



SCUOLA DI DOTTORATO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI *MEDITERRANEA* DI REGGIO CALABRIA

DIPARTIMENTO *PATRIMONIO ARCHITETTONICO E URBANISTICO*

DOTTORATO DI RICERCA IN
CONSERVAZIONE DEI BENI ARCHITETTONICI E AMBIENTALI

S.S.D. ICAR/22
XXVII CICLO

LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA

LE VALUTAZIONI COME MOMENTO DI ACCOMPAGNAMENTO E DI SINTESI
DI PERCORSI E STRUMENTI INNOVATIVI PER IL GOVERNO
DEL NUOVO ENTE ISTITUZIONALE

DOTTORANDO:
Angela Viglianisi

TUTOR:
Prof. Francesco Calabrò

CO-TUTOR:
Prof.^{ssa} Lucia Della Spina

COORDINATORE:
Prof.^{ssa} Simonetta Valtieri

«...D'UNA CITTÀ NON GODI LE SETTE O SETTANTASETTE MERAVIGLIE,
MA LA RISPOSTA CHE DÀ A UNA TUA DOMANDA...»
ITALO CALVINO, LE CITTÀ INVISIBILI, 1972

ANGELA VIGLIANISI

LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA

LE VALUTAZIONI COME MOMENTO DI ACCOMPAGNAMENTO E DI SINTESI
DI PERCORSI E STRUMENTI INNOVATIVI PER IL GOVERNO
DEL NUOVO ENTE ISTITUZIONALE

Il Collegio dei docenti del Dottorato di Ricerca in
Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali
è composto da:

Simonetta Valtieri (coordinatore)
Enzo Bentivoglio
Vittorio Ceradini
Domenico Marino
Francesca Martorano
Francesco Suraci
Lucia Della Spina
Tommaso Manfredi
Letterio Mavilia
Mariangela Musolino
Bruno Mussari
A. Maria Oteri
Francesca Passalacqua
Giuseppina Scamardi

Alla mia famiglia che ha sempre creduto in me,
A mio marito che mi ha supportato durante tutto il percorso accademico,
A Lucia e Francesco che senza la loro guida sapiente non avrei raggiunto questo
magnifico traguardo.

In copertina:
Angela Viglianisi, Localizzazione dei 97 comuni
della Città metropolitana di Reggio Calabria, 2016

Indice

11	Introduzione
19	<i>CAPITOLO I - Il ruolo delle Città metropolitane per un modello urbano sostenibile</i>
	I DALLA CITTÀ AL NUOVO ENTE ISTITUZIONALE: LA CITTÀ METROPOLITANA
20	1.1 La città al centro delle politiche di sviluppo
23	1.2 L'origine storica della metropoli e la definizione di area metropolitana
26	1.3 Dinamiche e trasformazioni metropolitane
28	1.4 Le aree metropolitane: la situazione europea
31	1.5 Le aree metropolitane: la situazione italiana
33	1.6 Definizione e classificazione di Città metropolitana
38	1.7 Il ruolo della <i>governance</i> urbana e metropolitana
46	1.8 Una <i>Good governance</i> per le Città metropolitane
47	1.9 L'Agenda urbana e lo sviluppo metropolitano
47	1.9.1 Il ruolo delle città nella politica di coesione 2014-2020
49	1.9.2 Il PON Metro
52	1.10 Il modello policentrico
55	1.10.1 Il policentrismo come ipotesi di riorganizzazione territoriale
59	<i>CAPITOLO II - Le Città metropolitane in Italia e lo scenario normativo</i>
	II LA QUESTIONE METROPOLITANA
60	2.1 Introduzione
61	2.2 Il Progetto 80: proiezioni territoriali
	II LA RIFORMA METROPOLITANA
65	2.3 Le Città metropolitane e la loro effettiva istituzione: L'evoluzione del quadro normativo
65	2.3.1 La legge n. 142 del 1990
66	2.3.2 Il Tuel del 2000
68	2.3.3 Riforma costituzionale del 2001
69	2.3.4 Legge "La Loggia" del 2003
69	2.3.5 Legge sul federalismo fiscale del 2009
72	2.3.6 Proposta UPI del 2012
73	2.3.7 Nuova Carta delle Autonomie
73	2.3.8 Art. 18 del decreto legge del 2012

76	2.4 La Legge del 7 Aprile 2014, n. 56, la Legge “Delrio”
77	2.5 La Città metropolitana come nuovo ente territoriale
78	2.6 La Territorialità
79	2.7 Gli Organi
81	2.8 Lo Statuto
83	2.9 La Formazione dello Statuto
84	2.10 Città Metropolitana: le funzioni fondamentali
86	2.11 Le risorse
86	2.12 La tempistica attuativa delle varie fasi di riforma stabilite dalla legge
88	2.13 Criteri di elezione e ponderazione dei voti
89	2.14 Una finestra di opportunità

91 *CAPITOLO III – La “Territorialità” della Città Metropolitana di Reggio Calabria: supporti essenziali per l’ipotesi dell’articolazione territoriale*

III COSTRUIRE LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA:
UN PERCORSO TORTUOSO E DIFFICILE

92	3.1 Premessa
93	3.2 Reggio Calabria: Città metropolitana
97	3.3 Aspetti metodologici
99	3.3.1 La Carta storica del <i>Theatrum Orbis Terrarum</i>
100	3.3.2 I Circondari dal 1860 al 1927
101	3.3.2.1 Il Circondario di Reggio Calabria
102	3.3.2.2 Il Circondario di Gerace
103	3.3.2.3 Il Circondario di Palmi
104	3.3.3 Gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)
108	3.3.4 I Distretti Socio - Sanitari
112	3.3.5 I Circondari Giudiziari
116	3.3.6 I Sistemi Locali del Lavoro (SLL)
122	3.3.7 Il Programma di riordino Territoriale
125	3.3.8 Il Quadro Unitario della Progettazione Integrata (QUPI)
130	3.3.9 I Distretti Sociali
135	3.3.10 I Collegi Elettorali o Circoscrizioni elettorali provinciali
140	3.3.11 Le Circoscrizioni Amministrative Comunali fino al 2010
144	3.4 Le Zone Omogenee
145	3.5 I nuovi Municipi
146	3.6 Ipotesi di Articolazione Territoriale
147	3.6.1 I ^a Ipotesi di Articolazione Territoriale
153	3.6.2 II ^a Ipotesi di Articolazione Territoriale

159 *CAPITOLO IV – Dalla prefigurazione normativa all’attuazione statutaria*

IV LO STATUTO METROPOLITANO

160	4.1 Premessa
162	4.2 Che cos’è lo Statuto?
164	4.3 Gli Statuti nella storia

167	4.4 Città metropolitane e i rischi di una falsa partenza
168	4.5 Gli Statuti Metropolitani secondo la legge “Delrio”
170	4.6 Analisi degli Statuti Metropolitani approvati
172	4.6.1 Principi o Disposizioni generali
172	4.6.2 Ruolo e Funzioni della Città metropolitana
173	4.6.3 Gli Organi della Città metropolitana
174	4.6.4 Partecipazione popolare
175	4.6.5 Rapporti con i Comuni nella e al di fuori della Città metropolitana
176	4.6.6 Amministrazione personale e gestione economico-finanziaria
176	4.6.7 Disposizioni transitorie e finali
176	4.6.8 Sviluppo economico delle attività produttive e turistiche
177	4.6.9 Consumi del suolo e rigenerazione urbana
177	4.6.10 Principi di trasparenza e prevenzione della corruzione
178	4.6.11 Altre tematiche affrontate
178	4.7 L’opportunità degli Statuti Metropolitani
180	4.8 Best Practice: la Città metropolitana di Bologna
187	<i>CAPITOLO V – L’Evoluzione delle Forme e degli Strumenti di Pianificazione per il governo del territorio</i>
	V DAL PRG AL PIANO STRATEGICO: PERCORSO METODOLOGICO
188	5.1 Premessa
191	5.2 La legge urbanistica nazionale: la città diviene sempre più complessa
192	5.3 Città contemporanea e strumenti tradizionali di Pianificazione: aspetti critici
193	5.4 Il superamento della crisi del Piano Regolatore
193	5.5 Nuovi strumenti per la Pianificazione urbana in Italia
194	5.5.1 I Programmi Complessi
199	5.5.2 La Programmazione Negoziata
203	5.5.3 La Programmazione Regionale
207	5.5.4 Il Piano Nazionale per le Città
208	5.5.5 Schematizzazione degli strumenti di Pianificazione
210	5.6 Il Piano Strategico: aspetti generali
211	5.7 Cosa intendiamo per Piano Strategico
215	5.8 L’evoluzione della Pianificazione Strategica dei territori
217	5.9 Le esperienze di pianificazione strategica in Italia
220	5.10 La Pianificazione Strategica Tradizionale e la Pianificazione Strategica secondo la legge Delrio
221	5.11 La Pianificazione Strategica come processo aperto ed inclusivo
223	5.12 Linee-guida per la Costruzione del Piano Strategico
224	5.12.1 I caratteri fondativi del Piano Strategico
226	5.12.2 La possibile struttura del Piano Strategico
227	5.12.3 Tempi del processo e modalità di partecipazione
228	5.12.4 Obiettivi e contenuti dei Piani Strategici
232	5.13 Strategia territoriale e una nuova agenda urbana: <i>governance</i> e attuazione
233	5.14 Valutazione Strategica e Pianificazione Strategica

234	5.15 La programmazione e la pianificazione in ambito metropolitano
237	<i>CAPITOLO VI – La nuova programmazione fra Governance, Partecipazione e Concertazione</i>
	VI PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE PER UN ASCOLTO DEL TERRITORIO
238	6.1 Premessa
240	6.2 Processi di metropolizzazione e modelli di governo
241	6.3 I punti di forza del governo metropolitano
242	6.4 Governo locale e cooperazione
243	6.5 L'intercomunalità in Italia
244	6.6 Ambiti di cooperazione, competenze e legittimazione
246	6.7 Le forme della Partecipazione come motore per costruire le nuove Municipalità
247	6.8 Il coinvolgimento dei cittadini nei Processi Decisionali
252	6.9 Il concetto di Partecipazione
257	6.9.1 Gli approcci
258	6.9.2 Gli strumenti per il governo delle relazioni con gli stakeholders
260	6.9.3 La Pubblica Amministrazione e gli stakeholders
261	6.9.4 La Partecipazione degli stakeholders
263	6.9.5 Come ascoltare gli stakeholders
270	6.9.6 Come interagire in modo costruttivo con gli stakeholders
271	6.10 Come coinvolgere i cittadini nelle politiche pubbliche. I Processi decisionali inclusivi
274	6.10.1 La Concertazione
278	6.10.2 Concertazione Istituzionale e sociale negli strumenti di programmazione negoziata
285	<i>CAPITOLO VII – Programmare Valutando: Il ruolo della Valutazione</i>
	VII METODOLOGIE E PROCEDURE DI VALUTAZIONE A SUPPORTO DEL DECISORE PUBBLICO
286	7.1 Premessa
288	7.2 La Valutazione come aspetto strategico della politica di sviluppo
291	7.3 La rilevanza della Valutazione nella nuova programmazione
292	7.4 Gli obiettivi e le problematiche della Valutazione
293	7.5 Gli Strumenti consolidati per la Valutazione
296	7.6 La Progettazione Partecipata: Top Down vs Bottom - up
301	7.7 SWOT Analysis - <i>Strength Weakness Opportunity Threat</i>
305	7.8 La Valutazione Partecipata: cosa è e perché si fa
315	7.9 Aspetti principali e domande di Valutazione
316	7.10 Condizioni per l'adozione dell'approccio e il ruolo del valutatore
317	7.11 L'allocazione del valore
319	7.12 La collocazione dell'attività di Valutazione
320	7.12.1 Metodi per la Valutazione della Coerenza
324	7.12.2 Metodi per la Valutazione di Priorità
328	7.12.3 Metodi per la Valutazione di Efficienza
330	7.12.4 Metodi per la Valutazione di Efficacia

339	7.12.5 Metodi per la Valutazione di Fattibilità
340	7.12.6 Metodi per la Valutazione di Sostenibilità
345	7.15 La Valutazione della qualità della <i>Governance</i>
351	<i>CAPITOLO VIII – Caso Studio_ L’avvio dei due atti fondativi della Città metropolitana di Reggio Calabria: lo Statuto e il Piano Strategico</i>
	VIII APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI VALUTATIVI COME SUPPORTO AL PROCESSO DECISIONALE PARTECIPATO
352	8.1 Premessa
354	8.2 L’Osservatorio Permanente Città Metropolitana “Edoardo Mollica”
360	8.3 I Laboratori di Partecipazione. Un percorso di vera Partecipazione
363	8.4 I Laboratori di Partecipazione. L’approccio metodologico
365	8.5 Percorso di formazione dello Statuto per la Città metropolitana di Reggio Calabria
367	8.6 Il futuro Piano Strategico della Città metropolitana di Reggio Calabria: le sfide da cogliere a livello urbano e territoriale
369	8.7 Perché una strategia territoriale per la Città metropolitana di Reggio Calabria
371	8.7.1 Come costruire la Strategia territoriale
373	8.7.2 Strumenti e processi per la costruzione della strategia territoriale
374	8.7.3 Implicazioni di metodo in termini di partecipazione e di <i>governance</i> : I possibili attori coinvolti
377	8.7.4 Perché una strategia territoriale farebbe la differenza
379	8.7.5 L’individuazione di obiettivi e bisogni di una strategia
379	8.7.6 La definizione della strategia
380	8.7.7 La forma del Piano Metropolitano
380	8.8 Dopo la Città metropolitana l’identità delle Municipalità
382	8.9 La Città metropolitana di Reggio Calabria visto da vicino: la prospettiva dei Comuni
386	8.10 Dalla teoria alla pratica: i Laboratori Metropolitani di Partecipazione
395	8.10.1 Il Questionario: <i>“Principi condivisi per costruire insieme lo Statuto della Città metropolitana di Reggio Calabria”</i>
396	8.10.2 Risultati raggiunti
399	Conclusioni
406	Allegato A: Format del Questionario: <i>“Principi condivisi per costruire insieme lo Statuto della Città metropolitana di Reggio Calabria”</i>
418	Bibliografia

INTRODUZIONE

Nello studio dell'Unione Europea "Le città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni" (Ottobre, 2011), Johannes Hahn, membro della Commissione Europea, responsabile per la Politica Regionale, nell'introduzione afferma: *"Più di due terzi della popolazione europea vive nelle aree urbane. Le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni. Sono un territorio fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità. (...) È quindi necessario capire meglio le sfide che le varie città d'Europa dovranno affrontare negli anni a venire"*. È una riflessione e una proposizione che indica come sia necessario, soprattutto in Italia, affrontare ogni sfida, che sia di carattere sociale, economico o ambientale, in un ampio contesto territoriale, come quello della Città metropolitana. Occorre, in primis, riconoscere che le Città metropolitane presentano problemi propri, diversi da quelli dei singoli Comuni componenti, problemi che travalicano e esulano anche dalle competenze delle attuali Province, e che richiedono dunque anche una risposta istituzionale adeguata alle richieste del territorio, producendo la necessaria capacità di *governance* dei processi (Bordignon, 2008). Nello specifico esse comportano due principali problemi:

- La formazione di un' *identità* sociale consolidata;
- La determinazione di una *governance*¹ equilibrata².

La necessità di istituire le Città metropolitane deriva, dunque, da una triplice esigenza:

- completare il quadro costituzionale dei livelli di governo;
- semplificare e razionalizzare i poteri centrali e quelli periferici, precisando chi fa cosa, con quali risorse e quali responsabilità;
- rendere più competitive quelle aree territoriali più dinamiche e rilevanti del Paese.

La nascita delle Città metropolitane rappresenta un nuovo cardine su cui modellare le dinamiche territoriali e puntare sul loro sviluppo economico e sociale. Dal primo giugno 2016, il nuovo ente, per la città di Reggio Calabria, prenderà il posto della Provincia e durerà 5 anni. Come governare questi cambiamenti, evitando processi involutivi? Come fare in modo che le trasformazioni in corso siano compatibili con il DNA delle città e nello stesso tempo siano capaci di migliorare la qualità della vita per tutti? Allo scopo di fronteggiare tali nuove sfide del cambiamento, le città metropolitane dovrebbero dotarsi di nuovi strumenti di *governance*. Occorrono infatti nuovi approcci e strategie per orientare il cambiamento delle città in una direzione più “umana” (che non separa ma che integra, che valorizza ogni componente in una prospettiva sistemica; in cui ogni soggetto si possa sentire a casa propria perché ha accesso effettivo al lavoro, ai servizi etc... e perché sono presenti spazi di accoglienza, di solidarietà, reti civili e sociali). Il “volto” di una città, la sua particolare identità, dipende dai suoi “luoghi”. In tal senso, la Cultura della Valutazione, intesa come strumento di conoscenza dello scenario territoriale di riferimento e di costruzione dello scenario obiettivo di Programmazione, se condotta a partire dalle fasi preliminari, fin dal momento della selezione dei problemi, nella definizione dei concetti e nella raccolta dei dati, contribuisce non solo a orientare le scelte e a misurarne gli effetti ma a produrre informazione e conoscenza, nonché a costruire consenso intorno alla fase di Programmazione, alla realizzazione di interventi di valorizzazione e non, soprattutto quando la loro attuazione comporta impatti economici, sociali e fisici rilevanti e soprattutto di lunga durata (Mattia, 2007). Perché, quindi, Valutare? Le Metodologie di Valutazione, se praticate, potrebbero contribuire a orientare fortemente i Processi di Programmazione, di valorizzazione della città e del territorio, al fine di raggiungere gli obiettivi della sostenibilità, mediante il ricorso a procedure che siano in grado di integrare un ampio spettro di valori anche fra loro conflittuali (Mattia, 2007). La Valutazione assolve almeno tre diversi scopi:

- migliorare l’*efficacia* e l’*efficienza* dell’azione pubblica;
- creare il necessario *consenso sociale* attorno a tale azione;
- garantire la *trasparenza* ed *equità* del processo decisionale.

Passare da una prospettiva di *Pianificazione* ad una di *Programmazione* significa, infatti, mettere in gioco da un lato molte più componenti della città e del suo territorio, mentre, d’altro lato, considerare tutte le risorse che riguardano l’economia delle città, per rispondere attraverso il loro contributo alle domande di miglioramento della condizione abitativa e dei servizi relativi, di sviluppo dell’economia e dell’occupazione per le popolazioni urbane in crescita. Un approccio, questo, finalizzato a liberare innanzitutto le

risorse presenti nelle città metropolitane, che si affida quindi alle potenzialità endogene, ma che non potrà prescindere da un intervento dello Stato e delle Regioni con uno specifico impegno “esogeno” nelle “politiche per le città”. L’Obiettivo generale della tesi di ricerca è di analizzare qual è il possibile contributo che la Valutazione può apportare nella delicata fase di costituzione la Città Metropolitana, che appare funzionale al raggiungimento degli obiettivi di *Partecipazione, Trasparenza, Efficienza e Fattibilità*, e quindi capace di accrescere il consenso sociale nella fase della Programmazione (Nijkamp e Voogd, 1989; Fusco Girard, 1993; Stanghellini, 1996). La Valutazione di tipo finanziario e sociale, in particolare, si prefigge l’obiettivo di fornire alle amministrazioni pubbliche locali indicazioni utili per fare sì che i soggetti coinvolti dal programma per la nascita del nuovo ente territoriale vi partecipino; a tal fine ne verifica la capacità di spesa e la convenienza (Lichfield, 1988). È noto il ruolo importante che svolge la Valutazione nella costruzione di processi di decisione consapevoli, Condivisi ed Efficienti perché accresce i livelli di efficienza ed efficacia delle decisioni, ne aumenta la trasparenza, permette la critica costruttiva (Bentivegna, 2005). La presente ricerca vorrebbe contribuire a sviluppare una Metodologia, tramite lo studio degli strumenti e delle tecniche più idonee per risolvere le questioni legate alla costruzione della futura Città metropolitana di Reggio Calabria, che entrerà in vigore dal 1 Giugno 2016³. In cui, sul piano metodologico, l’ovvia (ma non banale: è un aspetto anzi molto rilevante) considerazione che impone l’utilizzo di un approccio più appropriato in relazione ai problemi specifici (domande valutative), deve trovare un punto di equilibrio accettabile con l’esigenza di arrivare a una condivisione di “cosa fare e come” nelle concrete situazioni che si presentano nel quadro della politica del nuovo ente di sviluppo attuate nella nostra realtà territoriale. Questo può implicare che si debba considerare l’opportunità di semplificazioni e anche di riduzioni (adattando, scegliendo, adeguando, combinando) della estrema ricchezza di approcci, metodi e tecniche rilevabili nella letteratura nazionale ed internazionale, in favore dell’adozione di un linguaggio e di pratiche comuni da parte delle strutture tecniche - in primo luogo di quelle istituzionali - che si occupano di valutazione della politica di sviluppo. La conoscenza degli approcci e dei metodi è, tuttavia, solo la premessa necessaria, alla concreta pratica della Valutazione degli effetti delle politiche. In applicazione al caso studio, l’iter che si è voluto intraprendere, è quello di avviare un percorso di *Formazione ed Informazione* (che cos’è la Città metropolitana, gli aspetti e le funzioni che dovrà avere, alcune possibili forme organizzative, bisogni ed istanze che possono essere soddisfatte dal nuovo ente istituzionale) e di *Partecipazione* (ascoltare il territorio). Nello specifico, la tesi è articolata in otto parti:

1. Il ruolo delle città metropolitane per un modello urbano sostenibile;
2. Le città metropolitane in Italia e lo scenario normativo;
3. La “Territorialità” della Città metropolitana di Reggio Calabria: supporti essenziali per l’ipotesi dell’articolazione territoriale;
4. Dalla prefigurazione normativa all’attuazione statutaria;
5. L’evoluzione delle forme e degli strumenti di pianificazione per il governo del territorio;
6. La nuova programmazione fra *Governance*, Partecipazione e Concertazione;
7. Programmare Valutando: Il ruolo della Valutazione;
8. Caso Studio_L’avvio dei due atti fondativi della Città metropolitana di Reggio Calabria: lo Statuto e il Piano Strategico.

In particolare, gli obiettivi specifici della ricerca sono:

1. Supportare il nuovo corso della riforma sull’assetto istituzionale degli enti locali italiani, le Città metropolitane, applicando la Cultura della Valutazione al nuovo governo del territorio;
2. Approfondire i temi della Partecipazione e della Concertazione, al fine di avviare un ascolto, efficace ed efficiente, del territorio metropolitano reggino ed incrementare la nascita e lo sviluppo dei processi decisionali inclusivi;
3. Analizzare gli strumenti e le tecniche più adatte all’elaborazione dei due atti fondativi della Città metropolitana di Reggio Calabria: lo Statuto metropolitano e il Piano Strategico.

Qui se ne dà un primo disegno di riferimento che non ha nessuna pretesa di essere esaustivo. Si è, quindi, ritenuto opportuno ricostruire il percorso storico-legislativo dal 1990 (anno di emanazione della prima legge disciplina delle Città metropolitane) ad oggi, evidenziando gli aspetti principali di una riforma che ha interessato circa un ventennio la legislatura italiana e che finalmente, ha trovato la sua conclusione. Sono state individuate le tecniche, le metodologie e le procedure di Valutazione, come momento di accompagnamento e di sintesi di percorsi e strumenti innovativi per il governo del nuovo ente istituzionale, mettendo in luce il tassello mancante per ottenere un vero e proprio Piano Strategico, la necessità, in termini metodologici, di avviare cinque tipi di valutazioni:

- *Coerenza;*
- *Priorità;*
- *Efficacia;*
- *Fattibilità;*
- *Sostenibilità;*

Per ciascuno dei quali sono state identificate le tecniche e gli strumenti più idonei da utilizzare. Tali metodologie hanno lo scopo di fornire elementi nuovi al processo di Programmazione, al fine di individuare le azioni strategiche più efficaci, attraverso processi Partecipativi e dialogici in grado di orientare in modo efficace le politiche pubbliche per il nuovo assetto della futura Città metropolitana. La ricerca, come già accennato, vuole proporre una metodologia per ri-costruire un'identità locale con la filosofia *place-based* (o territoriale) della politica di coesione, ipotizzata da Fabrizio Barca⁴, nel 2009, che parte dal contesto, ne individua le opportunità quindi gli obiettivi che esso può consentire. Una politica *place-based* è una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello. Successivamente, la tesi esplora e mette in relazione le nozioni di coinvolgimento con quella di Valutazione con l'obiettivo di metterne in risalto le possibili interazioni e i problemi che da tale rapporto possono scaturire. Inoltre, viene affrontato il concetto di *Partecipazione* sia in termini generali, che in riferimento alle pratiche della Valutazione, mettendone in luce vantaggi e specificità, ma anche i rischi derivanti da una delusione dei partecipanti generata da una errata comprensione del proprio contributo partecipativo. Il rilancio e lo sviluppo della Città metropolitana di Reggio Calabria richiede una particolare attenzione alle Valutazioni. Prevedere dove, quando e quali saranno gli effetti prossimi o remoti delle diverse strategie, quali potranno essere di conseguenza i comportamenti degli attori, quali le decisioni strategiche da prendere, come verificare successi e insuccessi in relazione alle rispettive cause, come e quando adattare i processi, come dare significati corretti alle incertezze, alle irreversibilità, alle contingenze che si presentano lungo il sentiero decisionale, sono tutte informazioni e conoscenze essenziali. In sostanza, sembrano necessari modelli decisionali pubblici diversi da quelli tradizionali, in grado di dare rilievo ai seguenti aspetti:

- il quadro di riferimento entro il quale si devono collocare le politiche e strutturare le relative decisioni (la Visione Strategica);
- la valorizzazione del ruolo degli attori locali pubblici e privati (la Condivisione e la Partecipazione);

- le informazioni rilevanti necessarie agli attori per dare senso, comprendere e decidere (il sistema di Formazione e Informativo);
- gli interessi in gioco e gli attori rilevanti che li supportano (la Trasparenza);
- gli strumenti di governo (il Programma e la Gestione);
- la definizione strutturata delle azioni ritenute cruciali per lo sviluppo delle Municipalità (la Costruzione di Programmi di medio e lungo termine);
- le ragioni e le convenienze delle scelte strategiche, delle azioni e degli interventi (la Valutazione - fase in itinere);
- gli strumenti per la loro verifica (il Monitoraggio - fase in itinere).

Occorre, quindi, mettere a fuoco gli *strumenti di governo* più che quelli della pianificazione territoriale, capaci cioè di coniugare i progetti di investimento con i programmi di gestione, l'*efficienza* della governabilità con l'*efficacia* della *governance* urbana partecipata. I nuovi strumenti di *governance* sono i Piani Strategici, insieme con gli ecobilanci, i bilanci partecipativi⁵, i bilanci sociali, l'Agenda Locale 21. Essi aiutano a costruire un futuro complessivamente più desiderabile. Quanto più sono in grado di integrare la dimensione economica, quella ecologica e quella sociale, combinando strategie di breve periodo, medio e lungo termine, coinvolgendo soggetti privati pubblici e la società civile, tanto più tali strategie di sviluppo diventano capaci di successo. Priorità veramente strategiche sono:

- Avviare un percorso di elaborazione di Statuti differenziati e innovativi;
- Rafforzare le competenze di pianificazione di area vasta e favorire una "intercomunalità" forte (premieria);
- Aprire tavoli di confronto e collaborazione con gli enti istituzionali;
- Costruire i Piani Strategici attraverso un percorso partenariale e partecipativo (con regole e organizzazione) e una articolazione per Municipalità;
- Assegnare alle indicazioni (condivise) del Piano Strategico una valenza forte sulla coerenza e la compatibilità delle azioni comunali e sulle indicazioni della pianificazione generale;
- Costruire una "identità metropolitana", anche attraverso lo Statuto metropolitano.

Quindi, la Città metropolitana di Reggio Calabria, non è un'opportunità ma bensì, dovrebbe essere pensata come un'organizzazione economica, sociale e culturale che, partendo dagli elementi unificanti presenti nell'area metropolitana, li erige a sistema. Ed è questo sistema che deve avere una visione ed una missione. La visione, che attiene al futuro, deve essere pensata in grande perché dalle scelte conseguenti dipenderà, in parte rilevante, non solo il destino futuro delle persone insediate in quelle aree ma anche quello dell'intero Paese. La missione deve essere protesa ad assicurare uno sviluppo omogeneo del territorio mediante il coinvolgimento di tutte le sue componenti e rappresentanze, favorendo la ripresa ed il progresso delle aree svantaggiate, non tanto e non solo sulla base di criteri solidaristici o di strumenti compensativi, quanto con azioni concrete di sviluppo. E il Processo Valutativo, non più implicito né sottinteso, diventa uno strumento di supporto del processo decisionale con il compito di facilitare l'assunzione di decisioni, capace di garantire la trasparenza delle scelte ed un adeguato livello di informazione. È per questo che la Valutazione acquista un significato che va al di là della semplice verifica, configurandosi come momento indispensabile per la creazione del consenso e come strumento di validazione e di supporto alle decisioni in ogni passo del processo di costruzione della futura Città metropolitana di Reggio Calabria.

¹ Processo con il quale vengono collettivamente risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona governance quando nella comunità sociale le azioni del governo (come strumento istituzionale) si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono. La governance si attua con i processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Un governo è strumento di buona governance quando applica principi, mutuati dalla nuova cultura imprenditoriale, per il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini: centralità del cliente-cittadino, capacità di creare visioni condivise sulle prospettive di sviluppo (anticipazione e gestione proattiva dei cambiamenti), comportamenti amministrativi (missioni) coerenti con tali visioni, definizione di risultati attesi e gestione snella per realizzarli, apprendimento continuo, apertura al mercato, partecipazione e non gerarchia, conferimento di responsabilità e potere alle varie componenti del sistema sociale, perseguendo federalismo, flessibilità ed apertura organizzativa.

² "...le sfide cui le grandi aree urbane devono far fronte e le loro ambizioni sono in larga misura le stesse. I punti deboli di uno sviluppo equilibrato delle aree metropolitane risiedono nella mancanza di identità e nell'assenza di una governance adeguata. Gli organi amministrativi esistenti risalgono a molto tempo fa e impediscono che l'adeguamento avvenga in modo flessibile. Per permettere alle aree metropolitane di raggiungere i loro obiettivi sono indispensabili sforzi a vari livelli (nazionale, regionale e urbano); ciò richiede che gli enti decentrati siano dotati di legittimità e promuovano iniziative del settore privato e di organismi non governativi...". A. M. Leone, *Le città metropolitane in Italia. Gli aspetti procedurali, funzioni e obiettivi*.

³ Legge Delrio, n.56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

⁴ Barca F., (2010), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapp. Indipendente per D. Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, Sintesi e di Introduzione, capp. I e V del Rapporto An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, 2009.

⁵ Il bilancio partecipativo è un altro strumento che costruisce nuovi e "ravvicinati" rapporti tra cittadini e istituzioni, perché favorisce una reale partecipazione degli abitanti nella scelta della priorità degli obiettivi che rappresentano l'interesse generale, e soprattutto delle priorità tra le diverse opzioni alternative e tra diverse distribuzioni degli investimenti sul territorio. Esso si riferisce al cuore delle attività della Pubblica Amministrazione, che è rappresentata appunto dal bilancio finanziario. Ma ne rompe la visione *tecnocentrica*, limitata ai soli esperti. Il Bilancio Partecipativo non serve, infatti, solo a spiegare questo documento contabile, ma diventa il luogo pubblico della costruzione condivisa della priorità degli interventi.

CAPITOLO I
IL RUOLO DELLE CITTÀ METROPOLITANE
PER UN MODELLO URBANO SOSTENIBILE

CAPITOLO I

DALLA CITTÀ AL NUOVO ENTE ISTITUZIONALE: LA CITTÀ METROPOLITANA

La città al centro delle politiche di sviluppo

Nel corso degli ultimi anni, la città è tornata in modo dirompente al centro dell'attenzione delle politiche comunitarie e nazionali. È convenzione diffusa, per l'appunto, che occorre partire dalle città per le politiche di sviluppo. Infatti, è possibile, oggi, riscontrare una nuova vitalità progettuale che investe non solo la città fisica, ma anche e soprattutto il campo delle *strategie* e delle *politiche per lo sviluppo urbano*. È un tema che può cambiare il modo di far programmazione, a condizione che si comprendano bene obiettivi e orientamenti strategici, contesto e strumenti. La città continua ad essere luogo propulsore di crescita economica e di innovazione socio-culturale; è il luogo per eccellenza in cui si esplicano le forme organizzative di vita comune, le varie modalità di relazionarsi e coordinarsi nello scambio economico, politico, sociale¹. In esse, è evidente l'avvio di diversi percorsi di sperimentazione di nuove pratiche di intervento e di programmazione che stanno sostanzialmente modificando sia le modalità che i contenuti dell'azione sulla città e sul territorio. Si tratta di una fase indubbiamente in evoluzione. Ad un periodo di evidente crisi di *efficacia* ed *efficienza* delle politiche urbane, segue oggi in molte realtà un diverso dinamismo nella costruzione di programmi, nella formulazione di proposte e strategie di rilancio politico ed economico delle città, che abbiano un carattere partecipativo, competitivo e sostenibile. Si tratta di strumenti di programmazione atti a promuovere lo sviluppo locale, nonché, l'uso delle risorse territoriali. In questa prospettiva, la conoscenza di quanto sta accadendo nel nostro territorio, può essere utile non solo per avere un quadro del mutamento in corso, quanto soprattutto per suggerire "sentieri" di sviluppo non ancora intrapresi, per valorizzare e promuovere le risorse locali. La città, è quindi, riconosciuta sia come ambito strategico, nodo strutturale dello sviluppo economico, sia come motore dei processi di profonda trasformazione. Da diversi punti di vista, la città e il territorio sono divenuti di conseguenza oggetto dell'osservazione e riflessione comunitaria e il numero crescente di documenti comunitari sul ruolo della città e sulla necessità di trovare

modalità efficaci di intervento lo dimostrano². Essi rappresentano un punto di partenza decisivo per costruire una visione comune e condivisa del territorio europeo, della città e delle sue problematiche. Rilancio, competitività, innovazione, efficienza, rinnovamento, qualità della vita, sostenibilità sono obiettivi rispetto ai quali le città hanno presto riconosciuto la limitatezza dei propri strumenti ed hanno dovuto inseguire nuove soluzioni, in parte sperimentando nuove “pratiche”. Le città devono necessariamente promuovere politiche di sviluppo per orientare la loro economia verso le attività che producono beni “sostenibili” con riferimento tanto all’ambiente (consumi a basso impatto energetico, tutela e valorizzazione delle risorse naturali) quanto agli aspetti sociali (equità e coesione sociale, benessere, valorizzazione delle diversità culturali e delle identità). In questo scenario le strategie da avviare richiedono un coinvolgimento di tutte le componenti e, dunque, di una convergenza/partecipazione delle azioni pubbliche e private, che non è tuttavia, data ma va ricercata. Parlare di processi metropolitani significa interrogarsi su sviluppo, crescita economica e competitività dei territori. Varie indagini europee confermano come le grandi aree urbane costituiscano i contesti territoriali privilegiati nei quali si “inventano”, si organizzano e si promuovono le nuove dinamiche dello sviluppo economico e territoriale. Al centro dell’economia, della conoscenza, dei servizi avanzati e della nuova manifattura c’è la città, la qualità delle sue funzioni, la sua capacità di innovare, il suo essere motore di nuove trame territoriali. Ne deriva il riconoscimento della necessità non solo di una diversa scala spaziale dell’azione di governo (il “governo metropolitano dei trasporti”, la “gestione metropolitana delle utilities”, ecc.), ma anche dell’adozione di nuovi approcci di *governance urbana e metropolitana*, orientati al coinvolgimento degli attori privati, alla partecipazione e al coinvolgimento nelle scelte di cittadini e associazioni, alla cooperazione territoriale. Il recente dibattito parlamentare si sta riflettendo sull’assetto territoriale e in particolare sulla costituzione della “città metropolitana”, quale ente ormai ritenuto necessario ad amministrare in modo più efficiente e razionale i territori costituenti i grandi agglomerati urbani – collettività di area vasta – strutturalmente connessi tra di loro sul piano socio-economico, delle infrastrutture e dell’identità culturale. Da qui la necessità di una partecipazione ai processi decisionali sempre più attiva, che non si limiti ad una consultazione superficiale per diventare, invece, occasione di reale trasposizione di bisogni ed esigenze nella costruzione del programma. Indubbiamente il percorso da compiere per una effettiva e democratica partecipazione è complicato, segnato da tentativi ed errori, per cui va perseguito con impegno un coinvolgimento attivo dei cittadini e di “portatori di interessi” nel processo di programmazione e va promossa una proficua partnership locale tra settori pubblico, privato e “sociale”. L’approccio sviluppato

negli ultimi anni ha apportato valore aggiunto al programma, attraverso strategie di rigenerazione che presentano alcuni aspetti innovativi:

- approccio integrato per la convergenza di risorse, competenze, politiche settoriali, nonché di vari attori, verso il perseguimento di certi obiettivi;
- promozione di cooperazione efficace tra vari soggetti secondo un orientamento *bottom-up*;
- crescita dei sistemi decisionali locali con nuove forme di *governance*, per un processo di crescita endogeno.

In questa prospettiva, oggi, città, aree metropolitane e regioni sono in continua competizione fra loro e sempre più impegnate per attirare investimenti, per essere scelte come centri di attività e funzioni pregiate o per essere designate come sedi per lo svolgimento di importanti eventi sportivi e culturali. Questa competizione ha a che vedere sempre di più con il modo di competere tipico delle imprese che si basa, quindi, sull'efficienza in una logica di scambio mirata a soddisfare le esigenze del mercato. L'obiettivo è quello di "stare" ovvero di "essere" superiore agli altri (Bassetti, 1994). La competitività si gioca sul piano territoriale e, soprattutto, tra contesti metropolitani, dove si concentrano maggiormente che altrove fattori localizzativi qualificanti. Se è vero che una città per essere vincente sullo scenario internazionale deve, innanzitutto, possedere infrastrutture e servizi, ovvero devono, quantomeno, essere presenti le economie esterne (Manca, 1994), è altrettanto vero che oggi, in una economia basata, essenzialmente, sulle tecnologie dell'informazione, sui servizi, sulla finanziarizzazione del capitale, i fattori di competitività, o i vantaggi competitivi localizzati³ (Porter, 1998), coincidono sempre meno con ciò che è fisicamente legato al territorio e sempre più con elementi come la conoscenza, la creatività, la capacità di generare innovazione (Bassetti, 1994). Lo sviluppo dell'economia urbana, infatti, è legato, oltre che ai fattori tangibili di sviluppo competitivo, anche e soprattutto ad elementi immateriali⁴, ovvero fattori intangibili e scarsamente quantificabili, tradizionalmente collegati alla città come l'informazione, la comunicazione e la tecnologia (Van der Berg e Braun, 1999), a cui si aggiungono la qualità della vita, l'*heritage* e l'identità culturale, il senso di appartenenza ad un luogo, la storia, le conoscenze tramandate nel tempo. Questa nuova realtà, infatti, ha come soggetti promotori le imprese, le istituzioni, opinion leaders, manager, ricercatori, per i quali le condizioni complessive di vivibilità urbana che un luogo sa offrire possono essere determinanti. Tutti quei fattori ecologici, sociali e infrastrutturali che favoriscono la sostenibilità urbana diventano beni spendibili nella competizione ed influenti perché capaci di offrire e

creare nuove immagini ed atmosfere particolari. In questo contesto si delinea, così, anche il concetto di “attrattività” che pur non assimilabile direttamente a quello di competitività ne costituisce un aspetto rilevante. È opinione condivisa il fatto che i fenomeni attrattivi sono sempre più frutto di scelte consapevoli e ben programmate dagli attori locali, sia pubblici che privati, e che anche una attrattività generatasi casualmente rappresenta una risorsa da coltivare e valorizzare. Una strategia vincente deve mirare ad armonizzare tutte le funzioni rivolgendosi contemporaneamente a tutti i gruppi di destinatari. L’armonia deve essere creata anche sul piano sociale attraverso azioni maggiormente votate all’equità evitando, quindi, situazioni di disparità e di emarginazione in alcune aree urbane. Per dare risposta a queste nuove sfide gli attori istituzionali adottano vere e proprie strategie di “rigenerazione urbana” nel tentativo di costruire e diffondere una immagine positiva della città. È in questa prospettiva che si collocano, in modo particolare, due tipi di politiche che hanno caratterizzato l’intervento pubblico sulla città negli ultimi due decenni del secolo scorso: le politiche relative ai progetti di grande scala e le “politiche integrate” (Vicari Haddock, 2004). Il primo tipo riguarda progetti di trasformazione di parti rilevanti del tessuto urbano, mentre il secondo tipo si riferisce a quelle politiche che affrontano direttamente il problema della povertà e dell’esclusione sociale. Tutte le città sotto questo punto di vista devono in qualche misura cercare di adottare strategie differenziate di valorizzazione e promozione della propria immagine facendo leva sulle risorse e sulle opportunità legate alle vocazioni e alle peculiarità di ciascuna di esse. È dunque in questa direzione che si inserisce la questione della *governance* urbana. Cioè la *governance*, intesa come processo di partecipazione e concertazione di tutti gli attori coinvolti sulla scena urbana, dovrebbe tendere alla costruzione dell’attore collettivo “città” che sia in grado di sfruttare le vocazioni e le peculiarità come vantaggi competitivi localizzati per la competizione con altre città, altri territori.

Il termine “metropoli” è di origine greca, e deriva dall’unione delle parole *metèr*, “madre”, e *polis*, “città-cittadinanza”, quindi si può tradurre come “città-madre” o “madre di città”. La sua origine risale all’epoca in cui i cittadini delle polis greche cominciarono le migrazioni tra il VII e il VI secolo a.C. verso l’Asia minore, il nord Africa e soprattutto verso le coste italiane, fondando colonie e dando origine a quella che successivamente verrà chiamata ‘Magna Grecia’: la metropoli era la città di origine dei coloni, con la quale veniva mantenuto un rapporto di indipendenza sul piano politico ed economico, ma di forte comunanza sul piano religioso e militare. In latino la parola mutò di significato, e fu utilizzata per designare il

L’origine storica della metropoli e la definizione di area metropolitana

capoluogo di una provincia o di un'arcidiocesi importante, sede di provincia ecclesiastica: nasce così la figura dell'Arcivescovo metropolitano, che originariamente era propria solo della cristianità orientale (non a caso, quella più influenzata dalla cultura greca), e che consisteva in una figura di raccordo tra il Vescovo e il Patriarca; il suo compito era di presiedere l'elezione e l'ordinazione dei vescovi. Al giorno d'oggi, il metropolitano presiede direttamente una provincia ecclesiastica (una circoscrizione che raggruppa più diocesi) dipendente direttamente dalla Santa Sede, e la diocesi più importante della provincia ecclesiastica è detta 'sede metropolitana'. Questa figura, la cui legittimità è stata ratificata dal Concilio di Nicea del 325, ha cominciato a diffondersi a partire dal V secolo anche in Occidente, dove in precedenza solo il Papa poteva fregiarsi di questo titolo. Dopo lo scisma tra Chiesa Cattolica e Chiesa Ortodossa le funzioni del metropolitano nelle due istituzioni religiose sono leggermente cambiate (a causa soprattutto del costante accentramento di potere nelle mani del Papa nel cattolicesimo), ma resta comunque un arcivescovo residente in una città di grandi dimensioni la cui autorità spirituale si espande su gran parte dei paesi circostanti, con i quali viene sentito un rapporto di dipendenza non solo religiosa ma anche economica e politica. Nell'accezione moderna la parola "metropoli" mantiene molti dei significati antichi, perché designa una città di grandi dimensioni (intorno al milione di abitanti), centro economico e culturale di una regione o di un paese e spesso nodo di comunicazioni internazionali. Di fatto, la metropoli è il risultato di una serie di interazioni che hanno origine dalla città, ma interessano anche soggetti esterni, e che in qualche modo portano al superamento stesso del concetto di "città" così come era stato pensato fino all'Ottocento. Per questa ragione, studiosi di primo piano come Gautmann e Lucio Gambi ritengono più appropriato parlare di area metropolitana perché, a differenza di "metropoli", questo termine è più adatto per indicare una pluralità di fenomeni e soggetti e soprattutto per descrivere il carattere dinamico delle trasformazioni che la città impone al suo hinterland. Sebbene l'area metropolitana sia connotata da processi dovuti all'industrializzazione e alla terziarizzazione dell'economia, che hanno caratterizzato gli ultimi tre secoli, già alla fine del Cinquecento un pensatore come Giovanni Botero aveva teorizzato un modello che presenta molte affinità con la situazione contemporanea. Nella sua memoria, edita intorno al 1590, si era accorto che la città aveva una "virtù attrattiva" (così la chiama) nei confronti delle realtà circostanti, tale per cui cercava di "inglobare" al suo interno anche le zone agricole più produttive; in forza di ciò Botero distingueva tra l'insediamento originario della città (il "sito") e la rete di relazioni che si viene successivamente a creare, che supera i confini fisici della città. Molto probabilmente, il filosofo aveva elaborato tali riflessioni avendo in mente il passaggio in Italia dai comuni alle signorie, che è

stato il primo passo verso la formazione delle regioni così come le conosciamo ora. In epoca risorgimentale Carlo Cattaneo ha ripreso parzialmente le considerazioni di Botero e le ha poste alla base della sua ipotesi di stato federale. Al pari di Botero, Cattaneo si era accorto che la grande città creava un “corpo inseparabile” con la campagna circostante, realizzando una sua area di pertinenza economica e un suo ambito di esplicazione politica, dando così vita a quella che viene chiamata “regione”⁵. Il merito principale di questi due grandi pensatori è stato quello di immaginare la città come un soggetto dinamico e in continua espansione, e non come una realtà chiusa e limitata, il cui confine sono le mura cittadine: queste indicano il termine del sito della città, ma la sua virtù si concretizza ben al di là. L’area metropolitana moderna nasce quando gli effetti della rivoluzione industriale cominciano in qualche modo a “stabilizzarsi”, un tempo che cronologicamente varia da nazione a nazione a seconda di quando ha avuto inizio il processo di industrializzazione, quando potere pubblico e imprenditoria possono quindi pianificare in modo più razionale e meditato lo sviluppo cittadino per riparare ai danni dell’improvvisazione dei decenni precedenti. Gotmann e Gambi, tra gli altri, definiscono l’area metropolitana come una zona circostante un’agglomerazione urbana che per i vari servizi dipende dalla città centrale (metropoli) ed è caratterizzata dall’integrazione delle funzioni e dall’intensità dei rapporti che si realizzano al suo interno⁶. Non va confusa con la conurbazione (anche se può coesistere con essa), fenomeno che si verifica quando varie città, attraverso la crescita della popolazione e l’espansione urbana, si sono fisicamente unite fino a formare un’unica area edificata. L’area metropolitana infatti si basa su elementi funzionali e di organizzazione del territorio che, pur non potendo prescindere da alcune infrastrutture fisiche, non sono riducibili a queste; elementi necessari affinché esista una vera e propria area metropolitana sono la presenza di una rete di trasporti che colleghi tra loro i diversi ambiti urbani dell’area e la presenza di forti interazioni economico/sociali al suo interno. È difficile individuare un chiaro confine dell’area metropolitana basandosi esclusivamente su questi elementi, ma spesso proprio l’esistenza di forti scambi tra le diverse parti che la compongono (cioè la grande città e gli ambiti urbani limitrofi), obbliga le amministrazioni locali a delegare parte delle proprie competenze a un coordinamento centrale che superi gli ambiti locali al fine di garantire una corretta gestione dell’area metropolitana in alcuni settori specifici (pensiamo, ad esempio, alla gestione della rete dei trasporti, che deve avere una visione complessiva dei problemi). I vari ambiti urbani dell’area metropolitana, inoltre, devono essere tra loro integrati sia attraverso una rete di trasporti, sia per l’esistenza di interazioni socio-economiche tra di essi (ecco quindi la differenza sostanziale con la conurbazione), che spesso si riflettono anche nell’esistenza di organi

istituzionali per la centralizzazione di funzioni locali: l'estensione della giurisdizione di tali organi delimita, almeno dal punto di vista amministrativo, i confini dell'area metropolitana stessa. Le aree metropolitane sono state individuate e descritte dai geografi urbani in base a due principali metodologie: la prima si basa sui flussi in entrata verso una località centrale (si parla quindi di 'aree pendolari'), l'altra invece analizza le relazioni economiche e funzionali di un territorio indipendentemente dalla presenza di una grande città (aree economico-funzionali). In ambito italiano, per quanto riguarda la concezione economico-funzionale va annoverato lo studio condotto nel 1970 da Salvatore Cafiero e Alessandro Busca ne *"Lo sviluppo metropolitano in Italia"*⁷. Quest'opera ha considerato il fenomeno metropolitano non come un "gradiente diffusivo a partire da una località centrale" ma come un *minimum quantum* di mercato, ossia come una particolare densità territoriale di attività extra-agricole⁸. Questa definizione, di conseguenza, non contempla un grande centro con la sua corona di flussi pendolari, ma una condizione di mercato del lavoro che si dispiega sul territorio; la metropoli non solo esercita una "forza attrattiva" verso se stessa, ma possiede anche una capacità di dispiegare le proprie attività economiche sul territorio, trasformando zone precedentemente adibite all'agricoltura. La definizione di tipo economico-funzionale sembra in qualche modo più vicina agli scenari metropolitani moderni: il pendolarismo infatti, pur essendo un fenomeno rilevante all'interno delle aree metropolitane, sembrerebbe più che altro accidentale, mentre l'integrazione di funzioni, servizi e l'organizzazione delle attività economiche sul territorio rappresentano il vero nucleo fondante. Tutte le città hanno una periferia e dei paesi in qualche modo "satellite", ma solo la città metropolitana attua una riconfigurazione del territorio sulla base delle proprie necessità economiche, politiche e sociali, al di là di quelli che erano i suoi confini amministrativi originari.

Una prima distinzione è quella che si può porre tra metropoli (città con altissimo numero di abitanti, tendenzialmente concentrati territorialmente) e aree metropolitane (grandi città e piccoli centri urbani, frammisti a zone rurali fra loro contigui e integrati, che tendenzialmente insistono su una superficie territoriale più ampia)⁹. Le aree metropolitane comportano due principali problemi:

- a) la formazione di un'identità sociale consolidata;
- b) la determinazione di una *governance*¹⁰ equilibrata¹¹.

Parlare di area metropolitana richiede dunque una premessa sul valore e sul significato che nel nostro ordinamento assume l'introduzione e la futura istituzione di città e aree metropolitane. Sono oggi considerate

Dinamiche e trasformazioni metropolitane

Aree metropolitane le zone comprendenti i comuni individuati con legge e gli insediamenti limitrofi con cui intercorrono rapporti di stretta integrazione territoriale e relativi ad attività economiche, servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali¹². Nelle aree metropolitane, poi, il Comune capoluogo e gli altri Comuni uniti allo stesso da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione per l'attività economica, i servizi essenziali, i caratteri ambientali, le relazioni sociali e culturali, possono costituirsi in Città metropolitane. In questo senso il territorio ha un ruolo essenziale nel definire un rapporto di equilibrio tra la sostenibilità sociale, ambientale ed economica (Fusco Girard e Nijkamp, 1997). Una città capace di offrire servizi di qualità e di garantire benessere ai propri cittadini si configura come città attrattiva e resiliente. La resilienza è l'abilità di evolvere/adattarsi, preservando la struttura organizzativa tradizionale, nonostante le spinte esterne verso il cambiamento (Fusco Girard, 2010). La città resiliente preserva la propria identità e valorizza il patrimonio culturale e ambientale, rendendolo un fattore chiave di attrattività per le scelte di localizzazione, assicurando allo stesso tempo prosperità economica e benefici sociali e ambientali. La città è un sistema dinamico, complesso e attivo. La resilienza (concetto collegato alla biologia e all'ecologia) è la capacità di un sistema a mantenere nel tempo la sua identità malgrado le forze esterne destabilizzanti (le forze esterne sono la crisi economica e finanziaria che stiamo vivendo). Un sistema resiliente è un sistema robusto che resiste agli attacchi esterni; anche se in ogni momento è scosso, è oggetto di torsione, flessione, compressione dopo un certo tempo ha la capacità di ripristinare i livelli funzionali preesistenti grazie ad una sua capacità auto organizzativa. C'è capacità dal basso di ricostruire il proprio assetto e la propria identità. La nozione di resilienza è utile per mettere in evidenza che la vitalità delle città non dipende solo dall'esterno (siamo abituati, per esempio, a dire che non arrivano i soldi dalla regione o dall'Unione Europea). Importante è l'energia interna, intrinseca alle città. Una città resiliente è una città che ha futuro perché la resilienza riguarda la costruzione nel futuro e questa resilienza dipende dall'intensità di relazioni economiche, culturali, sociali che una città è in grado, come un organismo robusto, di mantenere. Si tratta di dense relazioni tra tutte le sue parti, per cui anche se si colpisce una di queste relazioni, alla fine il sistema si torce, si flette, si comprime, ma alla fine ha un'energia per ripristinare (adattandosi magari) la sua identità. Occorrono infatti nuovi approcci e strategie per orientare il cambiamento delle città in una direzione più "umana" (che non separa ma che integra, che valorizza ogni componente in una prospettiva sistemica; in cui ogni soggetto si possa sentire a casa propria perché ha accesso effettivo al lavoro, ai servizi etc. e perché sono presenti spazi di accoglienza, di solidarietà, reti civili e sociali). Come riportato

nell'introduzione, i nuovi strumenti di *governance* sono i piani strategici, insieme con gli eco-bilanci, i bilanci partecipativi, i bilanci sociali, l'Agenda Locale 21. Essi aiutano a costruire un futuro complessivamente più desiderabile. Quanto più sono in grado di integrare la dimensione economica, quella ecologica e quella sociale, combinando strategie di breve periodo, medio e lungo termine, coinvolgendo soggetti privati pubblici e la società civile, tanto più tali strategie di sviluppo diventano capaci di successo.

Al giorno d'oggi, l'importanza delle aree metropolitane non può più essere messa in dubbio¹³. Nell'Europa delle città è sicuramente opportuno chiedersi quando un agglomerato urbano assume un chiaro carattere metropolitano. Esistono tanti differenti tentativi di classificare gli spazi urbani. Da qualche anno tuttavia le differenze metodologiche si stemperano ed emergono alcuni tratti unificanti. Nella sostanza è più o meno comunemente accettato che un agglomerato urbano presenta carattere metropolitano quando si superano determinate soglie dimensionali fisiche e demografiche, di densità abitativa, di concentrazione di attività produttive e, soprattutto, di interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato. I dati al riguardo vengono forniti, con minime differenze legate alla scelta dei criteri dimensionali dall'UE (*Metropolitan Regions* di Eurostat e *European Spatial Planning Observation Network*), dall'OECD (*Competitive Cities in the Global Economy*) e dalle Nazioni Unite (*Study on Urban Functions*). Ai fini di questa riflessione è opportuno far riferimento ai dati dell'OECD che, in cooperazione con la Commissione europea ed Eurostat, ha sviluppato una definizione armonizzata delle aree urbane che supera le precedenti limitazioni legate alle definizioni amministrative. Secondo questa definizione un'area urbana è un'unità economica funzionale, caratterizzata da "nuclei urbani" densamente abitati e "hinterland" in cui in mercato del lavoro è fortemente integrato con i nuclei. Il nucleo urbano è rappresentato dalle città con alta densità, almeno pari a 1.500 abitanti per kmq. Questo criterio viene adottato specificamente per le città europee (per il Canada e gli Stati Uniti, caratterizzati da insediamenti in genere meno intensivi, viene applicata una soglia minima di 1.000 abitanti per kmq). I comuni considerati hinterland urbani sono quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. Comuni circondati da una singola area urbana funzionale sono inclusi e comuni non contigui vengono eliminati. Questa metodologia consente di confrontare aree urbane funzionali di dimensioni simili per tutti i paesi. Le aree urbane funzionali sono poi classificate sulla base della popolazione residente secondo un criterio quadripartito:

Le aree metropolitane: la situazione europea

- Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti);
- Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti);
- Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti);
- Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti).

Nell'esperienza europea, i singoli Paesi non hanno mai inteso riorganizzare il proprio assetto amministrativo istituendo specifici "enti metropolitani" (come sembra invece accadere per le istituende "Città metropolitane" di cui si dibatte oggi nel nostro Paese). Piuttosto sono stati assegnati status specifici a singoli territori (è il caso delle città-Länder tedesche o della comunità autonoma di Madrid) o si è riconosciuta la legittimazione di specifici territori ad associarsi per gestire assieme le problematiche di carattere metropolitano (è il caso di Barcellona o delle città francesi). D'altra parte è evidente che il riconoscimento di uno status speciale perde la sua specialità se deciso dall'alto ed applicato univocamente in base a tecnicismi o opportunità politiche. Ma qual è oggi il panorama europeo? Intanto c'è da dire che le esperienze in essere sono numericamente molto limitate e riguardano essenzialmente città molto grandi, spesso con un ruolo di capitali o di cosiddette *global cities*. Oggi si rilevano scelte molto differenti, ma riassumibili nei seguenti modelli:

1. quello adottato a Londra, sostanzialmente l'unico caso di governo metropolitano definito per legge. In questo caso la GLA (*Greater London Authority*) con il Sindaco di Londra e la *London Assembly* (istituiti nel 2000) organizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi (Boroughs);
2. quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche. Si tratta di città-stato (o città-regione) con riconoscimento di una specifiche personalità giuridiche che detengono poteri in alcune materie (si pensi ai trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con le singole amministrazioni locali;
3. quello di impronta cooperativa dove l'area metropolitana è un ambito territoriale di cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali (si pensi al caso di Barcellona);
4. quello di Parigi, una città-dipartimento con un sindaco e 20 *arrondissement* (con un ruolo puramente amministrativo) ma che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Ile de France (o Region Parisienne). E quella di "*Paris Métropole*" libera associazione tra enti locali e enti a

scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi.

Nella tabella 1 si sintetizzano le esperienze delle grandi aree metropolitane europee che dispongono attualmente di un modello di governo metropolitano.

Città principale	Denominazione	Tipologia	Articolazione	Dati dimensionali
<i>Londra</i>	Greater London Authority - GLA	Ente autonomo, con ruolo di indirizzo strategico e poteri relativi a trasporti, sviluppo economico e sicurezza. Istituita nei termini attuali nel 2000, comprende un'assemblea elettiva e la figura del Sindaco, eletto ogni 4 anni.	Suddivisa in 33 distretti (la City ed i 32 London boroughs)	Superficie: 1.570 kmq Popolazione: 8,2 milioni di abitanti
<i>Berlino</i>	Landes Berlin	Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo). La Costituzione del Landes Berlin è del 1995.	Suddivisa in 12 distretti	Superficie: 890 kmq Popolazione: 3,4 milioni di abitanti
	Hauptstadtregion BerlinBrandenburg	Soggetto che coordina sinergicamente le politiche di Berlino e quelle del Land di Brandeburgo per quanto riguarda alcuni temi strategici comuni.	Comprende Berlino e Potsdam e altri 67 comuni	Superficie: 30.700 kmq Popolazione: 6 milioni di abitanti
<i>Amburgo</i>	Freie und Hansestadt Hamburg	Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo). Istituita nel 1949.	Suddivisa in 7 distretti (Bezirk)	Superficie: 755 kmq Popolazione: 1,8 milioni di abitanti
	Metropolregion Hamburg	Coordinamento di distretti che circondano Amburgo e afferenti a diversi Länder. Istituita nel 2006.	Suddivisa in 15 distretti	Superficie: 26.100 kmq Popolazione: 5 milioni di abitanti
<i>Amsterdam</i>	Metropoolregio Amsterdam - MRA	Comprende la città di Amsterdam e parte delle province di North Holland e Flevoland. Istituita nel 2007.	37 comuni	Superficie: 1.605 kmq Popolazione: 2,4 milioni di abitanti
<i>Vienna</i>	Stadt-Wien	È uno dei 9 Bundesländer, quindi una regione autonoma dotata di poteri legislativi. Il sindaco è anche il governatore del Land.	23 distretti	Superficie: 415 kmq Popolazione: 1,7 milioni di abitanti
<i>Parigi</i>	Ile de France (region parisienne)	Regione istituita nel 1976. Come le altre 21 regioni della Francia non ha potere legislativo ma solo regolamentare.	1.301 comuni	Superficie: 12.000 kmq Popolazione: 11,8 milioni di abitanti
	Paris Métropole	Creata nel 2009 come "syndicat mixte ouvert d'études", libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi.	152 comuni 45 enti a scala intercomunale	Superficie: 1.580 kmq Popolazione: 8,1 milioni di abitanti

Città principale	Denominazione	Tipologia	Articolazione	Dati dimensionali
<i>Lione</i>	Grand Lyon (Communauté Urbaine de Lyon)	Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale). Istituita nel 1969. Il Presidente è tradizionalmente il sindaco del capoluogo.	58 comuni	Superficie: 520 kmq Popolazione: 1,3 milioni di abitanti
<i>Marsiglia</i>	Marseille Province Metropole - MPM	Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale). Istituita nel 2000.	18 comuni	Superficie: 610 km Popolazione: 990mila abitanti
<i>Madrid</i>	Comunidad de Madrid	Comunità autonoma (regione autonoma) Coincidente con la Capitale e la sua area di influenza . Istituita nel 1983.	179 comuni	Superficie: 8.030 kmq Popolazione: 6,5 milioni di abitanti (più della metà nella capitale)
<i>Barcellona</i>	Area Metropolitana de Barcelona - AMB	Associazione di comuni. Istituita nel 2010.	36 comuni	Superficie: 640 kmq Popolazione: 3,2 milioni di abitanti

Fonte: Censis 2014

Tab. 1, Aree metropolitane europee dove esiste un “governo metropolitano”

Le aree metropolitane: la situazione italiana

Anche in Italia il tema ha di recente assunto notevole centralità, assumendo tuttavia un connotato di assoluta specificità, che non trova riscontro in Europa. Il dibattito si polarizza, infatti, sulla futura istituzione della “città metropolitana”, ossia di un nuovo ente che dovrebbe assolvere alle funzioni del governo metropolitano in un numero al momento imprecisato (ma consistente) di realtà urbane. Le aree metropolitane sono, almeno nella forma moderna, il risultato di aggregazioni urbane multiformi intorno a un centro primario che assume rilievo di centralità per la concentrazione di servizi e di infrastrutture destinati altresì alle comunità della più vasta area risultante dalle successive integrazioni. Il caso delle aree metropolitane italiane è particolare perché il nostro Paese ha cominciato il processo di industrializzazione molto più tardi rispetto ai principali Paesi europei (a partire dalla seconda metà dell’Ottocento), ed esso è stato limitato solo ad alcune regioni; la caratterizzazione agricola dell’Italia ha avuto forti riflessi sullo sviluppo urbanistico delle città e sulle relazioni città-campagna. Ancora in epoca napoleonica, gli insediamenti di almeno 80.000-100.000 abitanti in Italia erano solo 8, ed erano diventati appena 12 nel pieno del Risorgimento. Settanta anni dopo la formazione dello stato unitario, nel 1930, il loro numero era cresciuto a 18, poi la svolta dopo la seconda guerra mondiale: grazie anche agli aiuti economici del piano Marshall, lo sviluppo industriale porta al boom degli anni Cinquanta e Sessanta, al punto che negli anni Ottanta si possono contare nella nostra penisola 71 insediamenti con più di 100.000 abitanti¹⁴. Inevitabilmente, lo sviluppo non graduale ha avuto pesanti

ripercussioni: in molti casi, similmente a quanto avvenuto in Inghilterra tra Settecento e Ottocento, sono mancati progetti di regolamentazione dello sviluppo industriale e ciò ha avuto gravi riflessi sul piano urbanistico, perché è stato permesso all'economia di rimodellare il territorio, e soprattutto l'impianto architettonico delle città, senza un adeguato controllo politico (o con la sua connivenza). Nel dopoguerra, avendo come riferimento quanto accaduto in Europa cinquant'anni prima, era però molto più semplice prevedere le problematiche che sarebbero poi sorte e sarebbe stato possibile prevenirle tempestivamente. Possiamo riassumere quindi la formazione delle aree metropolitane in Italia in tre fasi distinte:

1. le grandi città si ampliano a dismisura, a causa dell'immigrazione dalla campagna ma anche per effetto della speculazione edilizia, un fenomeno che in Italia assumerà presto caratteri parossistici. La semplice esposizione dei dati relativi all'aumento della popolazione rispetto alla crescita dell'edificazione di abitazioni di alcune delle maggiori città italiane tra gli anni Cinquanta e Settanta parla da sola¹⁵ (Vedi Tab. 2):

Città	Aumento popolazione	Crescita edificazione abitazioni
<i>1951-1961</i>		
Milano	25%	40%
Torino	40%	55%
Bologna	33%	66%
Roma	33%	80%
Napoli	16%	40%
<i>1961-1971</i>		
Milano	9%	20%
Torino	15%	31%
Bologna	12,5%	24%
Roma	30%	51%
Napoli	6,4%	20%

Tab. 2, Crescita delle città

Il risultato di questa massiccia opera di edificazione, dal punto di vista paesaggistico, è la creazione di gigantesche conurbazioni, dove sorgono ripetutamente conflitti di attribuzione di competenze tra le diverse autorità municipali. Bisogna anche ricordare che, fino al 1968, il titolo V della Costituzione, concernente le prerogative delle regioni, non aveva ancora trovato attuazione, e quindi le autorità dei grandi capoluoghi di provincia non avevano un contro-potere a livello locale che potesse porre dei freni ai loro interventi sul territorio.

2. A partire dagli anni Settanta, il sistema produttivo italiano, con tutte le sue contraddizioni e i suoi limiti, comincia a consolidarsi (almeno per quanto riguarda i grandi gruppi, come FIAT, Pirelli, ecc.) e si trova a dover competere a livello europeo (dove viene istituito il mercato unico) e internazionale. Per reggere il passo, occorre riorganizzare il territorio e istituire reti di servizi sempre più efficienti, creando anche centri di smistamento e coordinamento; la rete dei trasporti, sia autostradale che ferroviaria, necessita di continui potenziamenti e di integrazioni con quella europea, e i paesi e le cittadine periferiche cominciano a ricoprire funzioni che la metropoli non è più in grado di gestire in modo efficace. In questa nuova fase le regioni ricoprono un importante ruolo di coordinamento, ma permangono situazioni di contrasto tra le diverse amministrazioni locali.
3. Alla fine degli anni Ottanta, le aree metropolitane italiane sono una realtà effettiva finalmente riconosciuta anche a livello legislativo.

Il superamento dei confini dei singoli Comuni o Municipi ha manifestato, in modo sempre più pressante, il bisogno di una gestione integrata delle problematiche che travalicano i confini comunali per essere relative alla più vasta area metropolitana di insidenza, quali i trasporti e la mobilità, ma anche la gestione efficiente di altri servizi, fossero essi di carattere economico, di istruzione e culturale, ambientale o sociale.

Si è rivelato importante ai fini della ricerca analizzare e ripercorrere gli studi condotti per la definizione di un'area metropolitana, ponendo particolare attenzione all'individuazione delle funzioni che la caratterizzano e alle dinamiche territoriali che ne scaturiscono, nonché verso i fattori che possono condurre ad una sua delimitazione, consentendo quindi la creazione di una classificazione di tipo gerarchico. Stante la definizione di Città metropolitana, con la quale si indica un'ampia area urbanizzata e densamente popolata, costituita da un centro - la città principale -, e da una serie di aggregati urbani e di insediamenti produttivi che si relazionano in maniera intensa e permanente con il centro, esse sono le maggiori aree urbane del Paese nelle quali si concentrano grandi potenzialità di sviluppo insieme a problemi e contraddizioni - sociali, economiche ed ambientali - che la crisi ha acuito. Da come si avvierà il percorso non solo istituzionale, ma di effettiva integrazione territoriale e di pianificazione strategica condivisa, dipenderà la possibilità di farne un veicolo fondamentale per la ripresa dell'Italia. La città metropolitana è un ente intermedio tra

Definizione e classificazione di Città Metropolitana

il comune e la regione, destinato al governo di un territorio sovracomunale con particolari caratteristiche: è l'ente risultante dal comune capoluogo e dai comuni ad esso legati da rapporti di contiguità territoriali o da stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali alle relazioni sociali e culturali. Mentre la provincia è organo di governo di un territorio "misto", in parte urbanizzato, in parte agricolo, disseminato di comuni con comunità distinte, l'ente metropolitano "insiste su un territorio avente i caratteri omogenei della grande conurbazione, che si estende senza soluzione di continuità in uno spazio intercomunale. Tuttavia non è solamente la dimensione fisica, ossia la disposizione spaziale e la densità della popolazione a distinguere la metropoli d'oggi, ma una complessa serie di fenomeni che investono tra l'altro la produzione, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti nello spazio"¹⁶. È stato posto l'interrogativo se la città metropolitana potesse essere definita "provincia speciale", eventualmente con un confine diversamente definito oppure se fosse un ente "diverso" dalla provincia, oltre che dal comune. Si può affermare che esistono alcune diversità¹⁷:

- una prima diversità è determinata, non tanto dalla dimensione, la quale costituisce, comunque, un elemento rilevante, quanto dalla titolarità di un particolare insieme di funzioni (comunali, provinciali, regionali, e forse anche statali), diverso da quello proprio degli altri enti locali esistenti;
- una seconda diversità potrebbe derivare dall'adozione di una forma di governo che coinvolga anche i comuni che fanno parte della città metropolitana (per esempio prevedendo una seconda assemblea con funzioni consultive, espressione delle amministrazioni comunali).

La legge 56 del 2014 (la cosiddetta “riforma Delrio”) ha individuato dieci province che dal 1° gennaio 2015 diventeranno Città metropolitane.

<i>Regione</i>	<i>Città metropolitana</i>	<i>Comuni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>Popolazione (ISTAT 2014)</i>	<i>Densità demografica (ab/kmq)</i>
Piemonte	Torino	315	6.827	2.297.917	336,59
Lombardia	Milano	134	1.575,65	3.176.180	2.015,79
Veneto	Venezia	44	2.472,91	857.841	346,90
Liguria	Genova	67	1.833,79	868.046	473,36
Emilia-Romagna	Bologna	56	3.702,32	1.001.170	270,42
Toscana	Firenze	42	3.513,69	1.007.252	286,66
Puglia	Bari	41	3.862,88	1.261.964	326,69
Campania	Napoli	92	1.178,93	3.127.390	2.652,73
<i>Calabria</i>	<i>Reggio Calabria</i>	<i>97</i>	<i>3.210,37</i>	<i>559.759</i>	<i>174,36</i>
Lazio	Roma Capitale	121	5.363,28	4.321.244	805,71

Tab. 3, Le 10 Città metropolitane individuate dalla riforma Delrio

Nello specifico, l’Italia ha istituito per legge 14 aree metropolitane: 10 nazionali (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria) e 4 ad opera delle Regioni a Statuto speciale (Palermo, Catania, Messina, Cagliari). Considerate complessivamente, senza distinguere la disciplina di quelle nazionali da quelle regionali, si può constatare che 4 sono al Nord (Torino, Milano, Genova, Venezia,), 3 al Centro (Bologna, Firenze, Roma) e 7 al Sud (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Cagliari, Palermo, Catania, Messina). Ma realisticamente al Sud, dovrebbero ridursi almeno a 6, nell’auspicabile prospettiva dell’unificazione delle aree metropolitane di Reggio Calabria e Messina. Inoltre, le città metropolitane in Italia sono un sistema composto da oltre mille comuni, che nel suo insieme rappresentano la “spina dorsale” dell’economia nazionale. Nelle Regioni a statuto ordinario le Città Metropolitane delineano l’11% della superficie del territorio, ma vi risiede il 30% della popolazione, viene prodotto oltre un terzo del valore aggiunto nazionale.



Fig. 1, Individuazione grafica delle 10 Città metropolitane

La necessità di un ente intermedio, di livello sovracomunale, appare chiara nella prospettiva del governo del territorio. Temi quali mobilità, servizi, rifiuti, dinamiche socio-economiche, competitività territoriale, etc... sono necessariamente di competenza di soggetti che si occupano di una scala superiore a quella comunale e inferiore rispetto alla regionale. Il governo del territorio, quasi sempre escluso dal dibattito nazionale e dalle decisioni in merito agli enti territoriali stessi, costituisce la chiave di lettura che permette un approccio diversificato e multidisciplinare ai problemi del territorio e delle città. La città metropolitana non va concepita come una semplice unione di Comuni o come ente di coordinamento dei Comuni; per tale attività, obiettivamente, bastava la Provincia. Essa non è un'opportunità bensì un'organizzazione economica, sociale e culturale che partendo dagli elementi unificanti presenti nell'area metropolitana, li erige a sistema. Da tempo il legislatore ha riconosciuto l'esistenza del problema metropolitano e, sulla falsa riga delle migliori esperienze europee, ha previsto l'introduzione di un nuovo livello di governo, la Città Metropolitana, per affrontarne i problemi. L'avvio delle Città metropolitane è stato contrastato, tanto che, a quasi vent'anni dalla

prima previsione legislativa, non ne è stata introdotta neanche una (Bordignon 2008). Eppure, le aree metropolitane rappresentano le realtà territoriali del Paese dove più elevati sono gli indicatori di concentrazione della popolazione, di concorso al prodotto lordo nazionale e di crescita economica, è maggiore la concentrazione di capitale finanziario, di capitale umano e di infrastrutture, e dove il sistema di mobilità urbana e interurbana è, o dovrebbe essere, più sviluppato. Sulle aree metropolitane si concentrano anche la maggior parte degli investimenti diretti esteri del Paese, soprattutto su Milano - la cui Provincia riceve più del doppio degli investimenti esteri diretti della seconda classificata - ma, in misura crescente, anche su Torino e Roma. Inoltre, occorre tener conto dell'esistenza di politiche multilivello, interdipendenti e complesse che richiedono, da un lato, l'integrazione verticale e orizzontale dell'azione pubblica, dove al crescere della dimensione metropolitana aumenta l'esigenza di intervento dei governi superiori e diminuisce il ruolo della cooperazione intercomunale, e dall'altro lato, una doppia azione di governo: verso l'interno e verso l'esterno. Come evidenziato nell'introduzione, l'attivazione delle Città metropolitane è necessaria per costruire un decisore unico in grado di fare meglio alcune "cose": la produzione e la regolazione di beni e servizi pubblici locali, politiche urbane più innovative e più integrate, una maggiore dimensione delle economie e degli investimenti, ed in particolare esercitare il suo maggior potere nella negoziazione di accordi con gli altri livelli di governo e con gli apparati dello Stato in periferia. La giustificazione delle Città metropolitane è riconducibile non solo a ragioni di efficienza, efficacia ed equità nell'azione pubblica, in particolare nella gestione dei servizi pubblici, ma anche alla necessità di aumentare la dimensione degli investimenti pubblici, di migliorarne la programmazione e la distribuzione a livello metropolitano, piuttosto che alla gestione delle competenze tradizionali dei comuni, per le quali permangono ragioni di prossimità ai cittadini - utenti. Di fronte alle diverse soluzioni istituzionali utilizzabili, quella della Città metropolitana è preferibile a forme di governo deboli, fondate sulla semplice cooperazione tra governi esistenti, non solo perché esse sono sostanzialmente fallite nel decennio scorso e presentano un *deficit* di democraticità in quanto non elette dai cittadini, ma perché essa può fornire una migliore risposta in termini di semplificazione e responsabilizzazione verso i cittadini elettori. Tuttavia, siamo arrivati con un formidabile ritardo, rispetto agli altri Paesi avanzati, a riconoscere che il volto dell'Italia nel mondo sono le Città metropolitane, o meglio, ad ammettere che le istituzioni di governo delle Città necessitano di assetti, poteri, regole, risorse e strumenti adeguati alla complessità dei problemi. Ciò vuol dire: sistemi urbani avanzati, snodi intelligenti che mettano in rete porti e aeroporti, attrattori di competitività, poli di ricerca, reti di mobilità a basso

impatto ambientale, hub culturali, politiche integrate su sociale, pianificazione urbanistica, e poi semplificazione, unificazione di servizi e tariffe e così via. Le dieci Città metropolitane indicate dalla legge non possono certamente essere considerate strutturalmente simili. Due grandi città svolgono rilevanti ruoli internazionali, finanziari e direzionali, mentre una terza città in ordine di dimensione demografica, Reggio Calabria, presenta problemi del tutto particolari di identità e funzionalità. Le altre città sono di dimensione medio-grande, con specificità e specializzazioni differenziate: città industriali, città a elevatissima vocazione turistica almeno nel cuore centrale, città portuali, città con forti tradizioni universitarie fortemente radicate nell'economia della conoscenza. Anche il rapporto fra città centrale e corona metropolitana appare assai differenziato, anche se ovunque si presenta una integrazione funzionale forte. La legge 56/2014 ha proceduto all'istituzione definitiva delle Città metropolitane, così come previste dalla Costituzione, specificandone le modalità, gli organi costitutivi, le funzioni e le risorse da assegnare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'individuazione delle Città metropolitane e il riconoscimento alle province dello status di enti territoriali di area vasta disciplinati dalla nuova norma porta a compimento il processo riformatore iniziato dal legislatore nel lontano 1990 con la legge 142 è rimasto in parte inattuato. Le funzioni espressamente riconosciute alle Città metropolitane assegnano loro compiti piuttosto onerosi e non solo dal punto di vista finanziario. Di fondamentale importanza sarà il rapporto di collaborazione che esse riusciranno a stabilire con i comuni appartenenti al proprio territorio e a quelli limitrofi. Determinante sarà anche l'attenzione che il legislatore centrale e regionale attribuiranno nell'assegnazione delle funzioni tra le Città metropolitane stesse e gli altri enti locali. Infatti, l'impianto della riforma che riconosce un processo statutario alle Città metropolitane, oltre che prevedere un ruolo chiaro delle province come enti di area vasta, deve passare attraverso un riordino delle funzioni comunali assecondando e favorendo le gestioni associate e le unioni di comuni poiché il processo statutario delle Città metropolitane hanno una flessibilità propria che va tutelata.

Il concetto di *governance*, ormai ampiamente utilizzato per descrivere le molteplici tipologie di coordinazione sociale ed economica (Rhodes, 1996; Kjær, 2004; Jessop, 2006; Lanza-Lico e Lizzi, 2008), rappresenta un cambiamento nel significato di governo che fa riferimento ad un nuovo processo e a nuove modalità di governare (Rhodes, 1997). È un vocabolo che deriva prima dal greco *kybernan* e poi dal latino *gubernare* e nel suo significato originario veniva utilizzato nell'ambito

Il ruolo della *governance* urbana e metropolitana

della navigazione per indicare l'azione di guidare, dirigere, pilotare le imbarcazioni. Nel senso più vicino a noi, il termine ricomparve intorno agli anni '30 del Novecento, specificatamente in alcuni studi di natura economica e stava ad indicare "le modalità di coordinamento interno all'impresa, che consentono di ridurre i costi di transazione in forma più efficace rispetto al ricorso al mercato"¹⁸. Ai fini della ricerca, diventa rilevante indagare la causa e il modo in cui il ricorso al termine della *governance* si sposta dall'ambito economico delle aziende a quello politico-sociale e all'ambito amministrativo dei poteri locali. Questo passaggio avviene negli anni Ottanta in Gran Bretagna in occasione di un programma di ricerca relativo alla ricomposizione del potere locale, sotto il governo di Margaret Thatcher, la quale "aveva varato una serie di riforme tendenti a ridurre i poteri delle autorità locali, ritenuti inefficaci e troppo costosi, attraverso un potenziamento dei poteri centrali e la privatizzazione di determinati servizi pubblici. I poteri locali britannici non sono tuttavia scomparsi, ma si sono ristrutturati per sopravvivere alle riforme e alle pressioni del governo centrale" (Ibidem). Per definire le loro ricerche relative alle trasformazioni nel modo di governare delle istituzioni locali inglesi alcuni studiosi hanno scelto il termine di "*urban governance*" distaccandosi così dalla nozione di "*local government*", associata al precedente regime decentralizzato condannato dal potere centrale. In definitiva, il processo di governance nasce nell'ambito dei poteri pubblici locali anzitutto "come difesa dallo smantellamento dei medesimi poteri da parte di un governo centralizzato e privatizzante" (ivi). In un testo del "*Centre de documentation de l'urbanisme del Ministère de l'équipement, des transport et du logement*"¹⁹ vengono riportate alcune definizioni del termine *governance* che esprimono contesti innovativi di governo locale e che corrispondono a una fase ulteriore di applicazione del termine a realtà istituzionali meno anguste di quella aziendale e meno difensive di quella britannica. Ne riportiamo alcune:

- "*un processo di coordinamento di attori, di gruppi sociali, d'istituzioni, per raggiungere degli obiettivi specifici discussi e definiti collettivamente in territori frammentati e incerti*" (Bagnasco-Le Gales 1999);
- "*le nuove forme interattive di governo nelle quali gli attori privati, le diverse organizzazioni pubbliche, i gruppi o le comunità di cittadini o di altri tipi di attori prendono parte alla formulazione della politica*" (Marcou, Rangeon, Thiebault 1999).

In primo luogo il termine inglese *governance* non è traducibile in italiano, ossia non ha un termine corrispondente, come del resto avviene per molti parole inglesi che sono entrate a far parte del nostro linguaggio comune. Norberto Bobbio riprendendo un'idea di

Martinotti (1999: 11) propone di introdurre nella lingua italiana il neologismo “governanza” o addirittura riesumare l’antico termine “governazione” utilizzato nei dizionari ottocenteschi e che ritroviamo già in Dante nel *Convivio* (Bobbio 2002: 12). In secondo luogo il termine, come verrà argomentato in seguito, assume accezioni differenti a seconda di chi lo usa e di quale è il suo ambito di attività o di ricerca. È tutto sommato recente il suo uso nell’ambito della politica, dell’economia e delle relazioni internazionali; questa parola è entrata, infatti, negli ultimi venti anni a far parte del vocabolario delle scienze sociali. Proprio a causa della sempre maggior diffusione del termine in ambiti disciplinari diversi, alcuni studiosi hanno tentato di darne una definizione teorica; contemporaneamente, sono state avviate ricerche empiriche che si proponevano da una parte, di individuarne i diversi campi di applicazione del termine²⁰, dall’altra parte, di fare emergere i possibili aspetti problematici che i diversi usi del termine comportano. Nonostante questi sforzi, tuttavia, quello di *governance* rimane un concetto ambiguo, dai contenuti e dai confini sfumati, il cui uso risulta impreciso²¹: «la *governance* è una nozione decisamente attuale. Essa si muove agilmente attraverso confini filosofici ed interdisciplinari, in diversi campi di applicazione pratica, nei principali ambiti della vita sociale ed in diversi campi e tendenze politiche» (Jessop 2006: 189). A fronte di queste incertezze terminologiche, insorgono dubbi sul fatto se la *governance* possa costituire uno strumento teorico per l’analisi delle trasformazioni sociali contemporanee o una chiave pratica per affrontare tale complessità. Per questi motivi, al fine di garantire una corretta definizione della *governance*, è necessario specificare il settore in cui il concetto è utilizzato e l’approccio teorico seguito per definirlo²². Infatti, come tutte le espressioni usate in settori diversi, occorre evitare usi impropri di significato tra i diversi ambiti²³. In definitiva, il concetto di *governance* usato in economia è altro da quello di cui si occupa la scienza politica ed è ancora altro se riferito alla pubblica amministrazione. Ovviamente si tratta di concetti strettamente collegati, ma il cui significato è profondamente influenzato dal contesto cui si riferiscono e, all’interno del singolo contesto, tale espressione ha assunto significati differenti nel corso del tempo. È comunque possibile individuare una linea comune di significato, trasversale a tutti i contesti, e tuttavia le differenze che permangono sono tali da rendere necessaria una contestualizzazione del concetto stesso. Quindi, la *governance urbana* si pone l’obiettivo di cogliere i modi di regolazione debole e contrattata nelle città, mostrare il gioco degli attori sociali, dei movimenti sociali, delle organizzazioni di interesse, nel quadro della costruzione di un attore collettivo. Più specificatamente la *governance urbana* può essere definita come un processo di coordinamento con il quale i differenti attori, le istituzioni e i gruppi sociali, tentano di raggiungere i loro obiettivi discussi e

definiti collettivamente in ambienti frammentati e incerti (Le Galès, 2001). Essa concerne quindi la costruzione di un ordine sociale e politico, in cui i processi decisionali non sono il risultato di un attore unitario che ne ha la completa responsabilità, bensì l'effetto dell'interazione strategica tra molteplici attori, portatori di risorse e razionalità differenti (Rosso, 2004). In tal senso essa presuppone non solo una varietà di attori, ma contestualmente una maggiore flessibilità e differenziazione delle modalità organizzative e di gestione. Tuttavia, la città, indipendentemente dalla sua dimensione, non è necessariamente in grado di attivare meccanismi di *governance*. In sintesi rappresenta un nuovo modello di governo caratterizzato da un minore controllo gerarchico e da un maggiore grado di cooperazione tra gli attori. La novità del modello di *governance* consiste proprio in questo. L'innovazione riguarda la "concertazione", cioè l'aspetto cooperativo che mette insieme attori i cui interessi sono diversi e potenzialmente in contrasto. Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) rappresenta il primo atto concreto di un'attività di cooperazione in materia di *governance* territoriale avviata tra gli Stati europei e le Istituzioni comunitarie già dagli anni '80.

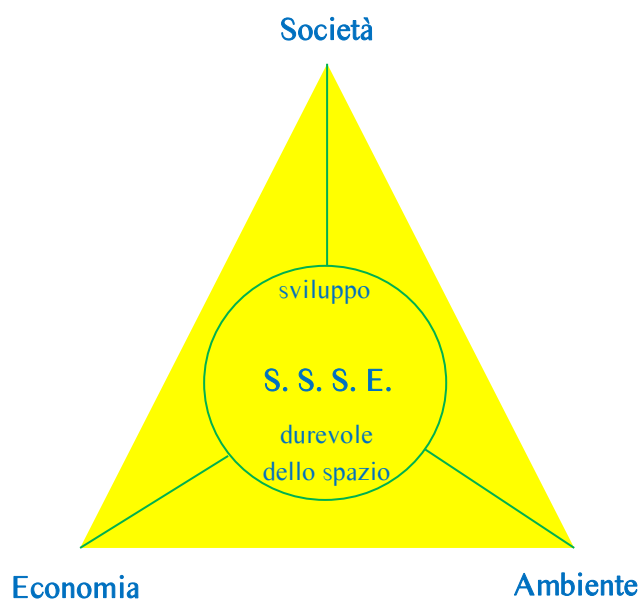


Fig. 2, Triangolo degli obiettivi: sviluppo equilibrato e durevole dello spazio (S.S.S.E., 1999)

L'elaborazione, a cura del Comitato per lo sviluppo spaziale, dello Schema di sviluppo dello spazio europeo rappresenta, quindi, il primo esplicito passo compiuto dai Paesi membri sul terreno - accidentato, vuoi sotto il profilo formale che sotto quello sostantivo - della definizione di un quadro di riferimento strategico per le politiche strutturali e settoriali dell'Unione. L'iniziativa viene decisa nell'ambito del Consiglio informale dei Ministri responsabili per l'assetto territoriale negli Stati membri svoltosi a Liegi nel novembre 1993. A partire da questa data è stata elaborata una serie di documenti

preparatori per lo Ssse, che sono stati presentati e discussi nel corso dei successivi Consigli informali dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale. La prima bozza ufficiale del documento (Csd, 1997) viene presentata in occasione della riunione informale dei Ministri responsabili per l'assetto territoriale negli Stati membri tenutasi nella città olandese di Noordwijk nel giugno 1997. Al meeting di Potsdam (1999) ne è stata ufficialmente resa nota la versione definitiva (Csd, 1999). Tutte le diverse versioni dello Ssse ruotano attorno a tre principi ispiratori generali, fissati a Lipsia nel 1994:

- la coesione economica e sociale;
- lo sviluppo sostenibile;
- una competitività equilibrata per il territorio europeo.

Nello Ssse, oltre a raccogliere i frutti del lavoro prodotto nell'ambito di esperienze come Europa 2000 e Europa 2000 +, queste ultime però direttamente coordinate dalla Commissione (per una discussione dei contenuti si rinvia a Salone, 1997), si assume in termini espliciti un punto di vista politico, espressione dei quindici paesi membri, nella prospettiva di giungere ad una strategia integrata per lo sviluppo del territorio dell'Unione. Allo stesso tempo, in ossequio al principio di sussidiarietà, si precisa che le opzioni politiche definite dallo Ssse rivestono mero carattere orientativo, e che il documento «non ha lo scopo di sviluppare un nuovo ambito di azione per le politiche comunitarie, ma soltanto di migliorare l'attuazione delle politiche comunitarie esistenti, e accrescerne l'efficacia e la pertinenza integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale» (Ce, 1997b, p. 5). Con riferimento al tema del *policentrismo* e delle nuove forme di relazione città-campagna, il documento sottolinea alcuni obiettivi politici fondamentali:

1. una maggiore complementarità e cooperazione fra le città;
2. il sostegno allo sviluppo delle caratteristiche di dinamismo, attrattività e competitività delle città;
3. lo sviluppo sostenibile delle città;
4. lo sviluppo di forme di cooperazione fra città e campagna;
5. la diversificazione economica delle aree rurali.

La competizione fra città non si gioca più soltanto sul piano economico attraverso la massimizzazione delle risorse disponibili ma anche sul piano politico e sociale, soprattutto, attraverso nuove forme di *governance* e strategie per la creazione di opportunità di cambiamento. L'inizio di questa competizione territoriale raffigura uno dei fattori alla base del ritrovato fermento degli attori urbani, che si concretizza nella definizione di nuove istituzioni, nella sperimentazione di nuove forme di *governance* urbana e nella

progettazione di politiche innovative (Guzzo, 2006) che vede, accanto agli attori istituzionali e ai rappresentanti politici, la partecipazione di associazioni, *stakeholders* e attori privati locali, tradizionalmente esclusi dai processi di governo. La competitività si gioca sul piano territoriale e, soprattutto, tra contesti metropolitani, dove si concentrano maggiormente che altrove fattori localizzativi qualificanti. Se è vero che una città per essere vincente sullo scenario internazionale deve, innanzitutto, possedere infrastrutture e servizi, ovvero devono, quantomeno, essere presenti le economie esterne (Manca, 1994), è altrettanto vero che oggi, in una economia basata, essenzialmente, sulle tecnologie dell'informazione, sui servizi, sulla finanziarizzazione del capitale, i fattori di competitività coincidono sempre meno con ciò che è fisicamente legato al territorio e sempre più con elementi come la conoscenza, la creatività, la capacità di generare innovazione (Bassetti, 1994). Lo sviluppo dell'economia urbana, infatti è legato, oltre che ai fattori tangibili di sviluppo competitivo, anche e soprattutto ad elementi immateriali, ovvero fattori intangibili e scarsamente quantificabili, tradizionalmente collegati alla città come l'informazione, la comunicazione e la tecnologia (Van der Berg e Braun, 1999), a cui si aggiungono la qualità della vita, l'*heritage* e l'identità culturale, il senso di appartenenza ad un luogo, la storia, le conoscenze tramandate nel tempo. Tutti quei fattori ecologici, sociali e infrastrutturali che favoriscono la sostenibilità urbana diventano beni spendibili nella competizione ed influenti perché capaci di offrire e creare nuove immagini ed atmosfere particolari. In questo contesto si delinea, così, anche il concetto di "attrattività" che pur non assimilabile direttamente a quello di competitività ne costituisce un aspetto rilevante. È opinione condivisa il fatto che i fenomeni attrattivi sono sempre più frutto di scelte consapevoli e ben programmate dagli attori locali, sia pubblici che privati, e che anche una attrattività generatasi casualmente rappresenta una risorsa da coltivare e valorizzare. Una strategia vincente deve mirare ad armonizzare tutte le funzioni rivolgendosi contemporaneamente a tutti i gruppi di destinatari. L'armonia deve essere creata anche sul piano sociale attraverso azioni maggiormente votate all'equità evitando, quindi, situazioni di disparità e di emarginazione in alcune aree urbane. Per dare risposta a queste nuove sfide gli attori istituzionali adottano vere e proprie strategie di "rigenerazione urbana" nel tentativo di costruire e diffondere una immagine positiva della città. È dunque in questa direzione che si inserisce la questione della *governance* urbana. Cioè la *governance*, intesa, per l'appunto, come processo di partecipazione e concertazione di tutti gli attori coinvolti sulla scena urbana, dovrebbe tendere alla costruzione dell'attore collettivo "città" che sia in grado di sfruttare le vocazioni e le peculiarità come vantaggi competitivi localizzati per la competizione con altre città, altri territori. La *governance* si configura,

quindi, come un processo, certamente complesso, che consiste nel mettere insieme universi diversi di esperienze, storie, percezioni, idee sui futuri possibili, aspettative, bisogni, rappresentati da molteplici attori, cioè persone, o gruppi di persone. Il loro interagire attua, inesorabilmente, il processo di trasformazione della realtà, che potremmo chiamare “territorio”, “ambiente”, “contesto”. In questo mettere insieme attori molto diversi tra loro, il piano propone una narrativa sui futuri possibili, fatta di un sistema, o di sistemi, di proposte e di decisioni, di obiettivi da realizzare, di azioni, di progetti, che orientano, o che dovrebbero orientare, la realtà attuale verso questi futuri possibili ed auspicati. Più questo sistema, o questi sistemi, interpretano correttamente le storie e le aspettative degli attori, più il processo di piano è efficace. Una rappresentazione più completa, e sicuramente più aderente alla complessità delle problematiche in gioco, è rappresentata nella Fig. 3. L’ottagono²⁴ mette in evidenza, in una circuitazione in cui ogni vertice ed ogni lato implicano una connessione reciproca con tutti gli altri, come la buona governance sia legata alla concomitanza, ed all’interazione, alla dialettica, tra un sistema di condizioni che, in larga parte, costituiscono parti importanti della riflessione sulla teoria e la prassi della pianificazione territoriale contemporanea.

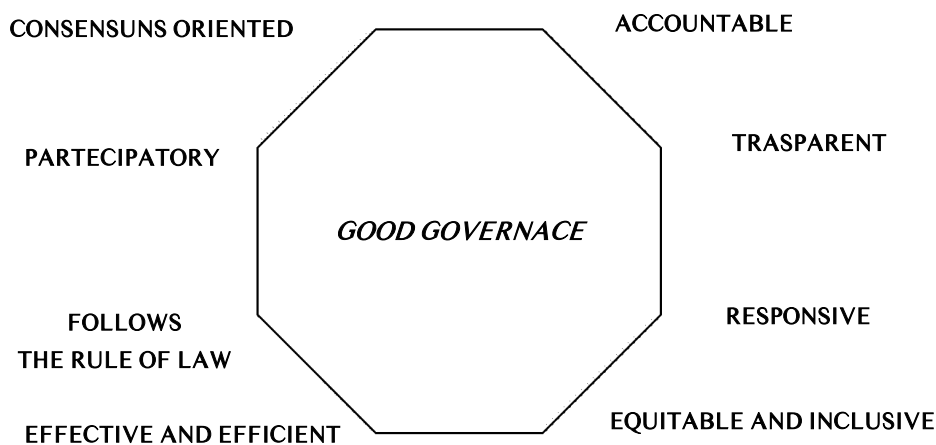


Fig. 3, L’ottagono della governance (UNESCAP, 2007)

Mettere insieme, significa, che il processo, cioè la *governance*, deve essere non solo partecipato, ma caratterizzarsi per una forma più esigente di partecipazione, che è l’inclusività. Questa configura la partecipazione come processo incrementale, che tende a comprendere, e, prima di tutto, a suscitare l’interesse, ed aumentare il protagonismo, di quei soggetti che hanno meno voce di altri, e, tuttavia, con i loro comportamenti, influenzano, spesso in maniera decisiva, l’efficacia del piano. Ecco, quindi, i vertici che sono indicati come *Participatory*, *Equitable and Inclusive* e *Consensus oriented*. L’equità è una

condizione necessaria, anche se non sufficiente, perché il processo di piano sia partecipato in termini incrementali, cioè inclusivo. Il maggiore coinvolgimento genererebbe una situazione oggettivamente più favorevole, una maggiore fiducia, nei confronti del piano, ed in questo senso, nell'ottagono, uno dei vertici è denominato *Consensus oriented*: non si tratta di un utilizzo strumentale del piano per generare consenso, come auspicato nel rapporto Skeffington (Davoudi, 2003), ma, piuttosto, di definire il piano come sistema di decisioni e di azioni quanto più possibile comprese e condivise dagli attori-chiave. In questo senso gli attori-chiave sono *Responsive*: si tratta di un modo significativo ed efficace per sottolinearne l'intenzione di essere protagonisti, cioè di partecipare. L'idea di *Good Governance* è associata ad una pedagogia del protagonismo, della percezione della propria importanza, del proprio valore per l'efficacia del piano, da parte di tutti i suoi potenziali soggetti attuatori, non più spettatori, ma attori nel senso letterale del termine. I concetti di trasparenza, legalità e responsabilità (*Accountability*) sono fondamentalmente una triade che si lega all'aspetto dell'equità. La condizione per l'equità è che le regole del gioco siano conosciute, condivise, ed uguali per tutti gli attori-chiave, in termini di diritti e doveri, e che tutti gli attori-chiave siano tenuti a risponderne, rispetto all'autorità rappresentata dalla pubblica amministrazione, che è garante del processo di piano e, nel processo stesso, ha, come attore-chiave, questo ruolo principale. La trasparenza del processo è condizione ulteriore, e necessaria, perché il processo stesso stia in piedi. La *Good Governance* è condizione necessaria e sufficiente perché si completi l'ottagono con il vertice dell'efficienza/efficacia. È qui che entra in gioco la valutazione, che permea il processo di piano e ne rappresenta l'autocoscienza, cioè il continuo feed-back tra attuazione, cioè i fatti, e il sistema degli obiettivi, delle scelte sui futuri possibili. La valutazione dovrebbe adoperarsi per far sì, che il programma che si attua sia, quanto più possibile, coerente con i *sogni* che lo hanno generato e lo generano. Valutare per rendere il programma più efficace significa costruire una narrativa della sostenibilità che si traduca in obiettivi che, nella definizione del piano, non siano garanzie di qualche cosa, bensì punti di riferimento che hanno la stessa dignità ed importanza di tutti gli altri obiettivi (economici, sociali, territoriali). La narrativa della sostenibilità deve essere costruita attraverso un processo di condivisione con le comunità locali, che sia incrementale ed inclusivo, sia nella definizione che nell'attuazione. Senza questo processo, che è parte importante della valutazione, non è data una narrativa della sostenibilità, ma semplicemente, una caricatura della sostenibilità, che rimane ancorata ad enunciati formali e, sostanzialmente, inutili. Valutare significa avere consapevolezza del fatto che il processo di sviluppo e condivisione della narrativa della sostenibilità è fondato sulla *governance*, che può essere, realisticamente, e-governance,

certamente deve essere *Good Governance*, che ha pure carattere incrementale ed inclusivo. L'ottagono della *Good Governance* è un riferimento icastico, importante, in questo senso. In questo quadro, l'attuale fase di riordino istituzionale può quindi consentire alle nuove Città metropolitane di svolgere un importante ruolo nei processi di mediazione politica con il Governo in merito alle strategie per lo sviluppo economico e la competitività, dando più efficacemente voce al territorio, alle sue risorse, ai suoi problemi e opportunità.

Una *Good governance* per le città metropolitana

Nella tesi, la *Good governance* è intesa come “un modo o un sistema di gestione”, ovvero quell'insieme di processi, procedure, risorse, istituzioni e attori che determinano come vengono prese e attuate le decisioni in una certa area o in un certo ambito di azione politica. Il concetto di *governance* fa riferimento alle modalità con le quali l'autorità decisionale viene distribuita tra gli attori: a volte sono le pubbliche istituzioni a dominare (Pierre e Peters, 2000), altre volte gli attori economici privati (Cashore, 2002) o le organizzazioni non governative (ONG), in altri casi i rapporti di potere possono essere abbastanza bilanciati tra le diverse categorie di attori. Possiamo identificare due principali modelli di *governance*. Uno più tradizionale (Peters, 2000), dove il processo decisionale procede dall'alto verso il basso (*top-down*), prevalgono le organizzazioni pubbliche con le loro gerarchie verticali ed un solo decisore preponderante, con compiti ben definiti e delimitati, e dove le stesse organizzazioni pubbliche devono avere capacità di controllare la società e l'economia attraverso la formulazione e l'attuazione di politiche orientate ad obiettivi. Una seconda modalità di *governance*, di più recente formalizzazione (Peters, 2000), prevede un approccio orientato al consenso e a modalità decisionali collettive basate sul coordinamento di molteplici livelli e settori, ovvero sulla reazione e gestione di reti (*networking*) intese come interazioni dinamiche - a volte sfocate - tra una pluralità di attori diversificati, inclusi i rappresentanti della società civile nel senso più ampio del termine, i cui rispettivi compiti non sempre sono chiaramente definiti (Kjær, 2004; Di Iacovo e Scarpellini, 2006). Il significato più comune e condiviso del termine *governance* si riferisce a questo secondo modello, cioè alla capacità della pubblica amministrazione di gestire e dirigere network, coinvolgendo attori pubblici e privati di varia natura in processi politico-decisionali, promuovendo il dialogo, la condivisione di responsabilità, la partecipazione e il coordinamento di molti attori a molti livelli (CE, 2001). Nell'ambito dell'economia e della politica urbana, tale modello è stato promosso soprattutto dalle politiche europee per il decentramento e lo sviluppo integrato (Cavazzani, 2006). L'uso sempre più ampio e diffuso del termine rispecchia la crescente

importanza data in diversi settori alla “*buona governance*” come elemento di garanzia e stabilità degli investimenti nei paesi del terzo mondo ma anche in ambito europeo (EC 2001, 2004; Wesselink, Paavola 2008; OECD 2008; Kaufmann et al. 2009).

In questa prospettiva, lo sviluppo metropolitano dovrebbe comprendere un nuovo modo virtuale di considerare la mappa dell'Europa, che non dovrebbe più presentare esclusivamente un quadro di cooperazione tra Stati membri né tracciare distinzioni tra “piccolo” vs. “grande” oppure “rurale” vs. “urbano”. La mappa dovrebbe mostrare invece gli sviluppi metropolitani - sia all'interno dei vari paesi che a livello transfrontaliero - come un adeguamento spaziale agli sviluppi della società, dell'economia e della tecnologia attuali e del prossimo futuro. A tale proposito un'agenda urbana per lo sviluppo metropolitano dovrebbe contribuire a un adeguamento ottimale della società europea. Il governo italiano, a partire dal 2012, si è proposto di definire e attuare un'Agenda Urbana Nazionale attraverso la quale indirizzare e coordinare le politiche ordinarie ed aggiuntive rivolte alle città italiane, verso obiettivi condivisi di crescita economica, coesione sociale e riequilibrio territoriale. Bisognerà mettere a punto degli strumenti nuovi per promuovere vantaggi reciproci e far sì che altri miglioramenti concreti possano essere ottenuti tramite un'adeguata attuazione del policentrismo, così come con la definizione di progetti basati su nuove forme di governance e sulla diffusione di buone pratiche.

L'Agenda urbana e lo sviluppo metropolitano

Nella nuova programmazione, le istituzioni europee attribuiscono carattere prioritario al tema delle politiche urbane ed in particolare al tema della rigenerazione urbana. Rispetto a questo tema, però, l'Italia sconta un forte deficit iniziale perché da anni manca una politica nazionale sulle città. Il recente studio dal titolo “Ruolo delle città nella politica di coesione 2014-2020” - pubblicato nel settembre 2014 dalla Metis GmbH - analizza proprio questo tema specifico, sviluppando un'analisi su un possibile e più attivo coinvolgimento delle città nella politica di coesione, proponendo una serie di accorgimenti - ai legislatori europei, nazionali e alle autorità regionali - che consentano di raggiungere tale obiettivo, rimediando agli errori di implementazione finora commessi. Le aree urbane sono considerate come territori chiave per cogliere le sfide di *crescita intelligente, inclusiva e sostenibile* proprie della Strategia Europa 2020. La dimensione territoriale della programmazione 2014-2020 costituisce la naturale prosecuzione di un percorso ormai quasi ventennale che, a

Il ruolo delle città nella politica di coesione 2014-2020

partire dagli anni '90, ha attraversato gli ultimi cicli di programmazione comunitaria operando in stretto raccordo con le azioni intraprese dalla politica aggiuntiva nazionale nel medesimo periodo. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi *place-based* che, guidati da obiettivi di sviluppo locale, hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il protagonismo delle istituzioni e del partenariato locale e d'area vasta (tra questi: i PRU, i PRUSST; i Patti Territoriali, gli UPP, URBAN I, i Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, URBAN II, i Gruppi di Azione Locale del programma LEADER, i progetti urbani e territoriali promossi dalle Regioni nel 2007-2013). Su porzioni limitate del territorio nazionale, poi, numerose altre esperienze e strumenti di sviluppo locale hanno contribuito a costruire presso le amministrazioni regionali e nazionali una capacità di interlocuzione con gli enti locali e di analisi di scenari territoriali prima inesistente. Da tali iniziative sono stati tratti numerosi insegnamenti, da cui discende l'impostazione di metodo e l'articolazione della strategia 2014 - 2020. Il nuovo ciclo di programmazione economica 2014-2020 chiede che dai territori nascano grandi progetti integrati presentati da reti di città e alleanze di comuni. In questa prospettiva, le città metropolitane potranno e dovranno valorizzare le potenzialità economiche, tecnologiche, culturali e sociali che si trovano al loro interno. Nello specifico, sviluppo urbano sostenibile, investimenti territoriali integrati, sviluppo locale di tipo partecipativo, approcci integrati per i grandi progetti, sono le linee strategiche individuate dalla Regione Calabria per quanto riguarda la dimensione urbana e territoriale che, nel quadro dell'avvio della programmazione comunitaria 2014-2020, è al centro del dibattito politico, al fine di elaborare una strategia capace di armonizzare le finalità della nuova "politica di coesione" europea 2014-2020 con gli obiettivi di "Europa 2020". Occorre quindi ripensare al modello urbano italiano - metropolitano, urbano e rururbano - per essere in grado di affrontare le nuove sfide proposte da "Europa 2020" per le città europee più generative, adattative e resilienti. Europa 2020 fornisce degli strumenti efficaci per sviluppare potenzialità e promuovere uno spirito di apertura mentale. Grazie ad un'enfasi adeguata sugli sviluppi metropolitani, si creeranno condizioni socioeconomiche migliori e si aumenterà la visibilità nazionale ed internazionale. La programmazione dei fondi europei e nazionali 2014-2020 rappresenta quindi una straordinaria occasione per rilanciare le politiche urbane nel nostro Paese. Per usare bene le risorse, è tuttavia necessario definire rapidamente una strategia nazionale sulle città; una strategia che consenta al Paese di fare un salto di qualità verso le migliori esperienze europee in materia.

Il PON Metro

Come appena accennato, all'interno del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, la Commissione Europea ha dato grande enfasi al ruolo delle città nella gestione diretta delle risorse. Le indicazioni dell'Unione Europea invitano a considerare le città come uno dei temi cardine di sviluppo sostenibile e coesione sociale dell'Agenda Europea. In Italia si sta lavorando allo sviluppo del PON per le 14 nascenti Città metropolitane: un programma sperimentale e plurifondo (FESR e FSE), per la stesura del quale è già stato avviato un percorso collaborativo di co-progettazione. Il Programma Operativo Nazionale per le 14 Città metropolitane (10 delle regioni a statuto ordinario – Torino, Genova, Milano, Venezia, Roma, Firenze, Napoli, Reggio Calabria, Bari, Bologna – e 4 delle regioni a statuto speciale – Cagliari, Catania, Messina e Palermo) è attualmente in corso di stesura e sta coinvolgendo attivamente le città nel processo di definizione. Sin da subito le 14 città sono state chiamate a definire le proprie opzioni progettuali all'interno delle linee guida evidenziate dall'Agenda Urbana per iniziative concrete. È stato quindi avviato il processo di scrittura e di co-progettazione che ha dato vita a tavoli di lavoro e dialogo tra Autorità urbane, il team di start-up, le autorità regionali e anche l'ANCI. Ciascuna città ha lavorato per individuare aree tematiche specifiche e ipotesi di piani di lavoro, sempre attenendosi agli obiettivi tematici selezionati per la parte di Agenda Urbana che il PON si propone di attuare. Nonostante siano estremamente diverse per risorse, organizzazione ed esperienza, le 14 Città metropolitane si sono messe a lavoro per individuare, motivare e fornire una prima descrizione delle azioni integrate prese in considerazione per il programma. Ad oggi tutte le città hanno consegnato il dossier preliminare che entro la fine dell'anno avrà una forma definitiva. Questo protagonismo urbano è un cambiamento importante, considerando che “in tutta Europa le grandi città si sono sempre sentite un po' escluse dai programmi *mainstream* dei fondi strutturali”. Ma, come evidenziato anche nell'art. 7 del Regolamento FESR, le città vanno assumendo una nuova veste in questo settennato. Nella parte dedicata allo Sviluppo urbano sostenibile è contenuto “un elemento di *empowerment* delle città del tutto nuovo rispetto al passato”, continua Casavola. La novità è consistente, perché sottolinea “il riconoscimento di una competenza non solo formale di cui le Autorità urbane sono portatrici”. A queste ultime è attribuita “una comprensione delle necessità del territorio che soggetti più lontani, come tipicamente sono i gestori dei grandi programmi anche regionali, spesso non hanno. Inoltre il grande valore aggiunto è stato consentire alle città di progettare non solo in maniera temporalmente congiunta, ma anche comune”. Le principali linee di intervento e risultati attesi del PON Metro sono:

- Aumento della *mobilità sostenibile* nelle aree urbane;

- Riduzione dei *consumi energetici* negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali;
- Diffusione dei *servizi digitali* attraverso la realizzazione di servizi che permettano di ridurre gli spostamenti fisici e di accelerare i tempi di esecuzione delle pratiche a costi più bassi;
- Sperimentazione per *l'inclusione sociale*, rafforzando e innovando le politiche ordinarie dell'abitare anche con il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale

Il Programma Nazionale per le Città metropolitane è oltretutto un'occasione che si presenta in un momento molto delicato. Il PON infatti procede al fianco del processo di attuazione della riforma istituzionale in corso e invita a ripensare il ruolo centrale dei contesti metropolitani. La legge Delrio, di fatto, ci mette di fronte alla necessità di definire rapidamente una politica nazionale per le città che purtroppo tarda a maturare in un paese come il nostro dove persiste ancora una scarsa consapevolezza del ruolo strategico che gli ambienti urbani svolgono oggi sia in ambito economico che sociale. Soltanto una forte convinzione della centralità delle grandi aree urbane potrà trasformare le prossime Città metropolitane in concreti *driver* di sviluppo per l'intero paese. Cosa ci aspettiamo dal PON Metro? L'Accordo di Partenariato e il PON Metro devono farsi carico di sperimentare percorsi progettuali alla scala locale per rispondere a due sfide territoriali principali: rendere le città metropolitane più accessibili, funzionali e sostenibili e, insieme, più coese ed inclusive. Dall'analisi del Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014 - 2020 (PON Metro), sono emerse alcune lacune significative:

1. La questione della Perimetrazione delle azioni del PON Metro;
2. Il percorso integrato tra programmazione e valutazione.

Il Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014 - 2020 (PON Metro), individua "...il perimetro dell'azione integrata che si intende praticare è prioritariamente la scala del Comune capoluogo...", ponendo l'accento sulla questione, per l'appunto, della perimetrazione delle future azioni del PON. Soprattutto dal punto di vista della *governance*, non appare condivisibile la scelta di attribuire il ruolo di autorità urbana esclusivamente ai Comuni capoluogo e di concentrare l'intervento sul territorio dei comuni capoluogo. Nello specifico, in una realtà come la città di Reggio Calabria, è impensabile limitare i futuri interventi al solo territorio del comune capoluogo. In una realtà come la nostra, il documento ha un totale distacco dalla città

reale, da quelli che sono suoi bisogni reali, dalle sue dinamiche, considerato, inoltre, che: "...l'Obiettivo generale del PON Metro è dunque incidere rapidamente su alcuni nodi tuttora irrisolti che ostacolano lo sviluppo nelle maggiori aree urbane del Paese, anche per creare condizioni strutturali che favoriscano il miglioramento delle politiche urbane nelle sue implicazioni organizzative e di governance...". Per quanto riguarda il punto 2, la natura delle realtà urbane a cui il PON Metro si rivolge richiede un approccio integrato allo sviluppo, come previsto dall'Agenda Urbana Nazionale e dalle previsioni comunitarie in materia. Questo periodo di programmazione apre delle possibilità sino ad oggi inedite per la gestione diretta da parte delle città degli interventi inseriti in strumenti di attuazione complessi come le azioni integrate. L'Autorità di Gestione del PON Metro ha deciso di attivare un percorso di integrazione continua con la valutazione, sia ex ante che ambientale, per poter riflettere e discutere su aspetti complessi con ottiche e competenze sinergiche. Se la strategia proposta è "*place-based*", ovvero politiche focalizzate sulle specificità (territoriali) delle risorse naturali e istituzionali, oltre che sul ruolo giocato dalle relazioni (materiali e immateriali) tra luoghi, non è possibile non tener conto di queste osservazioni. Quindi la cultura della valutazione costituisce l'elemento che pervade l'intero programma d'intervento, facendo dialogare e mettendo a sistema tutti i punti di vista e i contributi specialistici necessari nelle diverse fasi, dal momento dell'ideazione fino alla sua realizzazione. In un siffatto programma le valutazioni assolvono almeno tre diversi scopi: migliorare l'*efficacia* e l'*efficienza* dell'azione pubblica e creare il necessario consenso sociale attorno a tali azioni. La valutazione deve essere concepita come un processo dinamico, che segue le fasi dell'elaborazione delle alternative, ritenendo parte integrante del percorso l'esame dei problemi e dei conflitti esistenti tra i sistemi ipotizzati ed il contesto di riferimento, insieme con i bisogni e le preferenze espressi dai diversi attori coinvolti. I risultati della valutazione consentiranno di scegliere tra le strategie alternative, in grado di rispondere alle esigenze dei diversi sistemi, nell'intento di attivare una valorizzazione ed un uso corretti delle risorse territoriali, ambientali e culturali esistenti. Certamente le nostre aree metropolitane non rinasceranno solo perché ci sono nuove leggi e nuovi regolamenti. Occorre migliorare la capacità tecnica, amministrativa, gestionale e di governo. La valorizzazione di tale patrimonio rappresenta non solo un'opportunità ma un impegno necessario. Il successo dipenderà, quindi, anche dal grado di integrazione che si riuscirà a realizzare attraverso processi di concertazione/partecipazione/ordinamento, cercando di ridurre le difficoltà del *trade-off* tra obiettivi sociali, obiettivi ecologici ed obiettivi economici, propri delle strategie di sviluppo sostenibile.

Se si vuole raggiungere quel migliore equilibrio urbano tra le aree metropolitane, è vitale che trovi spazio una *governance* metropolitana efficace. In Europa, un approccio sostenibile alle strategie metropolitane comporterà forme urbane compatte ed uso misto, sviluppo dei trasporti pubblici imperniato su città e centri urbani. Anche un approccio policentrico di questo tipo nelle aree metropolitane esige un'efficace *governance* metropolitana. Troviamo l'obiettivo del policentrismo metropolitano nello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (Ssse). *Verso uno sviluppo territoriale e durevole del territorio dell'Unione Europea*" varato dall'Unione Europea nel 1999, con l'intento di dotarsi di linee guida programmatiche al fine di organizzare e gestire il proprio territorio seguendo e perseguendo gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Si tratta di una pietra miliare nella politica comunitaria, perché costituisce l'elemento di congiunzione e di coordinamento delle varie politiche precedentemente approvate: da una parte le legittima, dall'altra le supera per dar vita a una nuova *governance* spaziale, dove il territorio urbano e regionale vengono inseriti effettivamente nelle reti politiche, economiche, sociali e ambientali europee. Sebbene questo documento non abbia avuto grande diffusione in Italia, ha goduto di una relativa fortuna negli altri stati europei. Il programma Epsn "European Spatial Planning Observatory Network 2013" (Salone, 2000) ha realizzato un apposita ricerca sul policentrismo (Epsn, 2004). Tale studio definisce così il policentrismo: "*At the European level (macro), polycentricity is seen as a useful alternative model to enhance regional development more evenly across the European territory. A polycentric Europe is thus seen as an attractive alternative to a European space dominated by the Pentagon, the area delimited by London, Hamburg, Munich, Milan and Paris, i.e. the European core with approximately 14% of the EU27 area, 32% of its population and 43% of its Gdp. This situation is often contrasted with that of the USA, where there are several global integration zones. A European wide application of polycentricity is designed to promote several larger zones of global economic integration in the EU in addition to the Pentagon. At the interregional or meso level, urban complementarities are important. Two or more cities can complement each other functionally by offering the citizens and companies in their conjoined hinterlands access to urban functions that would usually only be offered by higher-ranking cities. Rather than competing to build up the same urban functions, the Esdp recommends that cities should co-operate by joining existing assets, in particular assets that are complementary. In the context of intra-regional development (micro), urban functional and economic complementarities are emphasised. An urban region can improve its economic performance through better co-operation and improved links within the region. An intra-regional application of polycentricity thus promotes integrated*

spatial development strategies for city clusters”. “A livello europeo (macro), il policentrismo è visto come un modello alternativo utile per migliorare lo sviluppo regionale in modo più uniforme in tutto il territorio europeo. Un’Europa policentrica è quindi vista come una valida alternativa ad uno spazio europeo dominato dal Pentagono, l’area delimitata da Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi, vale a dire il nucleo europeo, con circa il 14% della superficie, 32% della popolazione e il 43% del suo PIL. Questa situazione è spesso in contrasto con quella degli Stati Uniti, dove ci sono diverse zone d’integrazione globale. Una vasta domanda europea di policentrismo è destinata a promuovere diverse grandi zone di integrazione economica globale nell’Unione europea, oltre al Pentagono. A livello interregionale o meno, le complementarità urbane sono importanti. Due o più città possono completarsi a vicenda in modo funzionale, offrendo ai cittadini e alle imprese nel loro hinterland congiunto, l’accesso a funzioni urbane che di solito sono offerte solo dalle città di rango superiore. Piuttosto che competere per costruire le stesse funzioni urbane, la PESD raccomanda che le città dovrebbero cooperare al fine di unire *asset* esistenti, in particolare i beni che sono complementari. Nel contesto di intra-regionale di sviluppo (micro), le complementarità funzionali ed economiche urbane sono enfatizzati. Una regione urbana può migliorare la sua performance economica attraverso la cooperazione e il miglioramento dei collegamenti all’interno della regione. Un’applicazione intra-regionale di policentrismo promuove quindi le strategie integrate di un assetto territoriale per i cluster di città”. Il modello policentrico è, quindi, un obiettivo alle diverse scale dell’assetto dello spazio europeo. È un modello che si pone di attuare la “coesione territoriale”, puntando allo sviluppo delle aree metropolitane esterne al Pentagono (Cremaschi, 2005). Quanto esso è un valido strumento per la realizzazione della coesione territoriale? Tornando alla ricerca Epsom, il risultato finale consiste nell’individuazione dei Pia (*Potential Integration Areas*) aree potenziali di integrazione. Esse risultano dal pieno sviluppo dell’integrazione dei centri con il proprio hinterland in modo da costituire una entità economico-sociale coesa e proiettata pienamente nel contesto europeo e globale. L’individuazione di Pia all’esterno del Pentagono si pone alla base delle politiche regionali di coesione territoriale finalizzate all’equità territoriale. Lo sviluppo territoriale policentrico e il “nuovo” (ossia “positivo”, “dinamico”, “equilibrato”) rapporto città-territorio sono divenuti i principali impegni dello Ssse, in modo che la “diversità” fra i luoghi possa trasformarsi in “competitività” territoriale, nel momento cioè in cui “marginalità”, “esclusione sociale e politica” e “squilibri ambientali” verranno sostituiti da “policentrismo”, “partecipazione” e “promozione delle risorse territoriali”: di nuovo, è sugli insediamenti che si impone una nuova strategia di programmazione territoriale, in modo tale che

vengano rafforzate le relazioni economiche, intensificate quelle politiche e favorite quelle sociali. Perché questo avvenga, è necessaria la complementarità funzionale e culturale, anche fra città medie e medio-piccole: in Europa esse rivestono un ruolo determinante in qualità di “porte” d’accesso ai territori, poiché fungono da connettori, ossia da corridoi che hanno la capacità di creare delle reti di sistemi urbani. I documenti dell’Unione prevedono l’attivazione di politiche di sviluppo territoriale che mirano a garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio in armonia con gli obiettivi della politica comunitaria ossia:

- coesione economica e sociale;
- competitività economica basata sulla conoscenza e conforme ai principi di sviluppo sostenibile;
- conservazione della diversità delle risorse natura e culturali.

Per rimediare alle disparità occorre mediare tra:

- integrazione economica;
- crescente ruolo delle collettività locale;
- evoluzione delle relazioni.

Quattro sono gli ambiti individuati dalla Comunità Europea che interagiscono ed esercitano una notevole pressione sullo sviluppo territoriale:

- evoluzione zone urbane (nuovo rapporto città campagna);
- evoluzione zone rurali (tutela risorse naturali ed ecosistemi da fruttare economicamente in modo alternativo);
- trasporto (non solo di merci e persone ma anche di conoscenze);
- patrimonio naturale e culturale.

Dalle analisi compiute dai principali organismi internazionali emerge l’assenza di grandi città italiane nel contesto del Mediterraneo e la presenza di un sistema di piccole e medie città dotato di grandi potenzialità. Tale contesto ci permette peraltro di riorientare le politiche comunitarie di coesione e sviluppo ad un insieme di regioni (in termini spaziale) urbane piuttosto che ad un insieme di città. A questo proposito il modello per lo sviluppo policentrico dello spazio, sulla base di quanto sopra, dovrebbe osservare nella programmazione e nelle scelte sul territorio una serie di opzioni politiche:

- con riferimento alla creazione di zone di integrazione economica - Strategie e strumenti per sviluppare il policentrismo in sistemi di area vasta mediante attivazione ad esempio di strumenti di pianificazione di area vasta,

strumenti i marketing territoriali a scala regionale e subregionale;

- con riferimento alla promozione di un sistema urbano equilibrato – Politiche e strumenti per la riqualificazione in contesti urbani mediante ad esempio l’attivazione di tecniche e procedure per migliorare la qualità urbana negli insediamenti;
- con riferimento alla promozione di un sistema integrato che ingloba gli spazi rurali adiacenti – Politiche e strumenti di riequilibrio tra strutture urbane e territori non urbani, strumenti per la pianificazione dei territori periurbani e rurali mediante ad esempio piani, strumenti e politiche di rifunzionalizzazione e di sostegno degli spazi rurali o scarsamente popolati;
- con riferimento al rafforzamento della cooperazione tematica nell’ambito delle reti e più in generale in ambito di accessibilità come capacità di accedere alle fonti della conoscenza si potrebbe focalizzare sulle politiche e strumenti per la gestione del paesaggio e lo sviluppo sostenibile mediante ad esempio l’attivazione di piani e strumenti di gestione del paesaggio, delle aree naturali e degli strumenti di valutazione ambientale innovativi e integrati.

Potremmo definire il territorio uno spazio relazionale, un insieme di relazioni funzionali, sociali e gerarchiche (di potere) che si svolgono nello spazio fisico, ove conta non solo la geografia, ma anche la storia, la cultura, le caratteristiche identitarie delle popolazioni, le competenze e le vocazioni presenti, il sistema di relazioni interne e di rapporti con l’esterno (Dematteis, 1994). In un contesto evolutivo in cui i territori competono sulla base di un “vantaggio assoluto” smithiano, i territori devono valorizzare e sfruttare al massimo il “capitale territoriale” esistente. Quest’ultimo si coniuga secondo quattro modalità: capitale produttivo, capitale fisso sociale (infrastrutture), capitale umano, capitale sociale (che può essere definito nel potenziale di sviluppo di un’area, fatto di competenze specifiche, di capacità e saperi diversificati, di creatività particolari, di offerte variegate di fattori di localizzazione, nonché di servizi connessi alle specificità paesistiche, geografiche e culturali). La coesione territoriale dunque diventa ingrediente necessario a garantire lo sviluppo territoriale. Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia è necessario migliorare il coordinamento delle politiche settoriali e di sviluppo aventi impatto territoriale ed integrare maggiormente i territori europei rafforzando la cooperazione e la creazione di reti fra

Il policentrismo come ipotesi di riorganizzazione territoriale

di essi (Fabbro, 2004). I riferimenti politici e teorici della coesione territoriale si ritrovano già nel citato documento sullo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo approvato dal Consiglio dei Ministri responsabili dell'Assetto del Territorio di Potsdam, nel quale vengono definiti gli obiettivi prioritari dell'UE (SSSE, 1999):

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

Da tali riferimenti è evidente che un piano di sviluppo territoriale deve porre al centro azioni principali (Camagni, 2003) al fine di:

- sfruttare la varietà della struttura produttiva e dei territori innovandoli e valorizzandoli nelle nuove scale di competizione;
- rafforzare la coesione interna delle regioni ed allacciare rapporti diretti con altre regioni europee per creare un equilibrio dinamico con l'Europa delle capitali;
- mappare gli ambiti ottimali e reali di esercizio per garantire il raggiungimento delle dimensioni minime di capacità organizzativa ed economicità degli enti territoriali.

Note

¹ Tuttavia, se da un lato integra sotto il profilo economico, dall'altro la città disintegra sul piano sociale e della comunità, se non vi si riflettono valori che consentano una piena realizzazione della dignità umana. Cfr. Fusco Girard L. "La città dell'Uomo nell'epoca della globalizzazione" in Fusco Girard L., Forte B., Cerreta M., De Toro P., Forte F. (a cura di) (2002), *L'Uomo e la Città. Verso uno sviluppo umano e sostenibile*, Angeli, Milano.

² Si tratta di alcuni documenti particolarmente rilevanti come il "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea" (1998) e lo "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (SSSE, 1999).

³ I vantaggi competitivi localizzati o la localizzazione dei vantaggi competitivi sono argomenti su cui si sono soffermati diversi autori, tra cui Porter. Adottando la definizione di Porter, nell'ambito del discorso sulla competizione tra città, un vantaggio competitivo è ciò che costituisce la base delle performance di una città rispetto ad altre città che si presentano come sue dirette concorrenti. Una particolare tipologia di vantaggio competitivo individuata da Porter è il vantaggio di differenziazione. Secondo la strategia di differenziazione un determinato prodotto deve essere dotato di caratteristiche uniche, in tal senso affinché un prodotto sia differenziato occorre che abbia caratteristiche reali, o percepite, non riscontrabili in altri prodotti (Porter, 1998). In quest'ottica si inseriscono le strategie di *citymarketing* (Guala, 2005) volte, appunto, a mettere in luce i vantaggi localizzativi di una città sulle altre.

⁴ I vantaggi competitivi erano un tempo di tipo fisico, geografico e naturale. La presenza, ad esempio di miniere, di forza motrice idraulica e di altre risorse erano fattori determinanti nella scelta del territorio su cui costruire un'impresa. Nel tempo i vantaggi competitivi localizzati sono diventati di tipo immateriale, e si sono collegati soprattutto a certi aspetti dell'imprenditorialità, alla presenza di *knowhow*, di specializzazioni localizzate. (Pichierri, 2005: 8).

⁵ Gambi 1976, pp. 370-371

⁶ Gottman 1983, p. 41

⁷ Busca A., Cafiero S., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè, Milano, 1970.

⁸ Gambi 1976, pp. 381-382

⁹ Generalmente una metropoli è concepita come una città molto grande o un agglomerato urbano, mentre un'area metropolitana è l'insieme di una città molto grande o di città importanti policentriche circondate da altri comuni e da zone rurali. Di conseguenza le aree metropolitane hanno una superficie molto più estesa delle metropoli

¹⁰ Processo con il quale vengono collettivamente risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona *governance* quando nella comunità sociale le azioni del governo (come strumento istituzionale) si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono. La *governance* si attua con i processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Un governo è strumento di buona *governance* quando applica principi, mutuati della nuova cultura imprenditoriale, per il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini: centralità del cliente-cittadino, capacità di creare visioni condivise sulle prospettive di sviluppo (anticipazione e gestione proattiva dei cambiamenti), comportamenti amministrativi (missioni) coerenti con tali visioni, definizione di risultati attesi e gestione snella per realizzarli, apprendimento continuo, apertura al mercato, partecipazione e non gerarchia, conferimento di responsabilità e potere alle varie componenti del sistema sociale, perseguendo federalismo, flessibilità ed apertura organizzativa (networking e partnership); in AA.VV., *Dossier sulle città metropolitane*, a cura di A.M. Leone, Reggio Calabria, 2009.

¹¹ "...le sfide cui le grandi aree urbane devono far fronte e le loro ambizioni sono in larga misura le stesse. I punti deboli di uno sviluppo equilibrato delle aree metropolitane risiedono nella mancanza di identità e nell'assenza di una governance adeguata. Gli organi amministrativi esistenti risalgono a molto tempo fa e impediscono che l'adeguamento avvenga in modo flessibile. Per permettere alle aree metropolitane di raggiungere i loro obiettivi sono indispensabili sforzi a vari livelli (nazionale, regionale e urbano); ciò richiede che gli enti decentrati siano dotati di legittimità e promuovono iniziative del settore privato e di organismi non governativi...", in *Le Città metropolitane in Italia*. Gli aspetti procedurali, funzionali e obiettivi di A. M. Leone.

¹² Indicazioni tratte dal sito del Ministero dell'Interno.

¹³ Al riguardo è opportuno citare le opere di Richard Florida (*Cities and the creative class*), Charles Landry (*The Creative City*) e Edward Glaeser (*Triumph of the City*).

¹⁴ Gambi 1976, pp. 373-374

¹⁵ Gambi 1976, pp. 396-397

¹⁶ Ida Nicotra, Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato sul titolo V della parte seconda della costituzione, ottobre 2006.

¹⁷ Adriana Vigneri, La semplificazione delle istituzioni territoriali. Le città metropolitane, 21 marzo 2007, pubblicato in *Rassegna Astrid* n. 8/2007.

¹⁸ Per un approfondimento critico del concetto di governance, della tipologia di attori coinvolti, delle modalità di coalizione e di interazione cfr. Mela 2002: 42 e ss

¹⁹ Holec N., Brunet-Jolivald G. (1999), "Governance: dossier documentaire", Direction generale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de Documentation de l'Urbanisme, Paris.

²⁰ La *governance* viene riferita a contesti e sedi geografiche distinte; si parla di *governance mondiale* in ambito internazionale, di *multilevel governance*, riferita a modalità di interazione istituzionale all'interno di unioni di Stati, singoli Stati e Enti locali; di governance locale dove prevale la capacità di rappresentare e coinvolgere gli attori locali nei processi di decisione rilevanti. L'idea di *governance* trova poi attuazione anche all'interno dei grandi sistemi di imprese - la *corporate governance* - nella cogestione delle decisioni tra management e azionariato.

²¹ Sul carattere polivalente, multi-contestuale e ambiguo del termine governance si rinvia al lavoro di Jessop 2006. Il contributo teorico di Jessop investiga questo paradosso attraverso una serie di riflessioni tese a spiegare la natura e i limiti della governance e meta-governance in una realtà complessa. Nel tentativo di dare una definizione del termine Jessop si imbatte in due ordini di

problemi: a) individuare l'ampio campo di problemi di coordinamento nel quale si attua la governance; b) giungere ad una definizione che ne identifichi le "differenzia specifica"

²² Obiettivo di questo lavoro è per l'appunto tentare di chiarire il concetto di governance nell'ambito delle scienze sociali, nelle varie definizioni teoriche che di esso sono state date, successivamente restringere il campo di analisi alla particolare prospettiva di applicazione del termine alla *governance urbana*.

²³ Un'ulteriore classificazione che ci consente di individuare altri tipi di governance, può essere fatta se si prendono in considerazione i seguenti aspetti: 1) la scala o livello di azione, cioè se si opera globalmente o localmente; 2) gli approcci e obiettivi degli interventi; da questo punto di vista si individuano due distinti *modi operandi*: quello di natura sociopolitica, cioè orientato alla ricerca del consenso, al perseguimento di progetti condivisi, all'aggregazione di una molteplicità di attori e interessi, oppure quello con un profilo prettamente economico-gestionale, il cui fine è il miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica. Se si prende in considerazione questa classificazione si possono individuare quattro tipi di governance, in cui è possibile riclassificare i vari usi del termine. A) Se il livello è globale e i fini sono sociopolitici, si può parlare di *good governance*; a questo filone appartiene la governance discussa nel libro bianco dell'UE (Commissione delle Comunità Europee, 2001). Qui la governance è definita, in termini generali, come insieme di regole, processi e comportamenti che influenzano il modo in cui i poteri sono esercitati a livello europeo, facendo particolare riferimento ai seguenti principi: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza dei processi decisionali". B) Se il campo d'azione è quello delle relazioni internazionali e il taglio delle politiche riguarda soprattutto l'organizzazione delle attività economiche, si parla di *global governance*. A questo tipo di azione di governance fanno parte ad esempio le relazioni che sono alla base dei negoziati WTO (World Trade Organization) oppure i tavoli di concertazione in preparazione degli incontri internazionali come i G8. C) Se si combinano livello locale con approcci e obiettivi economico-gestionali si ha a che fare con la *corporate governance*; con questa espressione si fa riferimento alle varie procedure che si seguono sia nel settore privato che in quello pubblico per perseguire una riorganizzazione efficiente del sistema. Tali procedure si basano ad esempio sulla circolazione delle informazioni, su una distribuzione più razionale e precisa dei compiti e delle funzioni. D) Se il campo d'azione è quello dei sistemi locali ma l'approccio è di tipo sociale e politico, si parla di *governance urbana e territoriale*, che fa riferimento in primo luogo alle questioni del governo dei sistemi urbani e metropolitani e aspira a dar vita a iniziative di tipo più sociopolitico, volte alla promozione dello sviluppo e ad accrescere la competitività del territorio.

²⁴ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2007),

What Is Good Governance? testo disponibile all'indirizzo:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>

CAPITOLO II
LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA E LO SCENARIO NORMATIVO

La questione metropolitana in Italia non è nuova. È sorta come esigenza amministrativa del governo locale, in seguito alle prime esperienze dei piani intercomunali degli anni Cinquanta del secolo scorso. Le pratiche di pianificazione si sono concentrate sui piani intercomunali che potevano costituire uno strumento appropriato per ridurre la maldistribuzione delle funzioni urbane, gli squilibri tra le diverse tipologie di comuni presenti nelle aree metropolitane, e valutare i costi dei servizi pubblici con particolare riferimento al settore dei trasporti pubblici locali (Forte, 1963). Ripercorrendo l'exkursus storico-giuridico, in Italia si comincia a parlare di metropoli e di area metropolitana agli inizi degli anni Sessanta, quando tra i geografi si inizia a parlare di regione-urbana come *“fenomeno di sviluppo topografico degli aggregati urbani maggiori, in certi casi per diffusione da un nucleo originario principale, in altri per l'aggregazione (...) di parecchi nuclei in sviluppo”*¹ (Toschi, 1962). Numerose sono le riflessioni e gli studi empirici² che da allora presero forma. Tali studi convergono nel sottolineare le peculiarità del fenomeno in Italia, che non assume le forme del gigantismo urbano (Basta, Morchio, Sanguineti, 2009) conosciute in altre realtà perché basato su uno schema multicentrico, dovuto alla distribuzione sul territorio di un numero elevato di piccoli comuni la cui espansione comporta diffusi fenomeni di conurbazione. Infatti, ben prima di essere oggetto di processi di riforma istituzionale, le aree metropolitane sono state al centro dell'interesse di economisti, sociologi, geografi e urbanisti per le trasformazioni di natura strutturale condotte dai processi di metropolizzazione. Essi sono stati in Italia al centro di studi e riflessioni che ne hanno evidenziato tanto le analogie quanto le peculiarità rispetto ai processi di metropolizzazione più antichi e consolidati propri di altri contesti europei ed extraeuropei. I primi contributi di natura scientifica finalizzati a dare conto dello sviluppo del fenomeno metropolitano in Italia sono le ricerche condotte da Cafiero e Busca per lo SVIMEZ (1970) e da Marchese (1989), che utilizzano indicatori di natura demografica e socio-economica per individuare le aree metropolitane. Cafiero e Busca individuarono nel 1951 ventisei aree metropolitane,

Introduzione

comprendenti il 31% della popolazione italiana. Nel decennio successivo gli autori constatano un aumento di numero delle aree metropolitane, divenute trentadue e arrivate a raccogliere il 40% della popolazione italiana. Al 1981, vengono formulate due ipotesi: la prima, prevede sostanzialmente una continuazione nel prossimo quindicennio dei processi di concentrazione urbana in atto nel nostro Paese, la seconda, viceversa, tende a realizzare una maggiore diffusione metropolitana nel Sud, principalmente mediante la formazione di nuove aree metropolitane che si verranno a formare attraverso un accelerato sviluppo delle città medie, tanto da prefigurarsi l'esistenza di quarantasette aree metropolitane.

Una riflessione particolare merita un episodio, che pur non avendo trovato effettiva attuazione, al pari di quelli che lo avevano preceduto, *si caratterizza da un lato per aver arricchito il processo di apprendimento connesso alla programmazione della componente territoriale, fornendo una lettura in termini spaziali dello sviluppo con una sostanziale valenza metodologica, dall'altro per il fatto di costituire, in quanto tale, un riferimento o forse anche un possibile modello per il successivo sviluppo della programmazione regionale, che proprio dal progetto '80 può ancora oggi mutuare una modalità di coniugazione delle questioni dello sviluppo economico con quelle del territorio.* Nella seduta del 3 dicembre del 1969 è stato pubblicato il rapporto strettamente connesso con la programmazione economica e soprattutto con le elaborazioni per la predisposizione del *Programma Economico Nazionale*³ relativo al periodo 1971-75, il cosiddetto "Progetto 80". Il fascicolo consisteva in una ricerca promossa dal Ministero del bilancio e della programmazione economica nel 1968 e affidata dall'ISPE (Istituto di Studi per la Programmazione Economica) al Centro Piani e Studi Economici, nell'*intento di impostare le scelte di programmazione economica in relazione all'assetto territoriale.* Il Progetto 80 segna un momento importante nel percorso metodologico della programmazione in Italia, poiché ha voluto rappresentare un tentativo di integrazione tra obiettivi economici e sociali prescelti per imprimere un nuovo corso al processo di sviluppo al fine di favorire il riequilibrio tra aree del Paese caratterizzate da differenti livelli di sviluppo economico, ed obiettivi territoriali, formulati in termini di pianificazione appropriata dell'uso del territorio, rispetto agli insediamenti e alle reti di comunicazione, secondo un disegno strategico definito alla scala dell'intero territorio nazionale. Il rapporto ha messo in luce il carattere strategico, ai fini della programmazione, di una politica di forte espansione dei programmi di spesa pubblica diretti a soddisfare esigenze sociali prioritarie; in tal senso, il documento propone una funzione

Il Progetto 80: proiezioni territoriali

riformatrice e allo stesso tempo redistributiva del piano, in base all'idea-guida che il programma economico dovesse mirare ad individuare dapprima, e a supportare di conseguenza, lo sviluppo e/o il conseguimento di ambiti e nuclei "forti" del Paese, opportunamente individuati, secondo un modello di sviluppo spaziale per "poli". Tali poli erano caratterizzati oltre che dalla scala urbana, anche dalla presenza di strutture economiche, soprattutto terziarie, di una certa consistenza, in grado di generare "economie di agglomerazione" e di agevolare quindi il processo virtuoso di sviluppo di aree gravitazionali. Il Progetto è articolato in quattro parti (due di analisi e due di programmazione), corredato da cartogrammi. La prima consta di un' *analisi delle risorse territoriali* a livello nazionale e del loro uso; si distinguono tre tipologie: le "aree libere", le "aree intensive" e le "infrastrutture dei trasporti". La seconda descrive il *modello di assetto territoriale attuale* tenendo conto dei fattori storico-economici che lo hanno determinato. Nella terza si propone un *modello di assetto territoriale programmatico*, dopo aver definito gli obiettivi, le componenti essenziali e i criteri della trasformazione territoriale programmatica. L'ultima parte funge da indicatore di alcune *linee di politica del territorio* ai fini della realizzazione del modello programmatico. La ricerca propone un *modello di assetto territoriale programmatico basato sui seguenti criteri progettuali*:

- Utilizzazione e valorizzazione dei beni culturali naturalistici, determinandone destinazioni d'uso compatibili con la preservazione di tali risorse;
- Liberazione delle fasce costiere, marine, lacuali e fluviali attraverso il blocco degli insediamenti intensivi e la creazione di ampie fasce costiere di utilizzazione turistica programmata;
- Valorizzazione dell'ambiente collinare e montano (sotto-utilizzato) attraverso la formazione di un ampio sistemi di parchi collinari e montani;
- Aumento dell'accessibilità dei beni culturali e naturalistici;
- Nuova organizzazione dei sistemi urbani, volta ad assicurare uniformità di dotazione sociale e produttiva;
- Formazione dei "*sistemi metropolitani*", ai quali è attribuito un ruolo strategico nello sviluppo complessivo; creazione di un sistema relazionale generale che connetta tutti i sistemi metropolitani in una logica di articolazione policentrica del territorio.

Vengono, riconosciuti trenta "*sistemi metropolitani*" che non devono essere intesi come aree urbanizzate compatte, disposte attorno ad un unico centro, ma per l'appunto, come strutture articolate e

policentriche. Ciascuno di essi sarà naturalmente configurato in modo diverso: alcuni sistemi si fonderanno su un centro urbano di maggiori dimensioni, collegato a centri minori; altri su una rete di centri equivalenti, variamente collegati e integrati tra loro. I sistemi dovranno comunque presentare certi requisiti e misure fondamentali, riguardanti:

- La consistenza demografica minima;
- I tempi di percorrenza massimi all'interno di ciascun sistema;
- La presenza di un'organizzazione economica complessa e differenziata, capace di offrire possibilità di lavoro in un'ampia gamma di attività produttive;
- La presenza di un minimo di istituzioni e attrezzature e servizi sociali e culturali;
- L'integrazione biotico ambientale;
- Le disponibilità di spazio per il tempo libero.

I suddetti sistemi una volta analizzati, sono stati divisi in tre gruppi:

- Tipo A: quelli fondati sulle attuali aree metropolitane;
- Tipo B: i sistemi di riequilibrio;
- Tipo C i sistemi alternativi.

L'area Metropolitana dello Stretto rientra in quest'ultima. In particolar modo, i sistemi del Tipo C comprendono zone più lontane dalle attuali aree di gravitazione. Quindi, la progressiva realizzazione di questi sistemi costituisce una vera e propria alternativa alle attuali tendenze centripete. Tuttavia, il limite del progetto è stato, però, nell'assenza di proposte reali per un legame efficace tra la pianificazione e la politica economica di breve periodo, nonostante le affermazioni di principio⁴. Il principio di riequilibrio del territorio, alla base del *Progetto 80*, è stato completamente disatteso, anzi la contrattazione che ne è seguita, ha portato a un ulteriore rafforzamento delle armature urbane già esistenti. Inoltre si aggiungeva: *“I sistemi metropolitani non devono essere quindi intesi come aree urbanizzate compatte, disposte attorno ad un unico centro, ma come strutture articolate e policentriche. Ciascuno di essi sarà naturalmente configurato in modo diverso: alcuni sistemi si fonderanno su un centro urbano di maggiori dimensioni, collegato a centri minori; altri su una rete di centri equivalenti, variamente collegati ed integrati fra loro. Ciascun sistema dovrà comunque presentare certi requisiti e misure fondamentali, riguardanti la consistenza demografica minima; i tempi di percorrenza massimi all'interno di ciascun sistema; la presenza di una organizzazione economica complessa e differenziata, capace di offrire possibilità di lavoro in un'ampia gamma di attività produttive; la presenza di un*

minimo di istituzioni e attrezzature e servizi civili, sociali e culturali; le disponibilità di spazio per il tempo libero”.

Come è noto le opzioni politiche dell'ESDP⁵ (European Spatial Development Perspective), del 1999, trent'anni dopo sono quasi le stesse, applicate alla scala europea:

1. Sviluppo di un sistema urbano policentrico ed equilibrato e rafforzamento di una integrazione fra le aree urbane e rurali. Ciò implica il superamento dell'antiquato dualismo fra la città e la campagna.
2. Promozione di una concezione integrata dei trasporti e comunicazioni, che sostenga lo sviluppo policentrico del territorio dell'UE, che è una importante pre-condizione per mettere in grado le città e le regioni europee di raggiungere la loro integrazione in seno all'Unione economica e monetaria. Dovranno realizzarsi gradualmente la parità di accesso alle infrastrutture e alla conoscenza.
3. Sviluppo e conservazione dei beni naturali e culturali attraverso una saggia gestione. Ciò contribuisce sia a preservare ed approfondire le identità regionali, sia al mantenimento delle diversità culturali e naturali delle regioni e città dell'Unione nell'età della globalizzazione.

I risultati del ESDP sono tuttavia, assai modesti dal punto di vista operativo e strategico. Infatti, mentre il *Progetto '80* indicava (ovviamente alla scala nazionale italiana) quali fossero i criteri e gli indicatori spaziali attraverso cui le parole “sistema di città”, “equilibrato” e “policentrico” si materializzassero, e quindi attraverso cui si potessero misurare la presenza di queste condizioni e valutare in concreto le azioni necessarie per conseguire i risultati di tali condizioni, niente di tutto questo è fornito dal Quadro dell'ESDP (a scala europea). Qui non si dispone di un concetto e di misure comuni di sistema di città, di equilibrio e di policentrismo, che sarebbe appunto il primo passo per ottenere la “coesione territoriale” tanto propagandata.

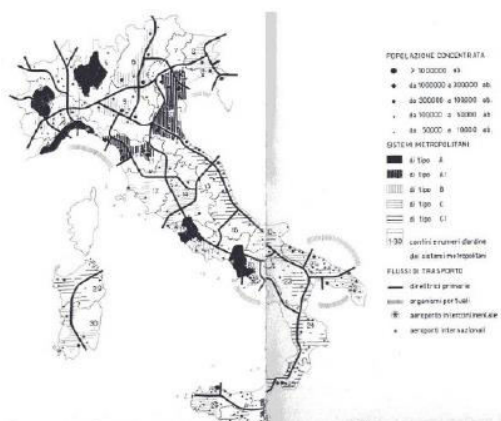


Fig. 1, Il Progetto 80: sistemi metropolitani e infrastrutturali

CAPITOLO II LA RIFORMA METROPOLITANA

Le Città metropolitane e la loro effettiva istituzione: L'evoluzione del quadro normativo

Nella storia della mancata attuazione delle norme costituzionali, un ruolo significativo è giocato dalla questione dell'istituzione delle Città metropolitane. All'affermazione indiscussa di una regolamentazione internazionale, o globale, dei sistemi economici, si contrappone il radicamento dell'attività economica e finanziaria a livello delle grandi città, fenomeno che ha spinto la dottrina più sensibile non solo a rievocare la necessità di una disciplina del mercato in ambito locale, ma anche ad intravedere un "diritto alla città"⁶ non ancora esplicitamente codificato, quale somma di una serie di prestazioni (qualità dei servizi pubblici, livelli adeguati di urbanizzazione, salubrità dell'ambiente urbano) che dovrebbero essere garantite agli abitanti delle città (J. B. Auby, 2013). La nuova disciplina delle Città metropolitane in Italia segna un rilevante punto di svolta perché nel sistema viene introdotto, in concreto, questo ente - Città metropolitana - per il quale vi erano stati molti tentativi, in precedenza, di una disciplina e che, circostanza invero peculiare, aveva ricevuto, pur se non istituita, una regolamentazione, sebbene limitata, a livello costituzionale. La Legge Delrio è la conclusione di un lungo "viaggio" durato più di vent'anni.

Sotto l'influenza di altri Stati europei nei quali già esisteva da tempo una disciplina differenziata ed evoluta delle città – caratterizzate da specifiche esigenze di coordinamento dei servizi e dei trasporti, di pianificazione ed uso del territorio – anche il nostro legislatore nazionale aveva previsto con la legge n. 142/1990 (artt. 17-21) la figura delle aree metropolitane: queste ultime, disciplinate all'art. 19, venivano individuate in alcuni Comuni di maggiori dimensioni (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), unitamente ad altri Comuni i cui insediamenti presentassero con i primi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali. L'insuccesso delle

La legge n. 142 del 1990

aree metropolitane sembrerebbe imputabile ai contenuti della disciplina di cui al citato art. 19 della legge n. 142/1990, che affidava alle Regioni, sentiti i Comuni e le Province interessate, il compito di procedere alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana.

Come sappiamo, il modello della legge n. 142 del 1990, di costruzione centralista, non è stato mai realizzato per i problemi e i veti incrociati di cui s'è fatto cenno in precedenza. Occorre riconoscere che la causa principale dell'insuccesso della legge n. 142/1990 è da addebitare, però, alla difficoltà oggettiva di applicare il modello unico di Città metropolitana, istituzionalizzato e strutturato in modo uniforme, in realtà urbane molto disomogenee fra di loro, dalla città globale di Milano all'“isola” di Venezia. Tralasciando di richiamare la successiva e caotica evoluzione legislativa della fine degli anni Novanta, è sufficiente ricordare che, a distanza di nove anni, il progetto della Città Metropolitana è stato ripreso dalla legge del 3 agosto 1999, n. 265 (la cosiddetta Napolitano - Vigneri), con variazioni finalizzate a valorizzare l'iniziativa dei comuni e a ricercare soluzioni differenziate per i diversi e disomogenei territori metropolitani. Quest'ultima disciplina è stata poi trasfusa nel Testo unico degli enti locali approvato con decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267 (in prosieguo Tuel). Il Tuel prevedeva un modello di Città metropolitana meno rigido e maggiormente diversificato in relazione alle specificità locali rispetto a quello della legge n. 142 del 1990. Nella costruzione del Tuel del 2000, infatti, la Città metropolitana è stata configurata come ente locale eventuale e, soprattutto, ad ordinamento differenziato (artt. 22 – 26). La Regione, infatti, secondo il Tuel, avrebbe potuto scegliere fra tre opzioni:

Il Tuel del 2000

- a) procedere alla delimitazione della Città metropolitana, senza creare altre strutture (art. 22);
- b) definire per determinate materie, ambiti sovra-comunali, associativi o di cooperazione, per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali (art. 24);
- c) istituire la Città metropolitana fra il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità, con rinvio per la definizione degli elementi fondamentali (territorio, organizzazione, articolazione interna e funzioni) allo Statuto della stessa Città metropolitana (art. 23).

Il Tuel, in sostanza, valorizzava i requisiti caratterizzanti la Città metropolitana di “area ristretta”, prevedendo un ente amministrativo costituito da una grande città (il Comune capoluogo) e i comuni in

contiguità territoriale, ad essa strettamente legati per questioni economiche, sociali e di servizio, nonché culturali e territoriali (cosiddetta “conurbazione”), senza escludere, però, la possibilità di una organizzazione territoriale per “area vasta”. E, soprattutto, lasciava alla competenza delle autonomie locali la decisione sul futuro dei loro territori, coinvolgendo nella scelta anche le popolazioni interessate attraverso lo strumento del referendum. Introduceva, infatti, l’obbligo della consultazione elettorale sulla proposta di istituzione della Città metropolitana, da svolgersi obbligatoriamente a cura di ciascun comune partecipante. Prevedeva, inoltre, la possibilità di optare per un modello meno strutturato e più funzionale, attraverso forme associative e di cooperazione collaborativa per l’esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali in ambiti sovra-comunali (sull’esempio delle agenzie funzionali specializzate per determinati temi). Il TUEL, quindi, confermava le stesse aree metropolitane già individuate dalla legge n. 142 del 1990, e cioè le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni con insediamenti in rapporti di stretta integrazione territoriale in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali (art. 22) e prevedeva, inoltre, che, su conforme proposta degli enti locali interessati, la Regione, e, in caso di inadempimento il Governo, dovesse procedere alla delimitazione territoriale dell’area metropolitana. Stabiliva che nelle aree metropolitane il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti, da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione, potevano costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato. A tale fine, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della Provincia avevano il compito di convocare l’assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. L’assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adottava una proposta di Statuto della Città metropolitana, con la definizione del territorio, dell’organizzazione, dell’articolazione interna e delle funzioni. La proposta di istituzione della Città metropolitana doveva essere sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante. E solo nel caso di esito favorevole del referendum, la proposta poteva essere presentata dalla Regione ad una delle due Camere per l’approvazione con legge, con la conseguenza di avere tante leggi quante regioni proponenti. Inoltre, la Città metropolitana avrebbe acquisito le funzioni della Provincia e attuato il decentramento previsto dallo Statuto, salvaguardando l’identità delle originarie collettività locali. In caso di non coincidenza della Città metropolitana con il territorio di una Provincia, si sarebbe dovuto procedere alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all’istituzione di nuove province, considerando l’area della città come territorio di una nuova Provincia. Istituita la Città metropolitana, la

Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, avrebbe potuto procedere alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi nell'area metropolitana. Anche il Tuel, come è noto, non ha avuto attuazione e, dal 7 luglio 2012, gli articoli 22 e 23 sono stati abrogati dal comma 1, ultimo periodo, dell'art. 18 del decreto legge n. 95 sulla *Spending Review*.

Alla mancata effettiva istituzione delle Città metropolitane fa da “*pendant*” la loro costante menzione, sia nei successivi interventi legislativi (si vedano gli artt. 22 e 23 del TUEL, ovvero la normativa in materia di federalismo fiscale) che nel testo costituzionale novellato del 2001: l'art. 114 della Costituzione, aggiunge all'elenco degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica anche le Città metropolitane. Tuttavia, le potenzialità prescrittive insite nella previsione costituzionale sono rimaste a tutt'oggi lettera morta⁷. Con la riforma del 2011 del titolo V della Costituzione, la Città metropolitana ha ottenuto il riconoscimento costituzionale come componente essenziale della Repubblica, unitamente a Regioni, Province, Comuni e Stato. La Costituzione, in estrema sintesi:

Riforma costituzionale del 2001

- a) equipara la Città metropolitana agli altri enti territoriali, ma non ne dà una definizione né li localizza;
- b) non dice nulla circa il procedimento per la loro istituzione, lasciando il dubbio sull'applicabilità o meno a questa fattispecie dell'art. 133 della Costituzione, richiesta nei casi di modifica della circoscrizione provinciale;
- c) attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (v. l'art. 117, comma 2, lett. p). Cost.).

Quindi, per la Costituzione riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2011, le Città metropolitane, al pari di comuni, province e regioni, sono “enti autonomi con propri Statuti, funzioni e poteri secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art. 114, secondo comma), ed hanno un potere regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad esse attribuite (art. 117, c. 6). Le Città metropolitane, sempre per la Costituzione, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze e possono esercitare quelle funzioni che, di norma, spettano ai comuni ma che, allo scopo di assicurarne l'esercizio unitario, possono esserle conferite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118). Esse, insieme

con lo Stato, le Regioni, le Province e i comuni, devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, terzo comma). Sono enti dotati di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e devono avere risorse autonome e la possibilità di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e di disporre di una compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (art. 119). Le città metropolitane hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato (art. 119, comma sesto). Lo Stato guadagna la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali delle Città metropolitane (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), mentre spetta alla competenza residuale delle Regioni la potestà legislativa per le rimanenti materie (art. 117, quarto comma).

La stessa legge del 5 giugno 2003, n. 131, emanata per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla riforma costituzionale del 2001, non ha fornito una nozione generale di area metropolitana, né ne ha definito i caratteri, limitandosi a delegare ogni decisione in merito al Governo, con poche indicazioni generiche. Il Governo veniva delegato, in particolare, ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento. Questa legge superava la previsione del Tuel, che affidava allo Statuto della Città metropolitana, elaborato dagli stessi enti costituenti, il compito di disciplinare gli organi e l'articolazione interna della Città metropolitana e di definirne le funzioni. Diversamente, la riorganizzazione delle circoscrizioni comunali e il riordino territoriale delle Province continuavano ad essere regolati dall'art. 23, comma 6, del Tuel. Come è noto, il termine per l'adozione dei decreti delegati di cui alla legge La Loggia era fissato al 31 dicembre 2005, ma la delega è rimasta del tutto inattuata.

Legge “La Loggia” del 2003

Il tema della Città metropolitana è stato rilanciato, senza successo, dalla legge del 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale”. L'art. 23, della legge n. 42 del 2009, introduceva “la disciplina per la prima istituzione” delle Città

Legge sul federalismo fiscale del 2009

metropolitane, in via “transitoria”, mentre rinviava ad un’“apposita legge”, la disciplina ordinaria sulle funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale (art. 23, comma 1). La legge, cui rinviava l’art. 23, comma 1, avrebbe dovuto:

- disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite alla Città metropolitana (art.23, comma 8);
- dare attuazione “alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi (dell’art. 23)” della legge n.42/2009;
- disciplinare l’esercizio dell’iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell’area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l’inclusione nel territorio della Città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale (art.23, comma 9).

Inoltre, essa aveva introdotto, la possibilità di “sperimentare” l’istituzione della Città metropolitana prevedendone il relativo iter procedimentale:

- a. proposta di istituzione della Città metropolitana formulata da parte degli enti locali individuati come a ciò legittimati (provincia o comune o entrambi), da sottoporre al vaglio preventivo della Regione;
- b. indizione di un referendum tra “tutti i cittadini della Provincia” in ordine alla proposta.

Nello specifico, la legge n. 42 assegnava l’iniziativa al comune capoluogo e alla provincia, congiuntamente tra di loro o separatamente, prevedendo che, se la proposta fosse stata presentata solo da uno dei due enti locali, comune capoluogo o provincia, avrebbe dovuto essere sostenuta da almeno il venti per cento dei comuni della provincia interessata, che rappresentino nel complesso il sessanta per cento della popolazione. Prescriveva che l’oggetto della proposta di istituzione della Città metropolitana dovesse essere composto da tre elementi:

- a. la perimetrazione della Città metropolitana;
- b. l’articolazione interna della stessa in comuni;
- c. una proposta di Statuto provvisorio.

Stabiliva che la perimetrazione della Città metropolitana, nel rispetto del principio di continuità territoriale, doveva comprendere almeno tutti i comuni proponenti e il comune capoluogo, e coincidere con il territorio di una sola provincia o di una sua parte. Prevedeva che la proposta di Statuto provvisorio avrebbe dovuto definire le forme di

coordinamento dell'azione di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplinare le modalità di scelta del presidente del consiglio provvisorio della Città metropolitana. Disponeva, inoltre, che, previa acquisizione del parere regionale doveva essere indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia interessata, secondo la disciplina di un apposito regolamento governativo da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica. Stabiliva, ancora, che l'eventuale parere negativo della regione non precludeva il proseguimento della procedura, ma incideva solo sul quorum di validità del referendum confermativo fissato al trenta per cento degli aventi diritto, e non richiesto in presenza di un parere positivo regionale. L'ambito di applicazione della disciplina transitoria riguardava solo nove delle dieci Città metropolitane: restava esclusa la Città di Roma, destinataria nella stessa legge di una specifica disciplina transitoria anch'essa con effetti "fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane", ovvero fino all'adozione di un'apposita legge organica (art. 24). La provincia di riferimento cessava di esistere ed erano soppressi i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento dei nuovi organi (definitivi) della Città metropolitana" (art.23, c. 8). Lo Statuto, definitivo della Città metropolitana, doveva essere adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento (art.23, c. 8). Lo schema di regolamento per lo svolgimento del referendum di cui all'art.23 della legge n.42/2009 è stato approvato dal CdM solo in data 28 luglio 2011. La legge n. 42 demandava ad uno specifico decreto legislativo il compito di assicurare il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, anche mediante l'attribuzione di specifici tributi, allo scopo di assicurare ai suddetti enti una più ampia autonomia di entrata e di spesa, in relazione alla complessità delle funzioni ad essi attribuite. Prevedeva, infine, che il suddetto decreto in parola contenga la disciplina concernente la facoltà per le Città metropolitane di applicare i tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali (art. 15). Anche gli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della suddetta legge 42 del 2009 sono stati abrogati dal comma 1, ultimo periodo, dell'art. 18 del decreto legge n. 95 del 2012. L'istituzione in via transitoria della Città metropolitana era facoltativa ed avveniva a conclusione di un articolato procedimento, ma nessun comune o Provincia delle aree interessate ha ritenuto di dovere sfruttare la possibilità di sperimentare nel proprio territorio l'istituzione della Città metropolitana. La questione delle Città metropolitane è rimasta, quindi, ancora una volta irrisolta, anche a causa, fra l'altro, dell'immobilismo dei territori interessati.

Si ricorda che anche l'UPI (Unione delle Province Italiane) ha formulato nel 2012 una proposta di legge recante "Delega al Governo per l'istituzione delle Città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali". Anche nella proposta UPI rimane la scelta del modello sovra-comunale strutturato ed istituzionalizzato, ma esclusivamente di area vasta. La proposta conteneva, tuttavia, alcune novità; fra cui:

- la delega legislativa al Governo ad emanare, entro quattro mesi, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle Città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle materie previste dalla legge sul federalismo fiscale e per il riordino delle Province;
- la definizione, entro un mese, attraverso un accordo in Conferenza Unificata, degli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali;
- l'aggregazione dei comuni del territorio, entro i successivi due mesi, nelle nuove circoscrizioni provinciali o metropolitane, nel rispetto del principio di continuità territoriale;
- la coincidenza del territorio della Città metropolitana con il territorio di una o di più Province;
- lo svolgimento da parte della Città metropolitana di tutte le funzioni della provincia e del comune capoluogo di ambito metropolitano;
- l'assegnazione alla Città metropolitana delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Nel suddetta proposta UPI, la Città metropolitana prendeva il posto della Provincia e del comune capoluogo e si articolava al suo interno in comuni metropolitani, con un sindaco, la giunta e il consiglio eletti direttamente dai cittadini. Inoltre, essa prevedeva anche la razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali, con la riduzione del numero delle province e il conseguente accorpamento degli uffici territoriali di governo e l'eliminazione degli enti e le agenzie statali e regionali e il conseguente passaggio delle funzioni amministrative alle stesse province.

Nuova Carta delle Autonomie

Come è noto, è fermo al Senato, 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali), il disegno di legge sulla nuova *Carta delle Autonomie*, (S. 22599), già licenziato dalla Camera (C. 3118), per adeguare le funzioni degli enti locali alla riforma del titolo V della Costituzione, con delega al Governo alla raccolta delle disposizioni statali sugli enti locali. Il progetto della nuova Carta delle Autonomie confermava il procedimento istitutivo delle Città metropolitane previsto dalla legge n.42 del 2009, individuando gli organi di governo del nuovo ente nel sindaco metropolitano e consiglio e giunta, eletti a suffragio universale e diretto, salvo diversa disposizione statutaria, e ne definisce le relative funzioni soprattutto in materia di pianificazione, trasporti e mobilità.

Art. 18 del decreto legge 95 del 2012 convertito nella legge n. 135/2012

Una prima disciplina più puntuale delle Città metropolitane era stata introdotta dall'art. 18 del decreto legge n. 95/2012, poi dichiarato anch'esso incostituzionale dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013, alla quale si rinvia per i medesimi profili di illegittimità già esaminati per le Province in relazione all'art. 17 del medesimo decreto legge. Il merito della riforma risiedeva essenzialmente nell'aver previsto una più stringente disciplina, secondo modalità che affidavano non più alla Regione bensì alla legge dello Stato l'identificazione territoriale delle Province e delle Città metropolitane; in base allo stesso articolo 18 doveva essere la legge stessa a prevedere il "trapasso" dalla Provincia alla Città metropolitana. Veniva così ad instaurarsi una correlazione necessaria tra trasformazione/eliminazione delle Province e assunzione delle nuove funzioni di governo dell'area metropolitana da parte delle Città metropolitane, qualificate anch'esse come enti di secondo livello, con funzioni di coordinamento delle attività economiche, sociali e produttive svolte dai Comuni che ne fanno parte, ma anche con delicate funzioni gestorie⁸. Nella medesima direzione dell'art. 18, il decreto legge n. 95/2012, si collocava la disciplina contenuta nella legge n. 56/2014 che, tuttavia, avrebbe l'ambizione di regolare in modo più esplicito alcuni profili disciplinari funzionali ad agevolare la prossima riforma costituzionale del titolo V. Alla conferma della qualificazione delle Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria) come enti territoriali di area vasta segue una più incisiva precisazione delle loro funzioni, in un'ottica di più chiara distinzione rispetto a quelle che resterebbero in capo alle nuove Province. La Città metropolitana si caratterizza, dunque, come ente di governo metropolitano, che non si limita, a differenza delle Province, a svolgere funzioni di prevalente coordinamento, ma del quale vengono potenziate le funzioni di cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, con il

riconoscimento di compiti di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; alla Città metropolitana viene, inoltre, attribuita la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, con l'obiettivo di inserirla nella rete delle aree metropolitane europee. Non sono mancati, tuttavia, rilievi critici soprattutto in ordine ai criteri di individuazione del territorio della Città metropolitana, che - già secondo la disciplina dell'art. 17 del decreto legge n. 95/2012, così come nel testo della legge n. 56 del 2014 - si fondano sulla automatica coincidenza con il territorio della Provincia omonima. Coincidenza che tuttavia non sembrerebbe del tutto rispettosa dell'esigenza - evidenziata anche in studi accurati sulle caratteristiche della conurbazione sul territorio nazionale⁹ - di determinare il territorio della Città metropolitana non già secondo *aprioristici automatismi*, bensì in applicazione di canoni fondati sull'oggettiva identificabilità di realtà socio-economico-culturali omogenee. La questione della coincidenza, anche quale risposta ai profili di maggiore perplessità evidenziati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013 in ordine alla perimetrazione dall'alto delle nuove geometrie istituzionali, viene in parte risolta dalla possibilità riconosciuta ai comuni, compresi i comuni capoluoghi delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, I comma, Cost., di prendere iniziativa per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città metropolitana. Proposta di modifica subordinata al parere positivo della Regione interessata e a un procedimento di intesa, promosso dal Governo, tra i comuni interessati e la Regione, nelle ipotesi in cui quest'ultima abbia espresso parere contrario (art. 1, co. 6, l. n. 56/2014). Aspetto quest'ultimo che risulterebbe più rispettoso del legame tra popolazione e territorio, nonché dello spirito della riforma, in linea con il sistema francese delle autonomie locali fondato su di una rete istituzionale intercomunale (Auby J.B., Auby J.F., Rozen N.). Incertezze residuano anche relativamente alle modalità di elezione degli organi della Città metropolitana, che, ferme restando le competenze della legge statale in materia elettorale, risultano espressione del carattere anfibio del prototipo: da un lato, infatti, la fisionomia associativa (dei comuni dell'area urbana) risulterebbe maggiormente coerente con l'elezione indiretta degli organi, mentre dall'altro alla funzione di organo di governo autonomo sarebbe più confacente l'elezione a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano (che possono essere previste dallo Statuto a condizione di aver previamente articolato il comune capoluogo in più Comuni distinti). Ragioni di incertezza che deriverebbero anche dallo scarto tra le fattezze giuridiche che le Città metropolitane dovrebbero assumere in sintonia con il quadro europeo e la configurazione che sembrerebbe loro derivare dall'attuale disciplina legislativa (e dalla futura riforma costituzionale), non sempre compatibile con i tratti distintivi di un ente

politico. Dall'illustrazione dello *status quo* relativo alle 14 aree metropolitane italiane, prima della legge 56/2014, si possono formulare alcune considerazioni:

- per quanto riguarda *l'individuazione del territorio facente parte dell'area metropolitana*, si preferisce non tener conto di criteri tecnico-scientifici ma di adesioni spontanee e graduali dei comuni, basate sulla condivisione delle funzioni e degli obiettivi che si vogliono attribuite alla Città Metropolitana, anche se sembrerebbe prevalere la tendenza, gradita alle attuali province, di far coincidere l'area metropolitana con il territorio della provincia di appartenenza della città centrale;
- in alcuni casi la fase di transizione verso la Città Metropolitana è affidata ad organismi definiti *Conferenze Metropolitane*, cui compete sia la promozione del nuovo ente che l'esercizio, in via transitoria, di funzioni di competenza della Città Metropolitana;
- in tutti i casi, seppur con situazioni differenti, si è ancora lontani dall'istituzione di Città metropolitane;
- il *rischio di un'egemonia della città centrale* ha comportato, da parte dei comuni coinvolti, richieste di formazione di nuove province;
- alcune città centrali hanno deciso di trasformare le proprie circoscrizioni in municipi per favorire un rapporto paritario con i comuni dell'area.

Da quanto esposto parrebbe, quindi, che le maggiori possibilità di riuscita dipendano da una prima adesione, spontanea e graduale, alle conferenze metropolitane, quali organismi entro cui iniziare a prefigurare e sperimentare il ruolo della futura Città metropolitana. L'adesione, dei singoli comuni, delle città centrali suddivise in municipi e delle province si baserà sulla condivisione delle funzioni che spetteranno alla Città metropolitana.

L'adozione della legge del 7 aprile 2014 n. 56 (la cosiddetta legge “Delrio”) ha comportato una radicale trasformazione del panorama istituzionale locale nei grandi capoluoghi, legata alla “trasformazione” della storica figura della Provincia. Le Città metropolitane dal 1° gennaio 2015 subentrano alle Province omonime e succederanno ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi, esercitando le funzioni nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno. In particolare, dal 2015 vedranno la luce 10 Città metropolitane:

1. Torino;
2. Milano;
3. Venezia;
4. Genova;
5. Bologna;
6. Firenze;
7. Bari;
8. Napoli;
9. Reggio Calabria (quest'ultima dal 2016, essendo commissariata, durante l'emanazione della legge);
10. Roma capitale.

La legge n. 56/2014 individua nel Primo Gennaio 2015 la data nella quale le Città metropolitane (nello specifico le città di: Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Roma Capitale) subentreranno alle province omonime. Alla predetta data il sindaco del comune capoluogo assumerà le funzioni di sindaco metropolitano e la Città metropolitana opererà con proprio Statuto e propri organi, così iniziando ad esercitare le sue nuove funzioni. La legge, infine, cerca di definire in modo graduale il subentro delle Città metropolitane alle Province, attraverso una serie di passaggi temporalmente scanditi:

- il presidente e la giunta provinciale, in carica alla data di entrata in vigore della legge, restano in carica a titolo gratuito fino al 31 Dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione (nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'art. 163, co. 2, T.U.E.L.) e per gli atti urgenti e prorogabili;
- il presidente assume fino a tale data anche le funzioni del consiglio provinciale;
- ove all'entrata in vigore della legge la provincia sia commissariata, il commissariamento è prorogato fino al 31 Dicembre 2014;

- entro il 30 Settembre 2014 si svolgono le elezioni del consiglio metropolitano, indette dal sindaco del comune capoluogo, e si insediano il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana;
- entro il 31 Dicembre 2014 il consiglio metropolitano approva lo Statuto.

Pur avendo alcuni aspetti critici, il nuovo soggetto amministrativo sembra essere in grado di rispondere ai cambiamenti della nostra società. Da una panoramica delle forme di governo metropolitano in Europa, e senza considerare contesti istituzionali storicamente superati, nei quali le peculiarità metropolitane sono diventati occasione di accentramento con forti poteri statali di ingerenza, emerge una vasta pluralità di formule e di assetti (Bobbio, 2002). Con qualche semplificazione, è possibile indicare alcune tipologie, quali:

- *Città-stato* o *città-regione*, quali Berlino, Amburgo, Madrid, Vienna, Bruxelles: realtà metropolitane sostanzialmente coincidenti con un soggetto (Land, Stato-membro, regione) dotato anche di poteri legislativi;
- *Città-provincia*, quali Monaco, Francoforte e la gran parte delle città tedesche: concentrazione dei poteri provinciali in capo al comune capoluogo (Kreisfrei), mentre l'area esterna costituisce una provincia a ciambella;
- *Ente metropolitano*, quali Londra, Stoccarda, Amsterdam, Rotterdam: ente elettivo con poteri rinforzati ma non legislativi, che ricomprende una ampia pluralità di municipi, senza grande comune capoluogo;
- *Forme associative*, quali Lione, Bordeaux, Marsiglia, Strasburgo, Lille e la gran parte delle città francesi: aggregazioni tra i comuni interessati (*Communautés urbaines*);
- *Autorità di settore*, quali Barcellona, Londra prima delle riforme del 2000: gestioni metropolitane a diversi cerchi concentrici, distinte a seconda dei settori (ad es. trasporti, traffico, acque, rifiuti). In questo modello può ora essere collocata, pur con varie peculiarità, la legge del giugno 2010 sull'area metropolitana parigina ("Grand Paris"), che – al fine di ridurre gli squilibri sociali e promuovere lo sviluppo solidale e di adottare peculiari regole unitarie nell'area, particolarmente in materia urbanistica e fiscale – istituisce, tra l'altro, due nuovi enti pubblici, con il compito di attuare

La Città metropolitana come nuovo ente territoriale

un piano di gestione del territorio che comprende una cospicua realizzazione di reti di trasporto, alloggi e diverse infrastrutture (compreso un grande polo scientifico e tecnologico);

- *Forme di collaborazione e partecipazione.* Anche sotto questo profilo, l'esempio più recente è costituito dal modello parigino, che affianca ad enti settoriali una rete di forme di coinvolgimento e collaborazione con i comuni e le loro associazioni.

Queste differenze di soluzione istituzionale corrispondono a diverse finalità e ciascuna di esse privilegia alcuni obiettivi rispetto ad altri:

- talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) finalità di governo complessivo e pianificazione dell'area vasta, di rafforzamento delle capacità di compiere scelte strategiche e coordinare politiche metropolitane, di realizzazione di infrastrutture, particolarmente a rete;
- talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) finalità di coesione sociale e di equiparazione dei diritti dei cittadini (la cui vita è sempre meno ristretta nei confini del singolo comune), tendendo ad una omogeneità di trattamento in relazione a servizi, tariffe, imposte locali, regole e tendendo ad elevare le condizioni di vita degli abitanti delle zone maggiormente svantaggiate;
- talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) finalità di semplificazione, riducendo i livelli di governo, comunque razionalizzando le competenze, accorpendo strutture e apparati, fornendo agli operatori regole omogenee (si pensi alle difficoltà di una piccola impresa che, operando in un ambito provinciale di una sessantina di comuni, debba cimentarsi, ad esempio, con sessanta diversi piani regolatori, regolamenti edilizi e di igiene, ecc.)

Le trasformazioni territoriali delle aree metropolitane italiane sono state profonde negli ultimi decenni e pertanto la questione dei confini amministrativi delle istituzioni locali deve essere affrontata. La classificazione europea ESPON delle aree urbane funzionali (FUAs), successiva all'approvazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo del 1999, e da allora costantemente aggiornata¹⁰, è fondata proprio sull'individuazione delle aree locali dove si addensano gli spostamenti per studio e lavoro. Solo in pochi casi le FUAs delle aree metropolitane coincidono con la Provincia, in molti altri casi no. In

La Territorialità

Italia, il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima. Si tratta di un ente intermedio tra il comune e la Regione, destinato al governo di un territorio sovracomunale con particolari caratteristiche: è l'ente risultante dal comune capoluogo e dai comuni ad esso legati da rapporti di contiguità territoriali o da stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali alle relazioni sociali e culturali. Mentre la provincia è organo di governo di un territorio "misto", in parte urbanizzato, in parte agricolo, disseminato di comuni con comunità distinte, l'ente metropolitano *"insiste su un territorio avente i caratteri omogenei della grande conurbazione, che si estende senza soluzione di continuità in uno spazio intercomunale. Tuttavia non è solamente la dimensione fisica, ossia la disposizione spaziale e la densità della popolazione a distinguere la metropoli d'oggi, ma una complessa serie di fenomeni che investono tra l'altro la produzione, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti nello spazio"*¹¹. Uno degli obiettivi del nuovo ente territoriale è quello di migliorare l'efficacia della pianificazione di area vasta. Essa costituisce un'innovazione nel governo (istituzionale) e nella governance (procedurale e funzionale) dei territori metropolitani, attesa da tempo, dalla quale i cittadini si attendono azioni concrete in direzione di due obiettivi maggiori: quello di migliorare l'efficienza territoriale, veicolo per una più elevata competitività in un mondo globalizzato dominato dalle grandi agglomerazioni, e contemporaneamente la qualità territoriale del nostro Paese, nel senso di una migliore vivibilità e di un maggiore benessere collettivo.

Gli organi della Città metropolitana sono:

- il Sindaco metropolitano,
- il Consiglio metropolitano,
- la Conferenza metropolitana.

Il Sindaco metropolitano è il Sindaco del Comune capoluogo, di diritto. Rappresenta l'Ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici, e all'esecuzione degli atti, ed esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto. Non sono state esplicitamente previste le competenze del Sindaco metropolitano rispetto alle ordinanze d'urgenza, anche perché egli ha le competenze del Sindaco del Comune capoluogo. Ma il Sindaco di una Città metropolitana "governa" un Ente che ha un'estensione territoriale e problemi maggiori di quelli di un Comune, e sarebbe stato opportuna un'integrazione legislativa che gli attribuisse maggiori poteri per le ordinanze d'urgenza, anche per un

Gli organi

coordinamento con i poteri del Prefetto. È stato indicato al comma 50, invece, che “alla Città metropolitana si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni di cui al Testo unico (...)”, e ciò significa che è stata considerata, per questo profilo, simile agli altri Comuni. In contrario a quanto esposto si potrebbe obiettare che le competenze del Sindaco metropolitano potrebbero essere stabilite da una norma dello Statuto della Città metropolitana, in base al comma 10, che prevede che: “(...) lo Statuto stabilisce (...) le attribuzioni degli organi (...)”. Ma l'obiezione non sarebbe persuasiva. La previsione statutaria dell'attribuzione degli organi è finalizzata (come prevede il citato comma 10 nella frase successiva) all'“articolazione delle competenze”, e non a una loro “integrazione”. Sarebbe opportuno, quindi, che questo punto fosse integrato in occasione della delega al Governo prevista dall' articolo 92 (che prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali). È pur vero che la delega si riferisce alle finanze e al patrimonio, ma i poteri delle ordinanze d'urgenza coinvolgono in parte, ma necessariamente, i problemi delle finanze o del patrimonio, e si potrebbe così inserire questa “integrazione” tenendo conto dei principi e criteri direttivi cui allo stesso articolo 92. Il Consiglio metropolitano è un organo assembleare di indirizzo e di controllo, che propone alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche; approva regolamenti, piani e programmi; approva e adotta ogni altro atto che il Sindaco metropolitano gli sottopone; esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto. Esso è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione:

1. **24**, se la popolazione è superiore a 3 milioni di abitanti;
2. **18**, se è superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti;
3. **14**, se pari o inferiore a 800.000 di abitanti.

Inoltre, viene eletto con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti in un unico collegio elettorale, corrispondente al territorio della Città metropolitana. L'elezione avviene in un'unica giornata presso l'ufficio elettorale, che, in sede di prima applicazione, è costituito presso l'amministrazione provinciale. Dura in carica cinque anni. La Conferenza metropolitana è, invece, composta dal Sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana. Ha funzioni limitate, perché essa adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposte dal Consiglio metropolitano, con i voti che rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza delle popolazioni complessivamente residente.

Lo Statuto

Lo Statuto delle Città metropolitane costituisce la prima coerente applicazione legislativa del principio di differenziazione previsto dall'articolo 118, primo comma della Costituzione. La legge conferisce infatti, ampia autonomia che consente di ottenere istituzioni differenziate in relazione alle differenti esigenze di ciascuna area metropolitana, sulla base di decisioni assunte dai rappresentanti delle comunità locali. Il comma 9 dell'art. 1, prevede che la città adotti un proprio Statuto approvato dalla Conferenza metropolitana, allo scopo di stabilire le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, nel rispetto della "presente legge" (comma 10). Lo Statuto inoltre regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano (comma 11, lett. a), disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni e la Città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, "prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione (...) i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della Città metropolitana, e viceversa" (comma 11, lett. b); "può prevedere - perciò si tratta di una facoltà, mentre gli altri erano contenuti obbligatori -, 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" (comma 11, lett. c). Questa previsione è di capitale importanza, perché il suo recepimento nello Statuto costituisce il presupposto per l'elezione popolare degli organi di governo della Città metropolitana, secondo quanto stabilito dal comma 22. Allo Statuto è demandato di determinare la maggioranza per le deliberazioni della conferenza metropolitana (comma 43). Il comma 50 della legge estende alle Città metropolitane l'applicazione, "per quanto compatibili", delle disposizioni del TUEL, tra cui, ovviamente, l'art. 6 sull'autonomia statutaria degli enti. Questa norma individua il contenuto necessario dello Statuto che va ad integrare quello della legge 56. Tra le discipline obbligatorie vi è la determinazione dei criteri della partecipazione popolare, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi (art. 6, comma 1). Questa disciplina assume una particolare rilevanza per recuperare margini di partecipazione popolare alla formazione della decisione politica nel contesto di un sistema di governo che ha organi collegiali eletti in secondo grado non direttamente dai cittadini (il consiglio metropolitano) e un sindaco che è tale, perché eletto sindaco del capoluogo. Non può essere dubitato che la Città metropolitana nella

legge 56/2014 nasce con un deficit genetico di controllo democratico, ma lo stesso vale per le Province, da far ritenere che l'elezione di secondo grado di un ente dotato di autonomia politica non sia del tutto coerente con il principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione. Questo deficit deve poter essere colmato agendo su due linee. La prima, attraverso la previsione statutaria della ripartizione in zone omogenee del comune capoluogo metropolitano e la suddivisione in zone omogenee del territorio metropolitano per poter avere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio (comma 22); la seconda, mediante lo Statuto di istituti di partecipazione popolare di natura propositiva e non negativa, come il referendum abrogativo ed istituti di partecipazione dei comuni nel procedimento di formazione degli atti generali della città. Sarebbe opportuno prevedere istituti partecipativi che esaltino il ruolo della partecipazione popolare in termini di concorso al governo metropolitano. A fronte del fenomeno "non nel cortile di casa mia", con il quale si tende a rifiutare ogni proposta che in qualche modo modifichi lo stato attuale - come accade quando è progettata una nuova infrastruttura -, la partecipazione governante deve imporsi come metodo di governo diretto e propositivo: non vuoi quella infrastruttura? spiega il perché e proponi l'alternativa; non condividi l'impostazione del piano territoriale? proponine un'altra. L'esperienza statutaria di Milano e della Provincia di Milano nonché di Roma capitale offre interessanti esempi di istituti di partecipazione positiva, che rappresentano la parte più consistente delle forme di partecipazione popolare, a conferma dell'idea che il governo locale sia e debba essere il governo di una comunità che assume su di sé l'onere di decidere politicamente le sue sorti (...). Nello Statuto sarebbe auspicabile che, avvalendosi della facoltà ad esso attribuita dal comma 10, vengano stabilite competenze ulteriori agli organi di governo soprattutto di natura propositiva e di controllo (...), in particolare della Conferenza metropolitana, la quale, analogamente a quanto già previsto per la partecipazione al procedimento di formazione del piano territoriale, dovrebbe essere chiamata ad intervenire con identico potere per tutti gli atti fondamentali della città, come il piano strategico triennale (art. 1, comma 44, lett. a). Questo al fine di riequilibrare i pesi tra capoluogo e comuni periferici che la legge sbilancia troppo a favore del primo per garantire adeguata partecipazione comunale alle sue scelte fondamentali e per rendere questo nuovo ente più aderente alla sua natura di istituzione di governo di una comunità - quella metropolitana - che contiene e rappresenta altre comunità - quelle dei comuni. L'approvazione dello Statuto e delle relative modifiche prevede la proposta del consiglio metropolitano e l'approvazione da parte della conferenza metropolitana con i voti che rappresentano almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione residente. Come si può arguire, lo Statuto della Città metropolitana, secondo lo schema

previsto dalla legge 56/2014, non si presenta come una semplice “carta” di principi generali, ma si qualifica come un documento che prefigura scelte rilevanti in ordine al modello istituzionale, alla regolazione dei rapporti con i Comuni all’esercizio delle funzioni, al proprio modello organizzativo.

La redazione degli Statuti metropolitani rappresentano per il nuovo ente un’opportunità per il rafforzamento delle proprie funzioni. La legge, nello specifico, attribuisce un’“inconsueta autonomia” (Vandelli, 2014) al di meglio adattarsi alle specificità dei territori e alle preferenze espresse dalle comunità insediate. Gli Statuti infatti, oltre a stabilire “le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente”, indicano “le attribuzioni degli organi nonché l’articolazione delle loro competenze” (art. 1, comma 10); possono prevedere che “i comuni e le loro unioni” deleghino “l’esercizio di specifiche funzioni” alle Città Metropolitane (comma 11). Infine la legge prevede che “lo Stato e le Regioni possono attribuire ulteriori funzioni alle Città Metropolitane” (comma 46), al di là quanto esplicitamente indicato nella legge. La legge prevede, infatti, che sia lo Statuto a decidere, su questioni fondamentali come la suddivisione delle competenze tra la Città metropolitana e i comuni, l’articolazione in aree omogenee e la definizione delle funzioni fondamentali. Informa la sua azione e organizzazione ai principi di imparzialità, buon andamento, buona amministrazione, equità, efficienza, efficacia, economicità, secondo modalità dirette a garantire la semplificazione delle procedure amministrative, il contenimento della spesa, la prevenzione della corruzione, la trasparenza e la massima accessibilità delle informazioni. Assicura il pieno rispetto, formale e sostanziale, dei diritti e dei doveri dei cittadini e di chi vive e lavora nel suo territorio, senza distinzione di genere, credo religioso, etnia, opinioni politiche e condizioni personali, economiche e sociali. Valorizza il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia come singoli, sia in forma associata, regolamentandone le modalità e assicura la massima trasparenza e pubblicità della sua attività amministrativa. Assicura, anche attraverso il suo sito istituzionale, il diritto di accesso e d’informazione, l’informatizzazione delle procedure amministrative e l’uso della tecnologia, dell’innovazione e della comunicazione per valorizzare i codici a sorgente aperta e l’uso degli open data. Promuove e gestisce in forma integrata le politiche del territorio e il loro coordinamento a livello sovracomunale, anche attraverso l’individuazione di zone omogenee e di ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi a rete. Persegue la realizzazione della parità di genere e a tal fine adotta anche azioni positive idonee ad assicurare pari opportunità. Favorisce la cooperazione internazionale come parte integrante delle politiche per la promozione dei diritti umani e delle

La Formazione dello Statuto

politiche di pace. Pone in essere ogni idoneo strumento per consentire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sanciti da norme o dichiarazioni internazionali. Per questa ragione è fondamentale, per la buona riuscita della riforma, che i Comuni, rappresentati dai propri Sindaci nella Conferenza metropolitana, si convincano del mutuo vantaggio proveniente dalla creazione dell'Ente, senza il timore di perdere autonomia o di trovarsi politicamente fagocitati dal Comune capoluogo. Tale timore viene però accentuato, invece che smorzato, da un'altra previsione di legge: nella fase transitoria o salvo diversa indicazione dello Statuto, gli organi della Città metropolitana debbono essere formati in maniera indiretta. Il Sindaco metropolitano, infatti, coincide con il Sindaco del Comune capoluogo della Provincia su cui insiste, mentre il Consiglio, di durata quinquennale, è costituito tramite un'elezione di secondo grado da parte dei Sindaci e dei Consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nella Città metropolitana. Lo Statuto potrà però prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale, ma a patto che il Comune capoluogo sia stato suddiviso in più Comuni, e che tale divisione sia stata sottoposta a referendum popolare con approvazione a maggioranza dei partecipanti, e conseguente legge regionale di istituzione dei Comuni.

Città metropolitana: le funzioni fondamentali

Per quanto concerne le competenze, secondo l'art. 1, comma 44 della Legge "Delrio", alle Città metropolitane sono attribuite le medesime funzioni delle Province:

- Pianificazione territoriale;
- Ambiente;
- Trasporti;
- Viabilità;
- Programmazione della rete scolastica ed edilizia (2° grado);
- Raccolta ed elaborazione di dati;
- Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale;
- Pari opportunità;

nonché sono a esse specificamente affidate le seguenti funzioni fondamentali, ai sensi dei commi 85-87:

- adozione e aggiornamento annuale di un *piano strategico triennale del territorio metropolitano*, che costituisce un atto

di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni dei Comuni compresi nel predetto territorio;

- *pianificazione territoriale generale*, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici (ad esempio, predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, eccetera);
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.

Per completezza è bene citare che, d'intesa con i comuni interessati, la Città Metropolitana o la Provincia potrà esercitare anche le funzioni di:

- predisposizione dei documenti di gara;
- stazione appaltante;
- monitoraggio dei contratti di servizio;
- organizzazione di concorsi e procedure selettive.

E va altrettanto ricordato che questa disposizione corrisponde in realtà a una delle finalità principali dell'intervento riformatore: restituire centralità di ruolo agli enti locali, e in particolare ai comuni, permettendo alla classe politica degli amministratori comunali di organizzare le funzioni di area vasta in modo elastico, differenziato e rispondente alle specifiche esigenze di mediazione e composizione degli interessi territoriali. Sebbene la Legge 56/2014 non offra un criterio ermeneutico di riconduzione delle attuali competenze alle nuove funzioni fondamentali, è del tutto evidente che nel nuovo catalogo si ritrovano molte delle funzioni o delle attività amministrative già svolte oggi dalla Provincia. E, per altro verso, l'elenco delle funzioni fondamentali previsto nel comma 85 della stessa legge è piuttosto eterogeneo: vi rientrano sia competenze puntuali come, ad esempio, la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", sia funzioni amministrative generali come ad esempio la "tutela e valorizzazione dell'ambiente", nella quale rientrano sicuramente diverse competenze oggi esercitate dalle Province definite come funzioni "proprie". Inoltre, le ulteriori funzioni fondamentali descritte nelle lettere da a) ad f) del comma 44 della legge "Delrio", rafforzano poi la visione di un ruolo delle Città

Metropolitane come enti per il governo integrato delle grandi conurbazioni, sia dal punto di vista *della pianificazione strategica*, sia dal punto di vista della regolazione dei servizi pubblici, delle reti e delle infrastrutture strategiche locali. Quindi, per la tematica della Città metropolitana, invero, la questione coinvolge una “complessa serie di fenomeni che interessano, tra l’altro, l’economia, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti sul territorio”¹². Da questo punto di vista anche il tema delle funzioni acquisite un nuovo significato: l’insieme delle funzioni fondamentali previste per la Città Metropolitana, dalla pianificazione urbanistica alla mobilità e alla viabilità, dalla strutturazione di sistemi di servizi alle infrastrutture di comunicazione, deve essere vista, non solo dal punto di vista della *razionalizzazione* e dell’*efficienza* ma proprio come condizione per lo sviluppo e per l’innesco di nuovi processi di crescita.

Il comma 47 della Legge “Delrio” fissa, in qualche modo, il “punto di partenza” delle Città metropolitane. Esse, per iniziare ad operare avranno a disposizione tutte quelle risorse (patrimonio, personale e risorse strumentali) che erano della “vecchia” Provincia, cui ciascuna Città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi e forse con l’integrazione di ulteriori risorse di provenienza comunale. Entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto, ogni provincia dovrà curare la “mappatura dei beni e delle risorse connesse a tutte le funzioni, fondamentali e non”, così come erano alla data di entrata in vigore della legge 56. Le Province dovranno trasmettere la “mappa” agli osservatori regionali che, avendone verificato la coerenza con i criteri stabiliti dallo stesso dpcm, entro i successivi 15 giorni, la inoltra all’osservatorio nazionale. Il procedimento si conclude con più “decreti ricognitivi” del ministro dell’interno e del ministro degli affari regionali. L’obiettivo, evidentemente, è quello di operare un’attenta correlazione tra risorse e funzioni (“per quanto riguarda le risorse umane, il contingente numerico complessivo e l’equivalente finanziario (deve essere) riferito alle singole funzioni...”) che ne consenta la riallocazione conseguente al processo di riordino.

Le Città metropolitane saranno costituite secondo precise scadenze temporali:

1. 8 Aprile 2014 (entrata in vigore della Legge n. 56/2014): Istituzione di diritto delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Bari, Napoli). La Città metropolitana di Roma è costituita con riferimento alle norme che disciplinano

Le risorse

La tempistica attuativa delle varie fasi di riforma stabilite dalla legge

Roma capitale. La Città metropolitana di Reggio Calabria decorre come istituzione dal 2016;

2. 7 Giugno 2014: Predisposizione di appositi programmi di attività per il monitoraggio dell'attuazione della Legge da parte del Ministro per gli Affari Regionali;
3. 7 Luglio 2014: Individuazione da parte dello Stato e delle Regioni di ulteriori competenze da attribuire alle Province "razionalizzate". Definizione con D.P.C.M. delle risorse necessarie per le nuove competenze;
4. 30 settembre 2014: indizione delle elezioni del Consiglio metropolitano, indette dal Sindaco del Comune capoluogo, e si insediano il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana;
5. 30 settembre 2014: termine dei lavori per le conferenze statutarie elette nelle Città metropolitane per l'elaborazione del nuovo Statuto;
6. 31 dicembre 2014: approvazione dello Statuto della Città metropolitana da parte del Consiglio metropolitano;
7. 1° gennaio 2015: le Città metropolitane subentrano alle Province omonime;
8. 1° gennaio 2015: Il sindaco del comune capoluogo assume la carica di sindaco metropolitano;
9. 7 Aprile 2015: termine ultimo per l'esercizio della delega, da parte del Governo, per l'adozione di decreti legislativi per l'adeguamento della legislazione statale sulle competenze e funzioni degli enti territoriali;
10. 30 Giugno 2015: termine massimo entro il quale le Città metropolitane devono adottare le modifiche agli Statuti;
11. 1 Luglio 2015: termine dal quale decorre l'esercizio del potere sostitutivo in caso di mancata adozione delle modifiche statutarie e degli Statuti da parte delle Città metropolitane.

In caso di mancata approvazione dello Statuto entro il 30 giugno 2015, il Governo si sostituirà agli organi locali. Pur essendo la disciplina delle Città metropolitane, per sua stessa "ammissione", transitoria, si tratta pur sempre di una riforma per certi versi epocale, come dimostra anche il lungo periodo di gestazione, dell'amministrazione degli enti locali. Come spesso succede per le riforme legislative, e per quelle dell'amministrazione degli enti locali in particolare, solo il tempo e la pratica applicazione del nuovo assetto organizzativo consentiranno di giudicare l'efficacia della riforma introdotta dalla Legge Delrio.

Criteria di elezione e ponderazione dei voti

Secondo la Legge Delrio, all'Art. 25, il Consiglio metropolitano 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. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano. Per quanto concerne la ponderazione dei voti, l'ufficio elettorale è tenuto a calcolare l'indice di ponderazione del voto degli elettori dei comuni di ciascuna fascia demografica, secondo quanto disposto dai commi 32, 33, 34 e dall'allegato A della legge 56/2014:

- Fascia A: comuni inferiori a 3.000 abitanti;
- Fascia B: comuni da 3.000 a 5.000 abitanti;
- Fascia C: comuni da 5.000 a 10.000 abitanti;
- Fascia D: comuni da 10.000 a 30.000 abitanti;
- Fascia E: comuni da 30.000 a 100.000 abitanti;
- Fascia F: comuni ad 100.000 a 250.000 abitanti;
- Fascia G: comuni da 250.000 a 500.000 abitanti;
- Fascia H: comuni da 500.000 a 1.000.000 abitanti;
- Fascia I: comuni superiori a 1.000.000 abitanti.

Per ciascuna fascia si calcola il valore percentuale, sino al terzo decimale, del rapporto tra popolazione del comune, della fascia e quella dell'intera Provincia. Se il valore percentuale del rapporto fra la popolazione di un comune e la popolazione dell'intera provincia è maggiore di 45, il valore percentuale del comune è ridotto a detta cifra (45). Se per una o più fasce il valore percentuale (anche rideterminato come sopra) è ancora maggiore di 35 lo stesso è ridotto a quella misura - esclusa la fascia cui appartiene il comune di cui al punto precedente - l'eccedente viene assegnato al valore percentuale delle altre fasce ripartendolo in misura proporzionale alla popolazione di fascia. In ogni caso nessuna fascia può superare il 35%. Si determina, infine, l'indice di ponderazione del voto degli elettori di ciascuna fascia mediante l'operazione di divisione del valore percentuale attribuito, come sopra, a ciascuna fascia per il numero dei consiglieri e dei sindaci appartenenti alla stessa fascia e moltiplicando per 1.000. Inoltre, il calcolo dell'indice di ponderazione deve escludere la popolazione dei comuni commissariati e tenere conto del numero degli elettori al momento dell'elezione.

Una finestra di opportunità

È da circa 30 anni che il tema metropolitano, variamente declinato, alimenta il dibattito sui destini di quest'area del Paese, con modalità "carsiche": esso appare in superficie, spesso in maniera tumultuosa, per poi sparire e riscendere in profondità. È però importante sottolineare come questi anni aprano un'importante finestra di opportunità, derivante dal concorso di due fattori: da un lato, l'agenda europea mette al centro dell'attenzione il tema metropolitano, sia direttamente (prevedendo fonti di finanziamento per processi di sviluppo metropolitano su base funzionale), sia indirettamente (ricerca e sviluppo, digitalizzazione, ruolo delle città nelle filiere innovative, inclusione sociale, smartness, etc...; temi, quindi, che incrociano la questione metropolitana); dall'altro, il provvedimento "Delrio" ha aperto - dopo un ventennio nel quale la scelta metropolitana veniva di fatto demandata agli enti locali, con la conseguenza che nulla è stato fatto, sotto il peso di campanilismi e veti incrociati - la strada ad un processo di riordino istituzionale che rimette in discussione (nonostante i rilievi che possono essere mossi alle logiche di fondo che lo hanno ispirato) il modo in cui il territorio è stato fino ad oggi governato. È un processo disegnato nelle sue linee generali, che necessita, per essere efficace, di una difficile opera di mediazione e coordinamento tra diversi enti e competenze, ma che rappresenta comunque un'opportunità per innovare governo e governance territoriale. Iniziative di coordinamento e cooperazione inter-istituzionale, ai diversi livelli, saranno necessari per dare concretezza a tale opportunità. La strada è, quindi, al momento appena tracciata, ma non cogliere quest'opportunità significherebbe continuare a non rispondere alle domande di maggiore qualità ed efficienza nella fornitura di servizi che viene dalle imprese e dai cittadini: in definitiva, ad accentuare lo scollamento tra sistema politico e amministrazione dello Stato (nelle sue diverse articolazioni) da un lato, e cittadini ed attori economici dall'altro, in un periodo, quale l'attuale, nel quale è forte la domanda di innovazione nei processi decisionali e amministrativi. In questo senso, l'istituzione della Città Metropolitana è soltanto un primo fondamentale passo di un complesso processo di ripensamento nel modo di governare il territorio: processo che, per essere efficace, dovrà nutrirsi sia di un'attenta operazione di precisazione e "affinamento" del quadro istituzionale, sia di comportamenti e atteggiamenti cooperativi tra i diversi livelli di governo. Ciò soprattutto nel processo di mediazione politica che dovrà sostenere il trasferimento di importanti funzioni dallo Stato e dalla Regione alla Città Metropolitana, soprattutto su alcuni temi strategici (pianificazione, viabilità, ambiente, sanità, nomine).

¹ Tratto da un resoconto critico dettagliato (e storicamente discutibile) del famoso seminario internazionale di Stresa, che introduce in Italia il concetto di regione metropolitana moderna.

² Aquarone A., (1961), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna ; Nice, B. 1961: Sviluppo e problemi delle grandi città italiane, In *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Milano, Giuffré.

³ Nell'area dello Stretto, il Piano strategico è considerato lo strumento migliore per avviare un processo di integrazione, in quanto atto volontario di attori del governo locale sul territorio. Non esiste più un interesse pubblico, costituito a priori, del quale il soggetto pubblico si fa tutore ma esiste invece una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che concorre alla costruzione dell'interesse collettivo, sfruttando il meccanismo del negoziato e della compensazione degli interessi. Si tenga conto che lo Stretto viene definito come "sistema di tipo C", ossia compreso tra quelli caratterizzati da una situazione di ristagno economico e di debolezza dell'armatura urbana, per i quali , tuttavia la presenza di un'elevata dinamica demografica, una grande dotazione di risorse naturalistiche ed una ricchezza di tradizioni culturali non consentono in alcun modo di rinunciare ad un loro sviluppo in senso metropolitano che equivarrebbe alla lunga ad un abbandono delle loro aree". Lo sviluppo in tal senso del sistema metropolitano dello Stretto, è condizionato dallo sviluppo, in parallelo, dei sistemi C della Puglia e della Sicilia occidentale, rispetto cui deve proporsi in una posizione di ponte. Dalla sua funzione di area di transito, il sistema deve trarre motivi per realizzare un proprio autonomo sviluppo incentrato sulle aree intensive (Messina, Reggio, Piana di Rosarno e Milazzo).

⁴ M. Allione, *La pianificazione territoriale in Italia*, Padova, Marsilio, 1976.

⁵ In italiano SSSE- (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo). Continueremo a chiamarlo nell'acronimo inglese ESDP per semplicità pratica, anche per tenere conto delle molte riserve che ha suscitato la traduzione italiana del termine. I lavori per arrivare a votare tale documento sono stati lentissimi: 10 anni e 14 solenni Consigli ad hoc dei Ministri Europei, da quello di Nantes del 1989, a quello di Potsdam del 1999 (senza contare il lavoro preparatorio degli anni settanta e ottanta del Committee for Spatial Development, CSD, e della DG XVI della Commissione. Si veda CEC, 1991; CEC, 1997. CEC-ESPON, 2007)). Un esame accurato della vicenda è quello in Faludi e Waterhout, [2002]. Andreas Faludi si è intensamente occupato dell'ESDP, dopo la sua conclusione, ed è certamente l'autore che conosce meglio i risvolti dell'iniziativa, nelle sue positività e nelle sue criticità (per questo si veda fra i suoi numerosi scritti sull'argomento: Faludi 2002, 2003, 2004 e 2005. Fonti ancora più generali sull'intera politica e pianificazione regionale europea in Williams [1996] e in Balchin e Sykora [1999]. Alcune critiche pionieristiche alla politica regionale europea , affinché si sviluppasse su un piano più legato ad un processo di programmazione strategica meno soft e aperto a gestioni scordinate, le feci in alcuni scritti prima dell'ESDP, per es. [Archibugi, 1982, 1991a e 1991b, e 1993]. Proponendo con enfasi una sorta di ESDP, fui poi deluso dalla sua genericità e mancanza di strategia operativa.

⁶ Il "diritto alla città" si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare. Il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono implicati nel diritto alla città (Lefebvre H. (2014), p. 130).

⁷ Pizzetti F., *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, cit., 34 ss.

⁸ Pizzetti. F., *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, cit., 40 ss.

⁹ cfr. Studio dell'Istituto Censis del novembre 2013; Castelnovi, M., a cura di, *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, 2013

¹⁰ Informazioni su: www.espon.eu

¹¹ Ida Nicotra, *Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato sul titolo V della parte seconda della costituzione*, ottobre 2006.

¹² Cfr. A. Marzanati, *La questione delle città metropolitane in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 9/2006, 733 ss.

CAPITOLO III
LA “*TERRITORIALITÀ*” DELLA CITTÀ METROPOLITANA
DI REGGIO CALABRIA:
SUPPORTI ESSENZIALI PER L’IPOTESI
DELL’ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

CAPITOLO III

**COSTRUIRE LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA:
UN PERCORSO TORTUOSO E DIFFICILE**

Premessa

La città è un fatto *storico-geografico* ma anche un *processo sociale* nello spazio, caratterizzato da una molteplicità di attori di varia natura e forza, che si contendono importanti posti sociali, alcune tra queste tipicamente spaziali. In questa prospettiva, la formazione dei confini amministrativi di una città metropolitana risulta un aspetto decisivo per comprendere le determinanti materiali e simboliche dell'esperienza urbana nel tempo. La costruzione dei confini agisce nei termini di una proiezione esterna, ma riguarda pure, l'organizzazione interna della città. Essenziale per definire gli assetti futuri della Città metropolitana di Reggio Calabria è la riflessione sulla costituzione sia del Piano Strategico che e dello Statuto, e del rapporto del nuovo ente con le sue nuove zone omogenee (ad esempio il decentramento delle funzioni amministrative), con l'obiettivo di costituire delle vere e proprie Municipalità. Tuttavia, la città di Reggio Calabria, dopo aver conosciuto una stagione propositiva e fortemente partecipata che ha dato vita alle Circoscrizioni, ha abbandonato per decenni la riflessione e l'azione intorno al tema del decentramento.

Oggi questa riflessione è ripartita dalla volontà del Comitato Metropolitano "Società, Economia, Conoscenza" (CMSEC), composto dalla Camera di Commercio, i sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL, il Forum del Terzo Settore e il Dipartimento PAU-LaborEst, le cui attività verranno ampiamente descritte nel capitolo VIII della tesi, al fine di dare vita ad un vero e proprio processo costitutivo della Città metropolitana di Reggio Calabria accompagnato, in parallelo, alla trasformazione degli attuali comuni in Municipalità o zone omogenee così come previsto dalla Legge Delrio. Il processo di costituzione delle nuove Municipalità è stato un percorso articolato al fine di ridefinire i nuovi confini delle articolazioni territoriali. Ridisegnare i confini delle nuove Municipalità, quindi, non è questione di banale perimetrazione (urbanistica), ma una questione strategica se pensata nell'ottica di individuare gli ambiti ottimali per l'offerta, la gestione efficiente e la fruizione di quei servizi di prossimità ai cittadini, che dovrebbero caratterizzare la loro azione. Per questo si tratta di un percorso che

potrà essere realizzato solo attraverso il pieno coinvolgimento dei cittadini, delle comunità locali e dell'insieme delle forze sociali ed economiche che caratterizzano il territorio. Da questa esigenza nasce il progetto del LaborEst (il percorso intrapreso verrà esposto, nello specifico, al capitolo VIII della suddetta tesi) dei cosiddetti "Laboratori Metropolitan di partecipazione". Inoltre, lo studio effettuato vuole essere una prima occasione di riflessione, per avviare in tutto il territorio metropolitano, la discussione sia sulla validità della configurazione delle 14 Municipalità, sia sul percorso migliore per delineare la nuova configurazione, che non rompa i legami già presenti tra i comuni, costruendo una visione più policentrica valorizzando le specificità dei vari contesti urbani e rurali. In questo capitolo sono stati, dunque presentati informazioni, dati, cartografie e soprattutto, alcuni scenari e metodi di riferimento per orientare tecnici e cittadini nella formulazione di proposte e nella possibile futura condivisione con le Amministrazioni.

Reggio Calabria: Città metropolitana

Riscoprire la storia e l'identità di un luogo è, a nostro avviso, un passaggio fondamentale e irrinunciabile, un processo che pone le basi per una corretta dialettica tra una comunità e il proprio territorio e quindi, in ultima analisi, per un consapevole sviluppo di quest'ultimo. Conoscere appieno uno spazio, fare di esso un "luogo", appare tanto più impensabile quanto più chi lo abita e lo anima quotidianamente ne ignora la storia, o ancor peggio non si riconosce minimamente in esso. Inoltre, il patrimonio culturale di un luogo dovrebbe fondare l'identità collettiva del luogo stesso ed intrattenga con essa un rapporto dialettico che può mettere in moto pratiche di cittadinanza attiva (Cassano, 2004). Non si tratta, per dirla con Apollinaire¹, di "portarci dietro dappertutto il cadavere di nostro padre", né tanto meno di incorniciare in una semplice cartolina i ricordi del passato. Si intende, al contrario, far sì che la storia divenga il motore per lo sviluppo di una coscienza locale, capace di arricchire l'esperienza quotidiana di chi anima questi luoghi. Le strade devono tornare a parlare da sé, con i propri scorci, con i propri colori, con le proprie voci. La Città metropolitana di Reggio Calabria ha raccolto la sfida e si è subito inserita in un processo di dialogo costruttivo interno, per realizzare quelli che sono gli obiettivi finali di questa nuova dimensione: la promozione e il coordinamento economico e sociale di tutto il territorio. Essa si sta definendo come entità istituzionale in un contesto complesso di integrazione fra comunità molto diverse di un territorio vasto e variegato. Nello specifico, la Legge Delrio, prevede l'istituzione, nell'ambito del territorio metropolitano, di "zone omogenee" per specifiche funzioni, tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento con gli organi della città

metropolitana. Qui non si tratta più di delineare una architettura complessiva di sistema, ma di rispondere ad esigenze particolari di funzioni determinate; esigenze che, peraltro, vengono ricollegate a competenze ed interessi regionali. Il territorio, quindi, inteso come un'entità stratificata, un "sistema complesso", si configura come insieme di risorse, ovvero un sistema di beni di cui è riconosciuta la dimensione potenziale per il soddisfacimento di bisogni economici, conoscitivi, sociali. Fruire del territorio, per tanto, implica un processo conoscitivo che punta al frazionamento delle principali componenti che lo definiscono, operazione chiave di ogni intervento di rigenerazione urbana o di valorizzazione. Ma si tratta anche di definire le relazioni che legano le diverse componenti, i rapporti quasi sempre biunivoci che intercorrono tra le specifiche risorse, come ad esempio: l'azione prodotta dall'uomo sull'ambiente, le stratificazioni sovrapposte nel tempo e nello spazio, nonché le relazioni storiche che legano una risorsa all'altra. Leggere il territorio, quindi, è in primo luogo un processo conoscitivo, che implica l'approfondimento, la scomposizione di un *puzzle* tenuto insieme da diversi fattori. Per quanto concerne la città metropolitana di Reggio Calabria, l'omonima Provincia, si trova nella parte meridionale della Regione Calabria e dell'intera penisola italiana, confina a nord con le provincie di Vibo Valentia e Catanzaro ed è bagnata a est dal Mar Jonio ed a ovest dal Mar Tirreno. La costa si sviluppa per circa 200 Km. Il territorio consta di 97 comuni (vedi Fig.1 e Tab. 1) e si estende per 3.210 kmq, occupando il 21,1% del territorio della Calabria. La popolazione residente, a Gennaio 2014 (Dati ISTAT) conta 559.759 abitanti² (vedi Fig.1 e Tab. 1) e rappresenta la più alta densità abitativa tra le province calabre, pur rimanendo al di sotto della media nazionale, anche per quanto riguarda l'invecchiamento della popolazione.

N.	Comune	Popolazione	N.	Comune	Popolazione
1	<i>Africo</i>	3.102	50	<i>Melito di Porto Salvo</i>	11.416
2	<i>Agnana Calabra</i>	575	51	<i>Molochio</i>	2.619
3	<i>Anoia</i>	2.261	52	<i>Monasterace</i>	3.428
4	<i>Antonimina</i>	1.352	53	<i>Montebello Ionico</i>	6.351
5	<i>Ardore</i>	5.105	54	<i>Motta San Giovanni</i>	6.261
6	<i>Bagaladi</i>	1.066	55	<i>Oppido Mamertina</i>	5.372
7	<i>Bagnara Calabra</i>	10.468	56	<i>Palizzi</i>	2.311
8	<i>Benestare</i>	2.510	57	<i>Palmi</i>	19.014
9	<i>Bianco</i>	4.236	58	<i>Pazzano</i>	582
10	<i>Bivongi</i>	1.387	59	<i>Placanica</i>	1.211
11	<i>Bova</i>	456	60	<i>Plati</i>	3.769
12	<i>Bova Marina</i>	4.151	61	<i>Polistena</i>	10.739
13	<i>Bovalino</i>	8.889	62	<i>Portigliola</i>	1.210
14	<i>Brancaleone</i>	3.626	63	<i>Reggio Calabria</i>	184.937
15	<i>Bruzzano Zeffirio</i>	1.159	64	<i>Riace</i>	2.037
16	<i>Calanna</i>	945	65	<i>Rizziconi</i>	7.895
17	<i>Camini</i>	755	66	<i>Roccaforte del Greco</i>	504
18	<i>Campo Calabro</i>	4.519	67	<i>Roccella Jonica</i>	6.638
19	<i>Candidoni</i>	398	68	<i>Roghudi</i>	1.171
20	<i>Canolo</i>	762	69	<i>Rosarno</i>	14.891
21	<i>Caraffa del Bianco</i>	532	70	<i>Samo</i>	833
22	<i>Cardeto</i>	1.728	71	<i>San Ferdinando</i>	4.431
23	<i>Careri</i>	2.375	72	<i>San Giorgio Morgeto</i>	3.097
24	<i>Casignana</i>	798	73	<i>San Giovanni di Gerace</i>	499
25	<i>Caulonia</i>	7.130	74	<i>San Lorenzo</i>	2.698
26	<i>Ciminà</i>	572	75	<i>San Luca</i>	3.954
27	<i>Cinquefrondi</i>	6.527	76	<i>San Pietro di Caridà</i>	1.233
28	<i>Cittanova</i>	10.365	77	<i>San Procopio</i>	548
29	<i>Condofuri</i>	5.071	78	<i>San Roberto</i>	1.822
30	<i>Cosoleto</i>	895	79	<i>Santa Cristina d'Aspromonte</i>	977
31	<i>Delianuova</i>	3.412	80	<i>Sant'Agata del Bianco</i>	629
32	<i>Feroleto della Chiesa</i>	1.730	81	<i>Sant'Alessio in Aspromonte</i>	330
33	<i>Ferruzzano</i>	762	82	<i>Sant'Eufemia d'Aspromonte</i>	4.147
34	<i>Fiumara</i>	1.027	83	<i>Sant'Ilario dello Ionio</i>	1.372
35	<i>Galatro</i>	1.751	84	<i>Santo Stefano in Aspromonte</i>	1.259
36	<i>Gerace</i>	2.710	85	<i>Scido</i>	947
37	<i>Giffone</i>	1.935	86	<i>Scilla</i>	5.063
38	<i>Gioia Tauro</i>	19.681	87	<i>Seminara</i>	2.863
39	<i>Gioiosa Ionica</i>	7.136	88	<i>Serrata</i>	889
40	<i>Grotteria</i>	3.193	89	<i>Siderno</i>	18.183
41	<i>Laganadi</i>	413	90	<i>Sinopoli</i>	2.133
42	<i>Laureana di Borrello</i>	5.263	91	<i>Staiti</i>	264
43	<i>Locri</i>	12.568	92	<i>Stignano</i>	1.360
44	<i>Mammola</i>	2.913	93	<i>Stilo</i>	2.631
45	<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	6.597	94	<i>Taurianova</i>	15.740
46	<i>Maropati</i>	1.557	95	<i>Terranova Sappo Minulio</i>	523
47	<i>Martone</i>	544	96	<i>Varapodio</i>	2.223
48	<i>Melicuccà</i>	975	97	<i>Villa San Giovanni</i>	13.786
49	<i>Melicucco</i>	5.087			

Tab. 1, Popolazione residente nella Provincia di Reggio Calabria, a Gennaio 2014 (Dati ISTAT)



Fig. 1, Mappa dei 97 comuni della Provincia di Reggio Calabria

Aspetti metodologici

Il processo di riforma dell'assetto istituzionale degli enti locali, tuttora in atto, anche nell'area metropolitana di Reggio Calabria, può raggiungere risultati positivi nel medio, lungo periodo se ha tra i suoi obiettivi il coinvolgimento di tutti i livelli di rappresentanza e di partecipazione civica dei cittadini alla vita pubblica. Secondo la Legge Delrio, si assume il territorio dell'attuale Provincia di Reggio Calabria, come riferimento per delineare scenari futuri di riordino territoriale del nuovo Ente istituzionale. Gli anni Novanta sono stati caratterizzati dall'introduzione di un approccio metodologico radicale ed innovativo sulla *governance* delle città e dei sistemi regionali (Camagni, Gorla, 2006), e l'Unione Europea, a tal proposito, svolge un ruolo importante di accompagnamento e incitamento a queste mutazioni. Nel 1995, il Documento di Madrid ha individuato il "Livello di Organizzazione Territoriale", come uno dei quattro criteri per l'individuazione dei problemi del territorio. Proprio a partire dalla centralità del territorio dovrebbe essere possibile cogliere il significato più profondo dello sviluppo identitario e di tutte le sue implicazioni. Quindi, quali sono i possibili criteri, argomenti e strumenti utili a ridefinire, attraverso un percorso aperto e condiviso, i confini delle zone omogenee nella prospettiva della costituzione delle nuove Municipalità, così come richiesto dalla Legge Delrio? L'articolazione territoriale, pertanto, non può essere guidata solo, da semplici considerazioni di tipo quantitativo (numero di abitanti, estensione territoriale, etc...), ma dovrà tenere conto del sistema di relazioni esistenti, frutto di una serie di articolazioni di carattere settoriale, dalle dinamiche sociali ed economiche, fino alle identità culturali (Archibugi, 2005). "Dinamiche" come quelle elencate possono trovare risposte solo a una scala sovracomunale, che riesca a cogliere le esigenze di sistema al di là dei noti campanilismi. Infatti, chi pensa di sfruttare il cantiere della Città metropolitana per dare unicamente sfogo al campanilismo, sappia che non fa del bene al proprio territorio: lo condanna semmai a perdere un'occasione irripetibile di sviluppo. Per questi motivi, per procedere a un'ipotesi di delimitazione territoriale della futura città metropolitana di Reggio Calabria, sono stati presi in considerazione i "segni" delle molteplici perimetrazioni istituzionali esistenti, che disegnano sia i confini interni del Comune di Reggio Calabria ma anche le relazioni fitte tra il Comune capoluogo e gli altri comuni. Questo "groviglio" di confini rappresenta anche un insieme di letture possibili delle diverse realtà dell'azione amministrativa, offrendo informazioni importanti per una ridefinizione dei confini delle future Municipalità. Nello specifico lo studio si è soffermato sull'analisi delle seguenti articolazioni:

- la Carta storica del *Theatrum Orbis Terrarum*, con la Rappresentazione dell'Italia Meridionale tratta dal *Parergon*;
- i Circondari dal 1860 al 1927;

- gli Ambiti Territoriali Ottimali;
- i Distretti Socio Sanitari;
- i Circondari Giudiziari;
- i Sistemi Locali del Lavoro;
- il Programma di riordino Territoriale;
- il Quadro Unitario della Progettazione Integrata;
- i Distretti Sociali;
- i Collegi elettorali o Circoscrizioni elettorali provinciali;
- le Circoscrizioni amministrative comunali fino al 2010.

Questa indagine, necessariamente parziale, ci ha permesso di mettere a fuoco una molteplicità di confini, intrecciati e sovrapposti, prodotti dai processi economici, sociali e territoriali, costruiti per finalità diverse, presidiati da diverse istituzioni e connessi a differenti filiere di *policy*, che disegnano una rete indistricabile. La divisione della Città metropolitana di Reggio Calabria in Municipalità, dunque, non è esclusivamente una necessità burocratica e amministrativa, ma si presenta come un'opportunità per sviluppare in modo migliore l'intero territorio, ottenendo al contempo un maggior coinvolgimento dei cittadini e una più intelligente gestione delle risorse. La proposta di suddivisione in Municipalità, che sarà presentata a breve, si basa soprattutto sull'individuazione di luoghi del vivere e del vissuto cittadino, e sulla volontà di incentivare pratiche di coinvolgimento sociale nella gestione e nell'utilizzo del territorio. In questo modo, realmente, sarebbe possibile effettuare un cambio di prospettiva, lavorando nella stessa direzione alla scala metropolitana e a quella locale. Infatti, la definizione delle Zone omogenee, rappresenta uno snodo fondamentale della politica partecipativa dei territori non solo sotto il profilo che la legge Delrio impone, ma anche e soprattutto per facilitare quel processo di coesione sociale promosso dall'Unione Europea. Senza alcuna pretesa di fornire soluzioni precostituite, abbiamo cercato piuttosto di delineare diverse possibili impostazioni del problema, che potranno essere esposte a un complesso percorso Deliberativo e di Partecipazione.

La Carta storica del
Theatrum Orbis Terrarum

Ma quale era esattamente l'area geografica di riferimento della terra denominata Magna Grecia? Da un esame delle fonti - per primo Polibio³ - si ricava che, pur non essendo ben definiti i confini, quanto meno al tempo della rivolta antipitagorica, essi dovettero avere come area di riferimento il territorio compreso tra Caulonia e Sibari. Ma v'era certamente inserita anche l'area metapontina e Taranto, cioè i confini settentrionali. Il dubbio è legato a Locri ed alle sue cittadine, ma si sa che anche questa polis subì l'influsso culturale dei pitagorici e certamente fu coinvolta nelle stesse vicende. Dal contesto della Magna Grecia sembrerebbe esclusa Reggio, per la quale ci sostiene il Musti che la definisce "città che del resto, anche, ma certo non solo, per ragioni geografiche, ebbe una storia peculiare nel contesto magnogreco, e culturalmente legò notevolmente le sue sorti con l'area siceliota, naturalmente in prima istanza con Messina"⁴. Da tutto ciò possiamo affermare che agli inizi del V secolo appartenevano all'area della Magna Grecia sia le città situate sulla costa jonica, Locri Epizefiri, Caulonia, Crotona, Sibari, Metaponto e Taranto, sia quelle situate sulla costa tirrenica, Laos, Temesa, Terina, Hipponion, Medma e Metauros. La situazione cambia, dilatandosi, dopo il V secolo, tanto che l'appellativo di Magna Grecia si estende a tutta l'area meridionale. I Greci che ancora oggi vivono questa zona della Calabria situata in provincia di Reggio Calabria, e denominata isola ellenofona, fecero parte, con molta probabilità (né dovrebbero esserci più dubbi ormai, da quanto si ricava dalle fonti storiche), della Repubblica di Locri, i cui confini occidentali con la Repubblica di Reggio erano segnati dal fiume Alece, l'attuale Amendolea. Ma in realtà, oggi, nuove e diverse argomentazioni sopraggiungono a far sì che la questione legata ai reali confini tra Reggio e Locri non sia da considerare ancora chiusa⁵. Orientata con l'est in alto, di argomento storico-antiquario, la carta (Vedi Fig. 2) rappresenta l'Italia Meridionale e richiama la tradizione classica e le genti che quei territori abitarono. È tratta dal *Parergon*, l'appendice delle carte storiche contenute nel primo atlante "moderno" pubblicato in Europa, il celebre *Theatrum Orbis Terrarum*, curato dal cartografo fiammingo Abraham Ortelius, edito ad Anversa presso la stamperia Plantin, poi Plantin-Moretus, nelle maggiori lingue europee a partire dal 1570. Qui l'edizione latina del 1595. Incisione su rame (Vedi Fig. 2).



Fig. 2, Rappresentazione dell'Italia Meridionale

Il *Circondario*, nel diritto italiano, indica l'ambito territoriale di gravitazione di una città o di competenza di un ufficio. Il circondario amministrativo del Regno d'Italia è stato un ente intermedio tra la provincia e il mandamento. Le città capoluogo dei circondari erano sede di sottoprefettura, di tribunale, di catasto e uffici finanziari. Esso era a sua volta suddiviso in mandamenti. Il circondario amministrativo, che sostituì l'istituto del distretto del Regno delle Due Sicilie in seguito all'Unità d'Italia, fu istituito nel Regno di Sardegna nel 1859 con il Decreto Rattazzi⁶, come nuova denominazione della "provincia" sabauda, che corrispondeva all'*arrondissement* francese. In seguito, fu esteso alla maggior parte dei restanti territori della penisola in seguito alla loro annessione⁷. Venne soppresso come istituzione nel 1927⁸. Nel periodo dal 1860 al 1927, durante il Regno d'Italia, la Provincia di Reggio Calabria fu suddivisa in tre circondari (vedi Fig. 3):

I Circondari dal 1860 al 1927

- il Circondario di Reggio Calabria;
- il Circondario di Gerace;
- il Circondario di Palmi.



Fig. 3. Mappa delle province e dei distretti del Regno delle Due Sicilie.

Il Circondario di Reggio fu una suddivisione amministrativa, prima, del Regno di Napoli e, poi, del Regno delle Due Sicilie, era suddiviso in successivi livelli amministrativi gerarchicamente dipendenti dal precedente. Al livello immediatamente successivo, infatti, individuiamo i circondari, che, a loro volta, erano costituiti dai comuni, l'unità di base della struttura politico-amministrativa dello Stato moderno. A questi ultimi potevano far capo i villaggi, centri a carattere prevalentemente rurale. I comuni del Circondario di Reggio, prima della soppressione, ammontavano ad otto ed erano i seguenti^{9,10}:

Il circondario di Reggio Calabria

Circondario	Mandamento	Comuni
<i>Reggio Calabria</i>	Reggio Calabria	Reggio (con i villaggi Archi, Barre, Candra, Condera, Nasili, Pavigliana, Pentimele, Perlupo, Riparo, San Giorgio, Santa Caterina, Santo Sperato, San Vito, Spirito Santo, Terreti, Trizzino, Vinco, Vito), Orti (con i villaggi Arasi, Cerasi, Orti Superiore, Straorini)
	Villa San Giovanni	Villa San Giovanni (con i villaggi Acciarello, Pezzo), Campo Calabro (con il villaggio Masulà), Cannitello (con il villaggio Piale), Catona, Fiumara, Gallico Superiore (con i villaggi Gallico Inferiore, Santa Domenica), Salice, San Roberto (con i villaggi Samperi, Sant'Angelo)
	Scilla	Scilla (con i villaggi Favazzina, Solano Superiore)
	Calanna	Calanna (con i villaggi Mesa, Milanese), Laganadi, Podàrgoni (con il villaggio Scindilifa), Rosali, Sambatello (con i villaggi Diminniti, San Giovanni), San Giuseppe, Sant'Alessio, Santo Stefano
	Sant'Agata in Gallina	Sant'Agata in Gallina (con i villaggi Arangea, Ravagnisi, San Gregorio), Cataforio (con i villaggi Armo, Cannavò, Mosorrofa, San Salvatore), Cardeto, Motta San Giovanni (con il villaggio Valanidi Inferiore, Valanidi Superiore, Valanidi), Pellaro (con i villaggi Lazzaro, San Gregorio, Valanidi)
	Melito di Porto Salvo	Melito (con i villaggi Annà, Pentidattilo, Pilati, Prunella, Sbarre), Bagaladi, San Lorenzo (con i villaggi Corio, San Bartolomeo, San Pantaleone), Montebello (con i villaggi Fossato, Salina)
	Bova	Bova, Africo (con il villaggio Casalnuovo), Condofuri (con il villaggio Gallicchio, Gallicianò), Rocca Forte, Roghudi
	Bagnara Calabra	Bagnara Calabra (con i villaggi Ceramida, Pellegrina, Solano Inferiore)

Anche il Circondario di Gerace fu una suddivisione amministrativa, prima, del Regno di Napoli e, poi, del Regno delle Due Sicilie. Il circondario di Gerace è uno dei tre circondari in cui era suddivisa la provincia di Reggio di Calabria, dal 1860 al 1927. Nel 1863, la composizione del circondario era la seguente¹¹:

Il circondario di Gerace

Circondario	Mandamento	Comuni
<i>Gerace</i>	Ardore	Ardore, Benestare, Bovalino, Careri, Plati
	Bianco	Bianco, Caraffa del Bianco, Casignana, Samo, San Luca, Sant'Agata del Bianco
	Caulonia	Caulonia, Placanica, Roccella Ionica
	Gerace	Antonimina, Canolo, Ciminà, Gerace, Portigliola, Sant'Ilario dello Ionio, Locri
	Gioiosa Ionica	Gioiosa Ionica, Martone, Marina di Gioiosa Ionica
	Grotteria	Grotteria, San Giovanni di Gerace
	Mammola	Mammola
	Siderno	Agnana, Siderno
	Staiti	Brancaleone, Bruzzano Zeffirio, Ferruzzano, Palizzi, Staiti
	Stilo	Bivongi, Camini, Monasterace, Pazzano, Riace, Stignano, Stilo

Il circondario di Palmi

Il Circondario di Palmi (o Circondario di Palme¹²) era, sotto il Regno di Napoli, un ente amministrativo di III livello. Con l'Unità d'Italia, la provincia della Calabria Ulteriore Prima divenne la nuova Provincia di Reggio Calabria, nella quale Palmi fu posta a capo¹³ dell'omonimo circondario. L'ente venne istituito tramite Regio Decreto n. 3702 del 23 ottobre 1859. Nel Circondario di Palmi ricadevano tutti i comuni geograficamente appartenenti alla Piana di Palmi e lo stesso fu suddiviso in 10 mandamenti:

Circondario	Mandamento	Comuni
Palmi	Cinquefrondi	Anoia, Cinquefrondi, Galatro, Giffone, Maropati
	Cittanova	Cittanova
	Laureana di Borrello	Candidoni, Feroletto della Chiesa, San Ferinando, Laureana di Borrello, Rosarno, San Pietro di Caridà, Serrata
	Oppido Mamertina	Molochio, Oppido Mamertina, Santa Cristina d'Aspromonte, Scido, Varapodio
	Palmi	Gioia Tauro, Palmi
	Delianuova	Delianuova, Sant'Eufemia d'Aspromonte
	Polistena	Polistena, Melicucco, Rizziconi, San Giorgio Morgeto
	Taurianova	Taurianova, Terranova Sappo Minulo
	Seminara	Melicuccà, Seminara
	Sinopoli	Cosoleto, San Procopio, Sinopoli

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione del territorio della futura Città metropolitana secondo i tre Circondari dal 1860 al 1927:

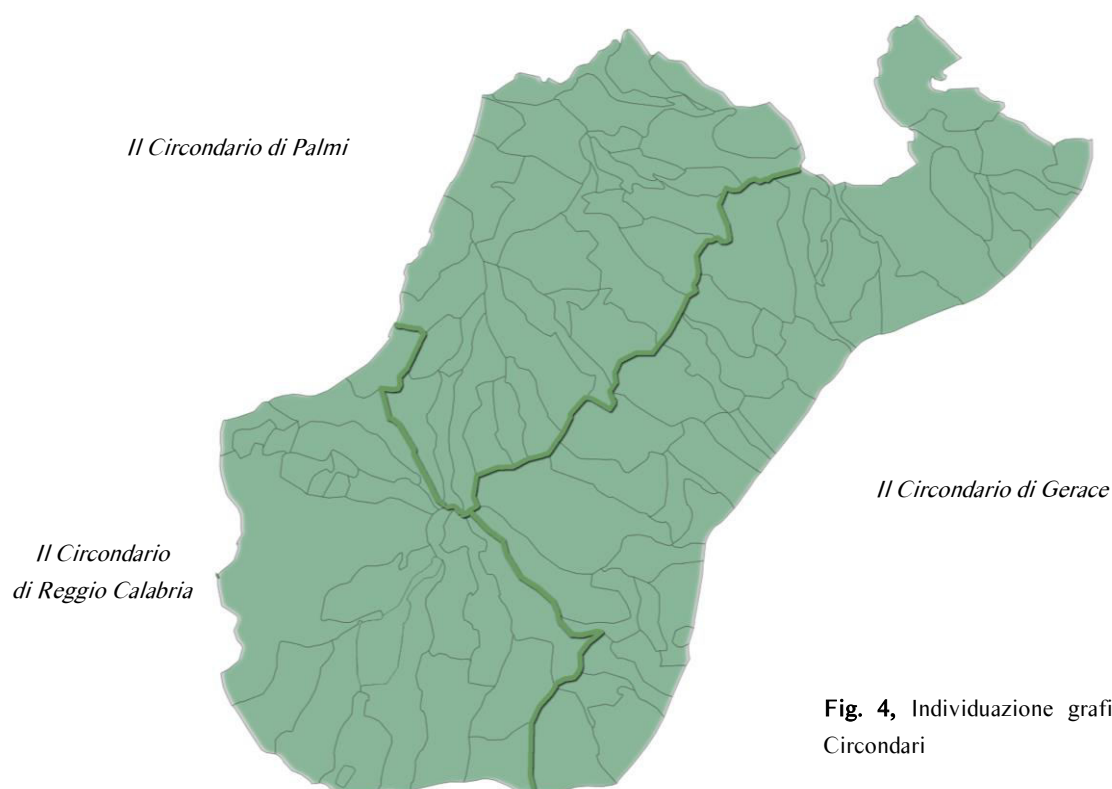


Fig. 4, Individuazione grafica dei Circondari

Gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)

L'Ambito Territoriale Ottimale¹⁴ (ATO) rappresenta l'area territoriale all'interno del quale, in base alla Legge Galli 36/1994, all'Art. 8, viene organizzato il Servizio Idrico Integrato nelle forme e nei modi stabilito dalla Legge 142/90. Il Servizio idrico Integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, potabilizzazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, collettamento e depurazione delle acque reflue, da organizzarsi sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali. L'Autorità d'Ambito, in conformità con gli altri istituti, ha il compito di rappresentare la domanda collettiva del servizio - in una situazione di monopolio naturale - e di regolare la produzione ed erogazione dello stesso all'utenza, attraverso un opportuno rapporto di committenza ad uno o più soggetti. La normativa individua negli ATO strutture che superino la dimensione comunale di gestione, e demanda ad essi l'elaborazione del Piano d'ambito, lo strumento attraverso il quale vengono definiti:

- gli obiettivi di miglioramento del servizio idrico per il raggiungimento di standard di qualità con livelli minimi del servizio;
- gli investimenti occorrenti al loro raggiungimento;
- l'ottimizzazione del sistema tariffario, con copertura dei costi e metodologie premianti l'efficienza e la qualità del servizio;
- le politiche di gestione relative al risparmio, al riuso e alla destinazione di risorse più pregiate per gli usi potabili.

La Regione Calabria con Legge 10/97 ha disciplinato le forme e i modi di cooperazione tra gli Enti Locali al fine di organizzare il Servizio Idrico Integrato. Ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, al Capo III, *Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato*, all'art. 38, *Organizzazione dei servizi nel territorio regionale. Delimitazione Ambiti Territoriali Ottimali*, la Regione delimita i seguenti cinque Ambiti Territoriali Ottimali subregionali, che coincidono con le cinque Province Calabresi:

- Ambito territoriale ottimale denominato "Calabria 1 - Cosenza";
- Ambito territoriale ottimale denominato convenzionalmente "Calabria 2 - Catanzaro";
- Ambito territoriale ottimale denominato convenzionalmente "Calabria 3 - Crotona";
- Ambito territoriale ottimale denominato convenzionalmente "Calabria 4 - Vibo Valentia";
- Ambito territoriale ottimale denominato convenzionalmente "Calabria 5 - Reggio Calabria".

Tra i quali l'ATO 5 - Calabria - Reggio di Calabria, è suddivisa in tre Aree (vedi Fig. 4):

1. l' "Area Ionica" con 132.379 abitanti (ISTAT 2014);
2. l' "Area Tirrenica" con 162.118 abitanti (ISTAT 2014);
3. l' "Area dello Stretto" con 265.442 abitanti (ISTAT 2014).

Nello specifico i comuni ricadenti nelle suddette aree sono i seguenti:

Area Ionica	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Africo</i>	3.102
<i>Agnana Calabria</i>	575
<i>Antonimina</i>	1.352
<i>Ardore</i>	5.105
<i>Benestare</i>	2.510
<i>Bianco</i>	4.236
<i>Bivongi</i>	1.387
<i>Bovalino</i>	8.889
<i>Brancaleone</i>	3.626
<i>Bruzzano Zeffirio</i>	1.159
<i>Camini</i>	755
<i>Canolo</i>	762
<i>Caraffa del Bianco</i>	532
<i>Careri</i>	2.375
<i>Casignana</i>	798
<i>Caulonia</i>	7.310
<i>Ciminà</i>	572
<i>Ferruzzano</i>	762
<i>Gerace</i>	2.710
<i>Gioiosa Ionica</i>	7.136
<i>Grotteria</i>	3.193
<i>Locri</i>	12.568
<i>Mammola</i>	2.913
<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	6.597
<i>Martone</i>	544
<i>Monasterace</i>	3.428
<i>Palizzi</i>	2.311
<i>Pazzano</i>	582
<i>Placanica</i>	1.211
<i>Plati</i>	3.769
<i>Portigliola</i>	1.210
<i>Riace</i>	2.037
<i>Roccella Ionica</i>	6.638
<i>Samo</i>	833
<i>San Giovanni di Gerace</i>	499
<i>San Luca</i>	3.954
<i>Sant' Agata del Bianco</i>	629
<i>Sant' Ilario dello Ionio</i>	1.372
<i>Siderno</i>	18.183
<i>Staiti</i>	264
<i>Stignano</i>	1.360
<i>Stilo</i>	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>132.379</i>

Area Tirrenica	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Anoia</i>	2.261
<i>Candidoni</i>	398
<i>Cinquefrondi</i>	6.527
<i>Cittanova</i>	10.365
<i>Cosoleto</i>	895
<i>Delianuova</i>	3.412
<i>Feroleto della Chiesa</i>	1.730
<i>Galatro</i>	1.751
<i>Giffone</i>	1.935
<i>Gioia Tauro</i>	19.681
<i>Laureana di Borrello</i>	5.263
<i>Maropati</i>	1.557
<i>Melicuccà</i>	975
<i>Melicucco</i>	5.087
<i>Molochio</i>	2.619
<i>Oppido Mamertina</i>	5.372
<i>Palmi</i>	19.014
<i>Polistena</i>	10.739
<i>Rizziconi</i>	7.895
<i>Rosarno</i>	14.891
<i>San Giorgio Morgeto</i>	3.097
<i>San Pietro di Caridà</i>	1.233
<i>San Procopio</i>	548
<i>Santa Cristina d' Aspromonte</i>	977
<i>Sant' Eufemia d' Aspromonte</i>	4.147
<i>Scido</i>	947
<i>Seminara</i>	2.863
<i>Serrata</i>	889
<i>Sinopoli</i>	2.133
<i>Taurianova</i>	15.740
<i>Terranova Sappo Minulio</i>	523
<i>Varapodio</i>	2.223
<i>San Ferdinando</i>	4.431
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>162.118</i>

Area dello Stretto	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Bagaladi</i>	1.066
<i>Bagnara Calabria</i>	10.468
<i>Bova</i>	456
<i>Bova Marina</i>	4.151
<i>Calanna</i>	945
<i>Campo Calabro</i>	4.519
<i>Cardeto</i>	1.728
<i>Condofuri</i>	5.071
<i>Fiumara</i>	1.027
<i>Laganadi</i>	413
<i>Melito di Porto Salvo</i>	11.416
<i>Montebello Ionico</i>	6.351
<i>Motta San Giovanni</i>	6.261
<i>Reggio di Calabria</i>	184.937
<i>Roccaforte del Greco</i>	504
<i>Roghudi</i>	1.171
<i>San Lorenzo</i>	2.698

<i>San Roberto</i>	1.822
<i>Sant'Alessio in Aspromonte</i>	330
<i>Santo Stefano in Aspromonte</i>	1.259
<i>Scilla</i>	5.063
<i>Villa San Giovanni</i>	13.786
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>265.442</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione delle tre aree dell'ATO 5:

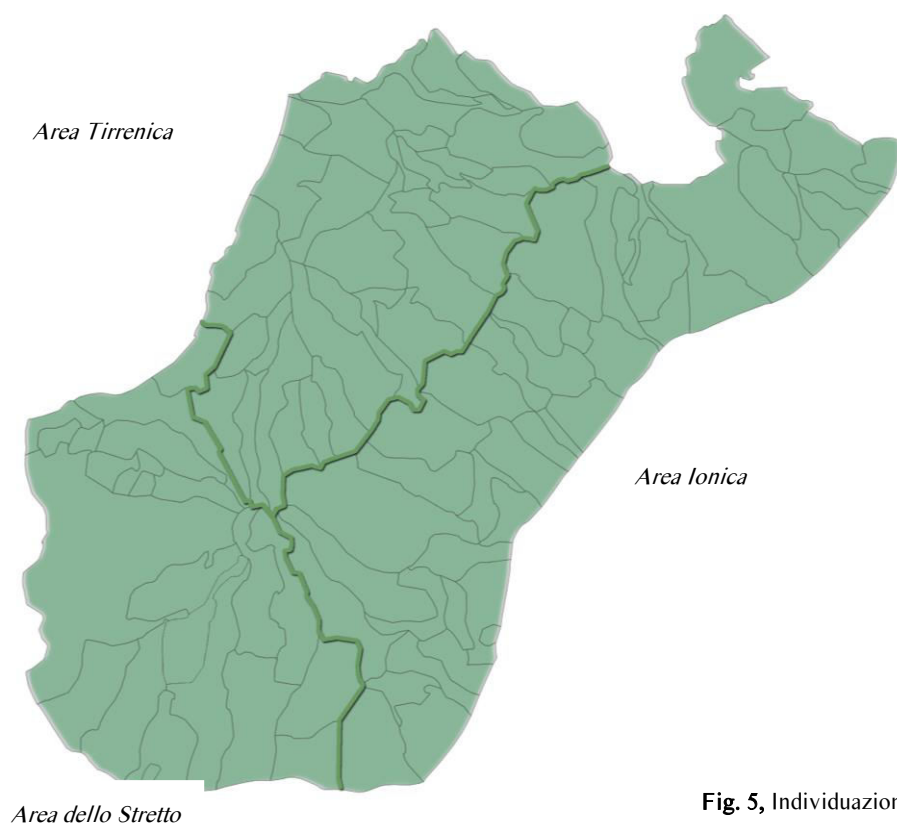


Fig. 5, Individuazione grafica dell' ATO 5

Per Distretto si intende l'articolazione dell'ASL (Azienda Sanitaria Locale) al cui livello:

- il servizio sanitario regionale attiva il processo assistenziale;
- i servizi di assistenza sociale attivano gli interventi di sostegno e di reinserimento sociale;
- si realizza l'integrazione delle attività sanitarie e sociali.

Il Distretto con l'insieme dei suoi presidi e delle sue attività è organizzato come una Struttura dedicata a cui il cittadino si deve rivolgere, per attirare, a partire dal proprio medico curante, un percorso assistenziale integrato orizzontalmente tra i servizi sociali e sanitari e verticalmente tra i servizi territoriali e la funzione ospedaliera. Quindi, le attività sanitarie e sociosanitarie di competenza dell'Azienda sono organizzate a livello territoriale, attraverso i Distretti Socio Sanitari e le Direzioni Gestionali Distrettuali, in funzione della complessità dei servizi da erogare e della dimensione ottimale definita dal livello regionale. La Regione Calabria ha suddiviso il territorio provinciale di Reggio Calabria in quattro Distretti Socio-Sanitari¹⁵. È ente strumentale della Regione deputata ad attuare le linee di politica sanitaria dalla stessa individuate e opera sulla base degli indirizzi, degli obiettivi e delle risorse assegnate dalla Regione secondo logiche e principi di trasparenza, economicità, efficienza ed efficacia al fine di garantire al cittadino un servizio sanitario pubblico di qualità. L'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria è stata istituita con delibera regionale n° 441 del 14.06.2010 ai sensi del D.Lgs 502/92 e s.m.i., essa è parte integrante del Sistema sanitario della Regione Calabria, ha personalità giuridica di ente pubblico economico ed autonomia organizzativa nel contesto delle direttive nazionali e regionali. Nello specifico essa si suddivide in:

1. Distretto "Reggio Calabria 1" con 194.318 abitanti (ISTAT 2014);
2. Distretto "Reggio Calabria 2" con 76.935 abitanti (ISTAT 2014);
3. Distretto "Tirrenica" con 155.290 abitanti (ISTAT 2014);
4. Distretto "Locride" con 131.019 abitanti (ISTAT 2014).

Distretto "Reggio Calabria 1"	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Bagnara Calabria</i>	10.468
<i>Calanna</i>	945
<i>Campo Calabro</i>	4.519
<i>Fiumara</i>	1.027
<i>Laganadi</i>	413
<i>Sant'Alessio in Aspromonte</i>	330
<i>Sant' Eufemia d' Aspromonte</i>	4.147
<i>San Procopio</i>	548
<i>San Roberto</i>	1.822
<i>Santo Stefano in Aspromonte</i>	1.259
<i>Scilla</i>	5.063
<i>Sinopoli</i>	2.133
<i>Villa San Giovanni</i>	13.786
CIRCOSCRIZIONI DEL COMUNE DI REGGIO CALABRIA	
<i>Centro Storico</i>	10.375
<i>Pineta Zerbi Tremulini Eremo</i>	12.872
<i>Santa Caterina San Brunello Vito</i>	10.671
<i>Trabocchetto Condera Spirito Santo</i>	17.865
<i>Ferrovieri Stadio Gebbione</i>	18.198
<i>Sbarre</i>	19.696
<i>S. Giorgio Modena S. Sperato</i>	15.257
<i>Catona Salice Rosali Villa San Giuseppe</i>	13.704
<i>Gallico Sambatello</i>	10.911
<i>Archi</i>	8.895
<i>Orti Podargoni Terreti</i>	2.275
<i>Cannavò Mosorrofa Cataforio</i>	7.139
<i>Numero totale di abitanti</i>	194.318

Distretto "Reggio Calabria 2"	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Bagaladi</i>	1.066
<i>Bova</i>	456
<i>Bova Marina</i>	4.151
<i>Cardeto</i>	1.728
<i>Condofuri</i>	5.071
<i>Melito di Porto Salvo</i>	11.416
<i>Montebello Ionico</i>	6.351
<i>Motta San Giovanni</i>	6.261
<i>Roccaforte del Greco</i>	504
<i>Roghudi</i>	1.171
<i>San Lorenzo</i>	2.698
CIRCOSCRIZIONI DEL COMUNE DI REGGIO CALABRIA	
<i>Ravagnese</i>	16.755
<i>Gallina</i>	7.250
<i>Pellaro</i>	1.057
<i>Numero totale di abitanti</i>	76.935

Distretto "Tirrenica"	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Anoia</i>	2.261
<i>Candidoni</i>	398
<i>Cinquefrondi</i>	6.527
<i>Cittanova</i>	10.365
<i>Cosoleto</i>	895
<i>Delianuova</i>	3.412
<i>Feroleto della Chiesa</i>	1.730
<i>Galatro</i>	1.751
<i>Giffone</i>	1.935
<i>Gioia Tauro</i>	19.681
<i>Laureana di Borrello</i>	5.263
<i>Maropati</i>	1.557
<i>Melicuccà</i>	975
<i>Melicucco</i>	5.087
<i>Molochio</i>	2.619
<i>Oppido Mamertina</i>	5.372
<i>Palmi</i>	19.014
<i>Polistena</i>	10.739
<i>Rizziconi</i>	7.895
<i>Rosarno</i>	14.891
<i>San Ferdinando</i>	4.431
<i>Scido</i>	947
<i>Santa Cristina d' Aspromonte</i>	977
<i>San Giorgio Morgeto</i>	3.097
<i>San Pietro di Caridà</i>	1.233
<i>Seminara</i>	2.863
<i>Serrata</i>	889
<i>Taurianova</i>	15.740
<i>Terranova Sappo Minulio</i>	523
<i>Varapodio</i>	2'223
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>155.290</i>

Distretto "Locride"	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Africo</i>	3.102
<i>Agnana Calabria</i>	575
<i>Antonimina</i>	1.352
<i>Ardore</i>	5.105
<i>Benestare</i>	2.510
<i>Bianco</i>	4.236
<i>Bivongi</i>	1.387
<i>Bovalino</i>	8.889
<i>Brancaleone</i>	3.626
<i>Bruzzano Zeffirio</i>	1.159
<i>Camini</i>	755
<i>Canolo</i>	762
<i>Caraffa del Bianco</i>	352
<i>Careri</i>	2.375
<i>Casignana</i>	798
<i>Caulonia</i>	7.130
<i>Ciminà</i>	572
<i>Ferruzzano</i>	762
<i>Gerace</i>	2.710

<i>Gioiosa Ionica</i>	7.136
<i>Grotteria</i>	3.193
<i>Locri</i>	12.568
<i>Mammola</i>	2.913
<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	6.597
<i>Martone</i>	544
<i>Monasterace</i>	3.428
<i>Palizzi</i>	2.311
<i>Pazzano</i>	582
<i>Placanica</i>	1.211
<i>Plati</i>	3.769
<i>Portigliola</i>	1.210
<i>Riace</i>	2.037
<i>Roccella Ionica</i>	6.638
<i>Samo</i>	833
<i>San Giovanni di Gerace</i>	499
<i>San Luca</i>	3.954
<i>Sant' Agata del Bianco</i>	629
<i>Sant' Ilario dello Ionio</i>	1.372
<i>Siderno</i>	18.183
<i>Staiti</i>	264
<i>Stignano</i>	1.360
<i>Stilo</i>	1.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>131.019</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione quattro Distretti Socio-Sanitari:

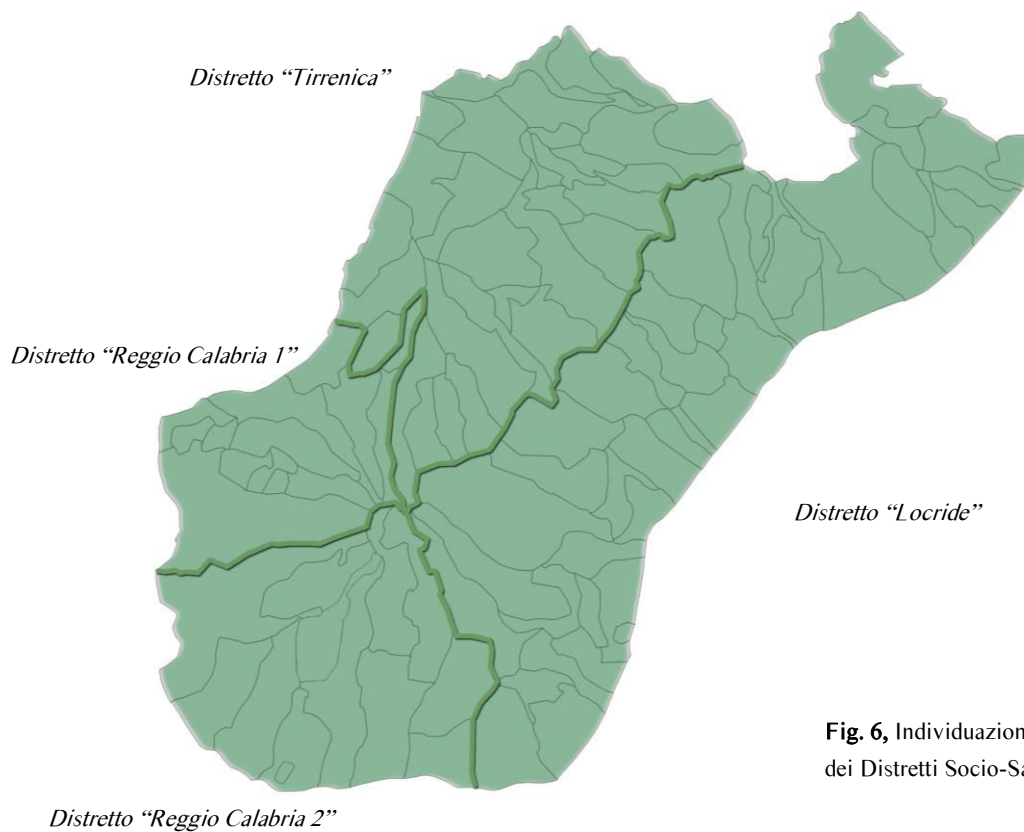


Fig. 6, Individuazione grafica dei Distretti Socio-Sanitari

I Circondari Giudiziari

Per Circondari Giudiziari si intende l'ambito territoriale di competenza di un tribunale, nonché lo spazio territoriale che definisce la competenza della Procura della Repubblica. Originariamente coincidente con i circondari amministrativi, a seguito delle modifiche intervenute sulle circoscrizioni provinciali dal 1927 a oggi e della riforma dell'ordinamento giudiziario, numerosi circondari comprendono oggi comuni appartenenti a differenti province. Nelle leggi e negli atti dello Stato ancor oggi il termine "circondario" si riferisce implicitamente al territorio e alle città sede di tribunale. Nei capoluoghi di circondario hanno sede ordini professionali e associazioni di categoria e fino al 1996 avevano sede le commissioni tributarie di primo grado. La Procura della Repubblica di Reggio Calabria, in quanto Procura Ordinaria e Distrettuale Antimafia, fa riferimento al Distretto giudiziario della Corte d'Appello di Reggio Calabria che comprende tre circondari¹⁶ giudiziari afferenti alla Provincia di Reggio Calabria. L'insieme dei tre circondari che definiscono la competenza territoriale della Procura della Repubblica comprende 97 comuni.

Bacino Utanza		
CIRCONDARI	SEDI DISTACCATE	NUMERO COMUNI
<i>Locri</i>	Siderno	41
<i>Reggio Calabria</i>	Melito di Porto Salvo	23
<i>Palmi</i>	Cinquefrondi	33
<i>Totale Comuni</i>		<i>97</i>

In ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. N° 155 del 2012, dal 13 settembre 2013 le sedi distaccate dei Tribunali di Siderno, Melito di Porto Salvo e Cinquefrondi sono state accorpate al Tribunale di Reggio Calabria sia per competenza territoriale che per l'esercizio dell'attività giudiziaria.

Nello specifico i comuni ricadenti nei tre Circondari sono i seguenti:

Circondario del Tribunale di Locri	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Africo</i>	3.102
<i>Agnana Calabria</i>	275
<i>Antonimina</i>	1.352
<i>Ardore</i>	5.105
<i>Benestare</i>	2.510
<i>Bianco</i>	4.236
<i>Bivongi</i>	1.387
<i>Bovalino</i>	8.889
<i>Brancaleone</i>	3.626
<i>Bruzzano Zeffirio</i>	1.153
<i>Camini</i>	755
<i>Canolo</i>	762
<i>Caraffa del Bianco</i>	532
<i>Careri</i>	2.375
<i>Casignana</i>	798
<i>Caulonia</i>	7.130
<i>Ciminà</i>	572
<i>Ferruzzano</i>	762
<i>Gerace</i>	2.710
<i>Gioiosa Ionica</i>	7.136
<i>Grotteria</i>	3.193
<i>Locri</i>	12.568
<i>Mammola</i>	2.913
<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	6.597
<i>Martone</i>	544
<i>Monasterace</i>	3.428
<i>Palizzi</i>	2.311
<i>Pazzano</i>	582
<i>Placanica</i>	1.211
<i>Plati</i>	3.769
<i>Portigliola</i>	1.210
<i>Riace</i>	2.037
<i>Roccella Ionica</i>	6.638
<i>Samo</i>	833
<i>San Giovanni di Gerace</i>	499
<i>San Luca</i>	3.954
<i>Sant' Agata del Bianco</i>	629
<i>Sant' Ilario dello Ionio</i>	1.372
<i>Siderno</i>	18.183
<i>Staiti</i>	264
<i>Stignano</i>	1.360
<i>Stilo</i>	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>131.893</i>

Circondario del Tribunale di Reggio Calabria	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Bagaladi</i>	1.066
<i>Bagnara Calabria</i>	10.468
<i>Bova</i>	456
<i>Bova Marina</i>	4.151
<i>Calanna</i>	945
<i>Campo Calabro</i>	4.519
<i>Cardeto</i>	1.728
<i>Condofuri</i>	5.071
<i>Fiumara</i>	1.027
<i>Laganadi</i>	413
<i>Melito di Porto Salvo</i>	11.416
<i>Montebello Ionico</i>	6.351
<i>Motta San Giovanni</i>	6.261
<i>Reggio di Calabria</i>	184.937
<i>Roccaforte del Greco</i>	504
<i>Roghudi</i>	1.171
<i>San Lorenzo</i>	2.698
<i>San Roberto</i>	1.822
<i>Sant'Alessio in Aspromonte</i>	330
<i>Santo Stefano in Aspromonte</i>	1.259
<i>Scilla</i>	5.063
<i>Villa San Giovanni</i>	13.786
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>265.442</i>

Circondario del Tribunale di Palmi	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Anoia</i>	2.261
<i>Candidoni</i>	398
<i>Cinquefrondi</i>	6.527
<i>Cittanova</i>	10.365
<i>Cosoleto</i>	895
<i>Delianuova</i>	3.412
<i>Feroleto della Chiesa</i>	1.730
<i>Galatro</i>	1.751
<i>Giffone</i>	1.935
<i>Gioia Tauro</i>	19.681
<i>Laureana di Borrello</i>	5.263
<i>Maropati</i>	1.557
<i>Melicuccà</i>	975
<i>Melicucco</i>	5.087
<i>Molochio</i>	2.619
<i>Oppido Mamertina</i>	5.372
<i>Palmi</i>	19.014
<i>Polistena</i>	10.739
<i>Rizziconi</i>	7.895
<i>Rosarno</i>	14.891
<i>San Giorgio Morgeto</i>	3.097
<i>San Ferdinando</i>	4.431
<i>San Pietro di Caridà</i>	1.233
<i>San Procopio</i>	548
<i>Santa Cristina d' Aspromonte</i>	977
<i>Sant' Eufemia d' Aspromonte</i>	4.147
<i>Scido</i>	947

<i>Seminara</i>	2.863
<i>Serrata</i>	889
<i>Sinopoli</i>	2.133
<i>Taurianova</i>	15.740
<i>Terranova Sappo Minulio</i>	523
<i>Varapodio</i>	2.223
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>162.118</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione tre Circondari Giudiziari:

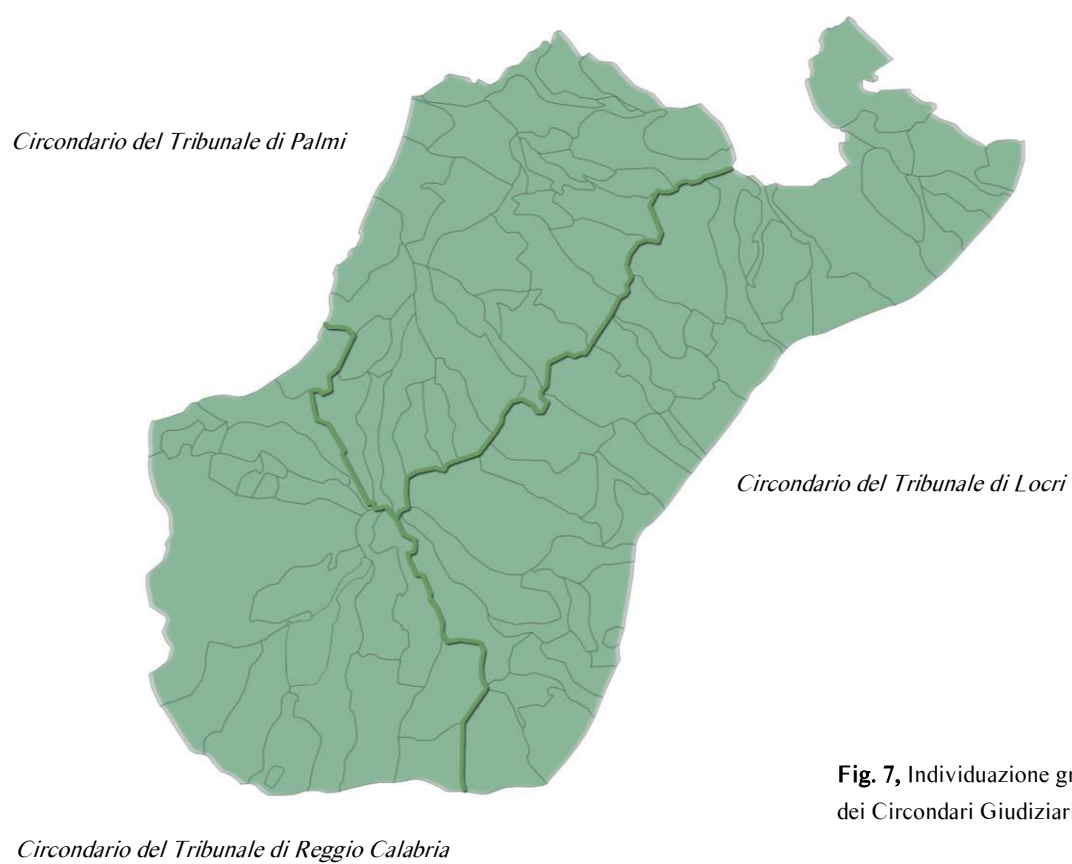


Fig. 7, Individuazione grafica dei Circondari Giudiziari

I Sistemi locali del lavoro (SLL), nell'accezione proposta dall'Istat fin dal 1981, rappresentano dei luoghi (precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale) dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche. Essi sono uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socio-economica dell'Italia secondo una prospettiva territoriale. Da un punto di vista tecnico e metodologico i SLL sono costruiti come aggregazione di due o più comuni cercando di massimizzare il livello d'interazione tra comuni appartenenti allo stesso SLL, espressa dai flussi di pendolarismo giornaliero f_{hk} tra luogo di residenza (località h) e luogo di lavoro (località k). L'individuazione di SLL dipende anche dal rispetto di vincoli imposti sulla dimensione minima delle aree espressa tramite il numero di occupati residenti, $R_i = \sum_k f_{ik} = f_{ii}$ e sul livello minimo accettabile di auto-contenimento dei flussi di pendolarismo distinto tra auto-contenimento dal lato dell'offerta di posti di lavoro:

$$SCO = f_{ii}/f_i \quad (1)$$

e auto-contenimento dal lato della domanda di posti di lavoro

$$SCD = f_{ii}/f_{.i} \quad (2)$$

dove

$f_{.i} = \sum_h f_{hi} = W_i$ sono i posti di lavoro della località i e

$f_{ii} = RW_i$ sono gli occupati che risiedono e lavorano nella località i (spostamenti interni).

La necessità di individuare aree territoriali che esulino dalle tradizionali suddivisioni amministrative del territorio è legata all'obiettivo di identificare e analizzare caratteristiche economiche e sociali di aree specifiche che dipendono dai processi di auto-organizzazione della popolazione attiva, misurati mediante i movimenti giornalieri che i singoli individui operano per conciliare l'attività lavorativa con quella sociale. Questa nota metodologica riassume brevemente i passi effettuati al fine di individuare i nuovi SLL basati sui flussi di pendolarismo rilevati con il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2014. L'importanza dei SLL è legata alla possibilità di creare una geografia confrontabile e coerente dell'intero territorio italiano che possa essere d'ausilio all'analisi d'importanti fenomeni socioeconomici quali quelli del mercato del lavoro. A tal proposito i SLL possono costituire un'entità geografica su cui misurare e analizzare l'andamento del mercato del lavoro a un livello di dettaglio territoriale adeguato a quella che è la reale struttura del territorio, definita in modo funzionale attraverso le

interazioni tra i cittadini. Naturalmente, a configurazione territoriale dei Sistemi Locali del Lavoro cambia nel tempo poiché riflette i mutamenti dell'organizzazione territoriale della società e dell'economia del Paese. Infatti, se nel passato un'elevata numerosità di Sistemi Locali del Lavoro dipendeva dalla frammentazione degli insediamenti umani (residenziali/produttivi), la formazione di nuovi Sistemi Locali oggi dipende dalla nascita o dal consolidamento di nuove realtà produttive in gran parte industriali. Inoltre, i Sistemi Locali del Lavoro variano fra loro in relazione al numero di abitanti, in base alla forma e alla densità del reticolo degli spostamenti quotidiani che li configura. Infatti, accanto a piccoli comuni che fanno parte di un esteso reticolo intercomunale, identificandosi come centri periferici di un Sistema Locale di grandi dimensioni, vi sono piccoli comuni che costituiscono, insieme ad altri comuni di taglia demografica simile, un Sistema Locale a sé stante. La dimensione demografica è quindi strettamente connessa alla natura economica dei Sistemi Locali, analizzando la quale è possibile comprendere se si tratta di realtà marginali, e quindi in declino anche demografico, o di piccole concentrazioni industriali dinamiche, in espansione economica e demografica. Per quanto riguarda la Provincia di Reggio Calabria abbiamo 15 SLL¹⁷ così suddivisi (dati ISTAT 2014):

SLL Provincia di Reggio Calabria			
N.	COMUNE CAPOFILIA	NUM. COMUNI	Popolazione SLL
1	<i>Bianco</i>	10	15.941
2	<i>Bovalino</i>	6	26.602
3	<i>Delianuova</i>	4	6.231
4	<i>Gioia Tauro</i>	5	59.921
5	<i>Locri</i>	9	39.304
6	<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	6	20.882
7	<i>Melito di Porto Salvo</i>	10	35.195
8	<i>Oppido Mamertina</i>	2	7.595
9	<i>Polistena</i>	10	45.049
10	<i>Reggio Calabria</i>	12	222.090
11	<i>Roccella Ionica</i>	5	18.376
12	<i>Rosarno</i>	7	29.426
13	<i>Sant'Eufemia D'Aspromonte</i>	4	7.803
14	<i>Stilo</i>	5	8.783
15	<i>Taurianova</i>	3	18.882

Nello specifico i comuni che ricadono all'interno di ogni SLL sono:

1. COMUNE CAPOFILA BIANCO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Africo	3.102
Bianco	4.236
Brancaleone	3.626
Bruzzano Zeffirio	1.159
Caraffa del Bianco	532
Casignana	798
Ferruzzano	762
Samo	833
Sant' Agata del Bianco	629
Staiti	264
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>15.941</i>

2. COMUNE CAPOFILA BOVALINO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Ardore	5.105
Benestare	2.510
Bovalino	8.889
Careri	2.375
Plati	3.769
San Luca	3.954
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>26.602</i>

3. COMUNE CAPOFILA DELIANUOVA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Cosoleto	895
Delianuova	3.412
Santa Cristina d' Aspromonte	977
Scido	947
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>6.231</i>

4. COMUNE CAPOFILA GIOIA TAURO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bagnara Calabra	10.468
Gioia Tauro	19.681
Palmi	19.014
Rizziconi	7.895
Seminara	2.863
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>59.921</i>

5. COMUNE CAPOFILA LOCRI	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Agnana Calabra	575
Antonimina	1.352
Canolo	762
Ciminà	572
Gerace	2.710
Locri	12.568
Portigliola	1.210
Sant' Ilario dello Ionio	1.372
Siderno	18.183
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>39.304</i>

6. COMUNE CAPOFILA MARINA DI GIOIOSA IONICA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Gioiosa Ionica	7.136
Grotteria	3.193
Mammola	2.913
Marina di Gioiosa Ionica	6.597
Martone	544
San Giovanni di Gerace	499
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>20.882</i>

7. COMUNE CAPOFILA MELITO DI PORTO SALVO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bagaladi	1.066
Bova	456
Bova Marina	4.151
Condofuri	5.071
Melito di Porto Salvo	11.416
Montebello Ionico	6.351
Palizzi	2.311
Roccaforte del Greco	504
Roghudi	1.171
San Lorenzo	2.698
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>35.195</i>

8. COMUNE CAPOFILA OPPIDO MAMERTINA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Oppido Mamertina	5.372
Varapodio	2.223
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>7.595</i>

9. COMUNE CAPOFILA POLISTENA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Anoia	2.261
Cinquefrondi	6.527
Cittanova	10.365
Feroleto della Chiesa	1.730
Galatro	1.751
Giffone	1.935
Maropati	1.557
Melicucco	5.087
Polistena	10.739
San Giorgio Morgeto	3.097
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>45.049</i>

10. COMUNE CAPOFILA REGGIO CALABRIA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Calanna	945
Campo Calabro	4.519
Cardeto	1.728
Fiumara	1.027
Laganadi	413
Motta San Giovanni	6.261
Reggio di Calabria	184.937
San Roberto	1.822
Sant'Alessio in Aspromonte	330
Santo Stefano in Aspromonte	1.259
Scilla	5.063
Villa San Giovanni	13.786
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>222.090</i>

11. COMUNE CAPOFILA ROCCELLA JONICA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Caulonia	7.130
Placanica	1.211
Riace	2.037
Roccella Ionica	6.638
Stignano	1.360
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>18.376</i>

12. COMUNE CAPOFILA ROSARNO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Candidoni	398
Laureana di Borrello	5.263
Rosarno	14.891
San Ferdinando	4.431
San Pietro di Caridà	1.233
Serrata	889
Dinami, Vibo Valentia	2.321
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>29.426</i>

13. COMUNE CAPOFILA SANT'EUFEMIA D'ASPROMONTE	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Melicuccà	975
San Procopio	548
Sant' Eufemia d' Aspromonte	4.147
Sinopoli	2.133
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>7.803</i>

14. COMUNE CAPOFILA STILO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bivongi	1.387
Camini	755
Monasterace	3.428
Pazzano	582
Stilo	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>8.783</i>

15. COMUNE CAPOFILA TAURIANOVA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Molochio	2.619
Taurianova	15.740
Terranova Sappo Minulio	523
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>18.882</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione dei quindici Sistemi Locali del Lavoro:

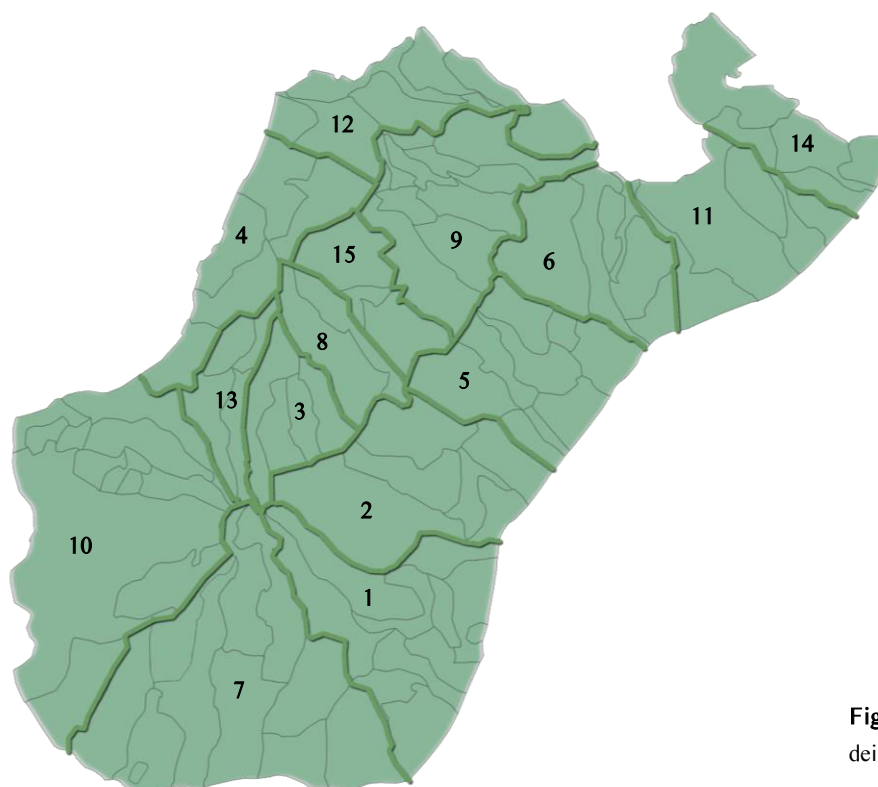


Fig. 8. Individuazione grafica dei Sistemi Locali del Lavoro

Ai sensi della Legge Regionale n° 15 del 24.11.2006 ed approvato con Delibera di Consiglio Provinciale 68 del 2007 è stato elaborato dalla Provincia di Reggio Calabria il *Programma di riordino Territoriale*. La legge regionale pone come criteri di riferimento per il programma di riordino provinciale l'attivazione di un processo che, tenendo conto delle proposte avanzate dai comuni, conduca alla definizione di ambiti territoriali e livelli ottimali previsti per l'esercizio associato sovracomunale di funzioni e servizi, in relazione ad indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, e a condizione che i comuni associati siano contermini e con una popolazione non inferiore ai 10.000 abitanti, fatte salve quelle realtà che presentano particolari affinità territoriali, linguistiche e culturali. Il Programma di riordino territoriale è lo strumento con il quale la Provincia di Reggio Calabria, in attuazione della legislazione regionale in materia di forme associative tra i Comuni, definisce criteri ed obiettivi per sostenere ed incentivare operativamente l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni.

Nello specifico ritroviamo tre Circondari:

1. Il Circondario dello Stretto con 265.442 abitanti (ISTAT 2014);
2. Il Circondario della Piana con 162.118 abitanti (ISTAT 2014);
3. Il Circondario di Locri con abitanti 132.379 (ISTAT 2014).

Circondario dello Stretto	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Bagaladi</i>	1.066
<i>Bagnara Calabria</i>	10.468
<i>Bova</i>	456
<i>Bova Marina</i>	4.151
<i>Calanna</i>	945
<i>Campo Calabro</i>	4.519
<i>Cardeto</i>	1.728
<i>Condofuri</i>	5.071
<i>Fiumara</i>	1.027
<i>Laganadi</i>	413
<i>Melito di Porto Salvo</i>	11.416
<i>Montebello Ionico</i>	6.351
<i>Motta San Giovanni</i>	6.261
<i>Reggio di Calabria</i>	184.937
<i>Roccaforte del Greco</i>	504
<i>Roghudi</i>	1.171
<i>San Lorenzo</i>	2.698
<i>San Roberto</i>	1.822
<i>Sant'Alessio in Aspromonte</i>	330
<i>Santo Stefano in Aspromonte</i>	1.259
<i>Scilla</i>	5.063
<i>Villa San Giovanni</i>	13.786
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>265.442</i>

Circondario della Piana	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Anoia</i>	2.261
<i>Candidoni</i>	398
<i>Cinquefrondi</i>	6.527
<i>Cittanova</i>	10.365
<i>Cosoleto</i>	895
<i>Delianuova</i>	3.412
<i>Feroletto della Chiesa</i>	1.730
<i>Galatro</i>	1.751
<i>Giffone</i>	1.935
<i>Gioia Tauro</i>	19.681
<i>Laureana di Borrello</i>	5.263
<i>Maropati</i>	1.557
<i>Melicuccà</i>	975
<i>Melicucco</i>	5.087
<i>Molochio</i>	2.619
<i>Oppido Mamertina</i>	5.372
<i>Palmi</i>	19.014
<i>Polistena</i>	10.739
<i>Rizziconi</i>	7.895
<i>Rosarno</i>	14.891
<i>San Giorgio Morgeto</i>	3.097
<i>San Pietro di Caridà</i>	1.233
<i>San Procopio</i>	548
<i>Santa Cristina d' Aspromonte</i>	977
<i>Sant' Eufemia d' Aspromonte</i>	4.147
<i>Scido</i>	947
<i>Seminara</i>	2.863
<i>Serrata</i>	889
<i>Sinopoli</i>	2.133
<i>Taurianova</i>	15.740
<i>Terranova Sappo Minulio</i>	523
<i>Varapodio</i>	2.223
<i>San Ferdinando</i>	4.431
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>162.118</i>

Circondario di Locri	
COMUNI	NUMERO ABITANTI
<i>Africo</i>	3.102
<i>Agnana Calabra</i>	575
<i>Antonimina</i>	1.352
<i>Ardore</i>	5.105
<i>Benestare</i>	2.510
<i>Bianco</i>	4.236
<i>Bivongi</i>	1.387
<i>Bovalino</i>	8.889
<i>Brancaleone</i>	3.626
<i>Bruzzano Zeffirio</i>	1.159
<i>Camini</i>	755
<i>Canolo</i>	762
<i>Caraffà del Bianco</i>	532
<i>Careri</i>	2.375
<i>Casignana</i>	798
<i>Caulonia</i>	7.310
<i>Ciminà</i>	572

<i>Ferruzzano</i>	762
<i>Gerace</i>	2.710
<i>Gioiosa Ionica</i>	7.136
<i>Grotteria</i>	3.193
<i>Locri</i>	12.568
<i>Mammola</i>	2.913
<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	6.597
<i>Martone</i>	544
<i>Monasterace</i>	3.428
<i>Palizzi</i>	2.311
<i>Pazzano</i>	582
<i>Placanica</i>	1.211
<i>Plati</i>	3.769
<i>Portigliola</i>	1.210
<i>Riace</i>	2.037
<i>Roccella Ionica</i>	6.638
<i>Samo</i>	833
<i>San Giovanni di Gerace</i>	499
<i>San Luca</i>	3.954
<i>Sant' Agata del Bianco</i>	629
<i>Sant' Ilario dello Ionio</i>	1.372
<i>Siderno</i>	18.183
<i>Staiti</i>	264
<i>Stignano</i>	1.360
<i>Stilo</i>	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>132.379</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione dei tre Circondari riportati all'interno del Programma di riordino Territoriale:



Fig. 9, Individuazione grafica dei Circondari del PrT

**Il Quadro Unitario
della
Progettazione Integrata**

Il Quadro Unitario della Progettazione Integrata (QUPI) ha l'obiettivo, in coerenza con la Delibera di Giunta Regionale n. 163 del 2010¹⁸, di definire "le priorità territoriali e settoriali necessarie per l'individuazione dei Progetti Integrati, in coerenza con gli strumenti programmatici regionali e provinciali, da sottoporre poi all'esame e alla valutazione dei Tavoli di Partenariato Provinciali". Il QUPI è basato sull'analisi delle caratteristiche economiche, sociali e strutturali del territorio calabrese nonché della progettualità esistente. La Delibera 163 prevede che tale analisi sia svolta nell'ambito della "seconda fase di attuazione" dei processi di progettazione integrata in Calabria, appunto relativa all'elaborazione dei Quadri Unitari della Progettazione Integrata per la predisposizione dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale. Possono essere candidate proposte di PISL costituite in contesti territoriali omogenei e pertinenti rispetto al progetto di sviluppo. Gli ambiti territoriali indicati dal QUPI rappresentano indicativamente le unità di riferimento per le aggregazioni partenariali. Sono ammissibili aggregazioni partenariali costituite:

- a) da almeno un ambito territoriale;
- b) da almeno cinque comuni in relazione di contiguità.

La contiguità è intesa in termini geografici e/o in relazione al tema del PISL. Nello specifico, il QUPI individua diciassette Ambiti territoriali per la definizione dei PISL per quanto riguarda la Provincia di Reggio Calabria.

AMBITO 1	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Calanna	945
Campo Calabro	4.519
Fiumara	1.027
Reggio di Calabria	184.937
Villa San Giovanni	13.786
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>205.214</i>

AMBITO 2	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Melito di Porto Salvo	11.416
Montebello Ionico	6.351
Motta San Giovanni	6.261
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>24'028</i>

AMBITO 3	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bova Marina	4.151
Brancaleone	3.626
Condofuri	5.071
Palizzi	2.311
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>15.159</i>

AMBITO 4	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Africo	3.102
Bagaladi	1.066
Bova	456
Cardeto	1.728
Roccaforte del Greco	504
Roghudi	1.171
San Lorenzo	2.698
Staiti	264
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>10.989</i>

AMBITO 5	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Ardore	5.105
Benestare	2.510
Bianco	4.236
Bovalino	8.889
Bruzzano Zeffirio	1.159
Caraffa del Bianco	532
Casignana	798
Ferruzzano	762
Sant' Agata del Bianco	629
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>24.620</i>

AMBITO 6	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Careri	2.375
Plati	3.769
Samo	833
San Luca	3.954
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>10.931</i>

AMBITO 7	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Laganadi	413
San Roberto	1.822
Sant'Alessio in Aspromonte	330
Santo Stefano in Aspromonte	1.259
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>3.824</i>

AMBITO 8	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Cosoleto	895
Delianuova	3.412
Melicuccà	975
San Procopio	548
Santa Cristina d' Aspromonte	977
Sant' Eufemia d' Aspromonte	4.147
Scido	947
Sinopoli	2.133
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>14.034</i>

AMBITO 9	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bagnara Calabria	10.468
Palmi	19.014
Scilla	5.063
Seminara	2.863
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>37.408</i>

AMBITO 10	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Molochio	2.619
Oppido Mamertina	5.372
Taurianova	15.740
Terranova Sappo Minulio	523
Varapodio	2.223
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>26.477</i>

AMBITO 11	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Agnana Calabria	575
Antonimina	1.352
Canolo	762
Ciminà	572
Gerace	2.710
Mammola	2.913
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>8.884</i>

AMBITO 12	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Locri	12.568
Portigliola	1.210
Sant' Ilario dello Ionio	1.372
Siderno	18.183
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>33.333</i>

AMBITO 13	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Caulonia	7.130
Gioiosa Ionica	7.136
Grotteria	3.193
Marina di Gioiosa Ionica	6.597
Martone	544
Roccella Ionica	6.638
San Giovanni di Gerace	499
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>31.737</i>

AMBITO 14	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Anoia	2.261
Candidoni	398
Cinquefrondi	6.527
Cittanova	10.365
Feroletto della Chiesa	1.730
Galatro	1.751
Giffone	1.935
Laureana di Borrello	5.263
Maropati	1.557
Melicucco	5.087
Polistena	10.739
San Giorgio Morgeto	3.097
San Pietro di Caridà	1.233
Serrata	889
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>52.832</i>

AMBITO 15	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Gioia Tauro	19.681
Rizziconi	7.895
Rosarno	14.891
San Ferdinando	4.431
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>46.898</i>

AMBITO 16	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Camini	755
Monasterace	3.428
Riace	2.037
Stignano	1.360
Stilo	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>12.211</i>

AMBITO 17	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bivongi	1.387
Pazzano	582
Placanica	1.211
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>3.180</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione dei 17 Ambiti territoriali per la definizione dei PISL per quanto riguarda la Provincia di Reggio Calabria:

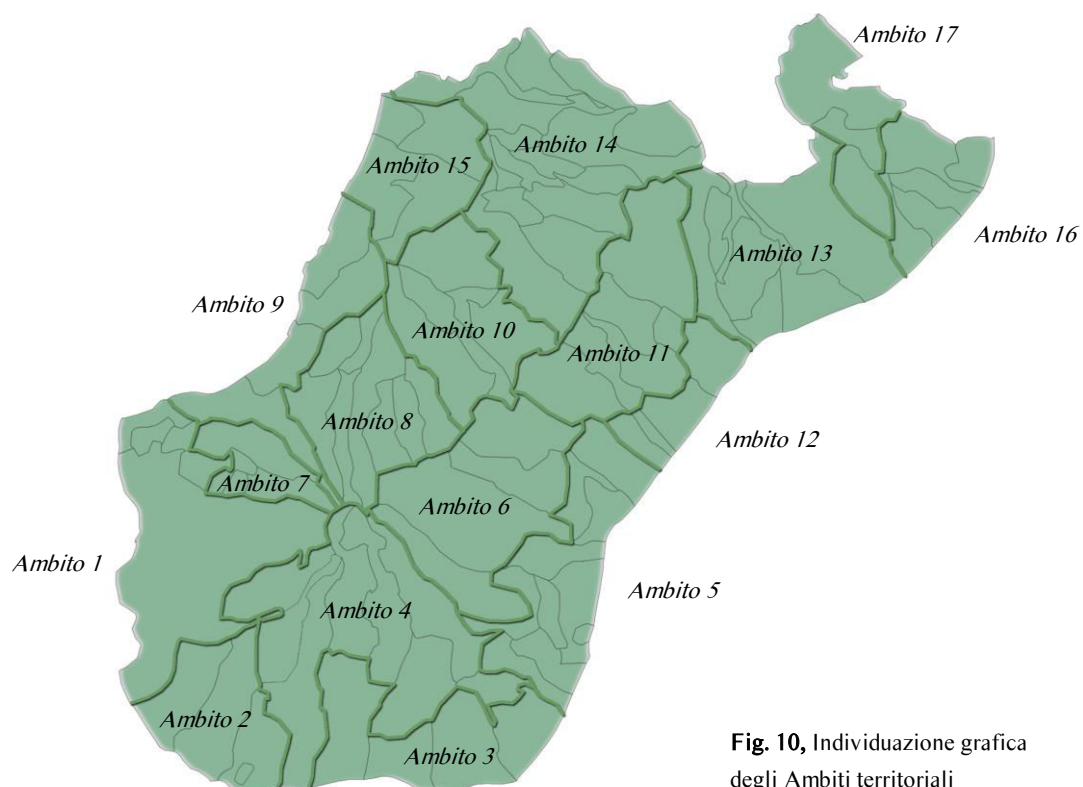


Fig. 10, Individuazione grafica degli Ambiti territoriali

I Distretti Sociali

Il Distretto Sociale rappresenta la sede della programmazione, delle gestione dei servizi sociali organizzativamente complessi o per i quali il Distretto è la dimensione territoriale ottimale. Le principali funzioni assicurate dal Distretto Sociale, anche nella dimensione integrata con il Distretto Sanitario, sono:

- funzioni sociali complesse e progetti di Distretto;
- funzioni connesse con la non autosufficienza area anziani e disabili (valutazione multidimensionale, Piano Individualizzato di Assistenza, domiciliarità integrata, residenzialità a ciclo continuativo e diurno);
- prestazioni sociali a rilievo sanitario;
- stesura, gestione e monitoraggio del Piano di Distretto Sociosanitario;
- coordinamento e, ove previsto, gestione dei servizi sociali complessi (integrati con sanità, scuola e lavoro) e coordinamento della attività sovra ambito;
- gestione dei servizi sociosanitari: domiciliarità e residenzialità extraospedaliera, particolarmente per la non autosufficienza, gestendo anche le misure economiche;
- organizzazione e funzionamento delle Unità di Valutazione Multidisciplinari;
- formulazione del piano e degli investimenti in conto capitale;
- attività sovra-ambito relative agli interventi integrati per la formazione e il lavoro;
- rilevazione della domanda sociosanitaria e collaborazione allo sviluppo dell'Osservatorio Provinciale dei Fenomeni Sociali;
- programmazione interventi a favore dei minori, in particolare per quanto riguarda le azioni a contrasto degli abusi e dei maltrattamenti degli stessi.

La Regione Calabria ha suddiviso il territorio provinciale di Reggio Calabria in 8 Distretti Sociali¹⁹ (aggregazioni di comuni).

DISTRETTI SOCIALI	
COMUNE CAPOFILA	NUMERO ABITANTI
Bovalino	64.638
Caulonia	67.561
Gioia Tauro	69.750
Melito di Porto Salvo	32.884
Polistena	42.467
Reggio Calabria	168.294
Taurianova	43.073
Villa San Giovanni	71.075
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>559.759</i>

Nello specifico fanno parte di ogni comune capifila (aggregazione di comuni) i seguenti comuni:

COMUNE CAPOFILA BOVALINO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bovalino	8.889
Africo	3.102
Antonimina	1.352
Ardore	5.105
Benestare	2.510
Bianco	4.236
Brancaleone	3.626
Bruzzano Zeffirio	1.159
Caraffa del Bianco	532
Careri	2.375
Casignana	798
Ciminà	572
Ferruzzano	762
Gerace	2.710
Locri	12.568
Palizzi	2.311
Platì	3.769
Portigliola	1.210
Samo	833
San Luca	3.954
Sant' Agata del Bianco	629
Sant' Ilario dello Ionio	1.372
Staiti	264
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>64.638</i>

COMUNE CAPOFILA CAULONIA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Caulonia	7.130
Agnana Calabria	575
Bivongi	1.387
Camini	755
Canolo	762
Gioiosa Ionica	7.136
Grotteria	3.193
Mammola	2.913
Marina di Gioiosa Ionica	6.597
Martone	544
Monasterace	3.428
Pazzano	582
Placanica	1.211
Riace	2.037
Roccella Ionica	6.638
San Giovanni di Gerace	499
Siderno	18.183
Stignano	1.360
Stilo	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>67.561</i>

COMUNE CAPOFILA GIOIA TAURO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Gioia Tauro	19.681
Melicuccà	975
Palmi	19.014
Rizziconi	7.895
Rosarno	14.891
San Ferdinando	4.431
Seminara	2.863
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>69.750</i>

COMUNE CAPOFILA MELITO DI PORTO SALVO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Melito di Porto Salvo	11.416
Bagaladi	1.066
Bova	456
Bova Marina	4.151
Condofuri	5.071
Montebello Ionico	6.351
Roccaforte del Greco	504
Roghudi	1.171
San Lorenzo	2.698
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>32.884</i>

COMUNE CAPOFILA POLISTENA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Polistena	10.739
Anoia	2.261
Candidoni	398
Cinquefrondi	6.527
Feroletto della Chiesa	1.730
Galatro	1.751
Giffone	1.935
Laureana di Borrello	5.263
Maropati	1.557
Melicucco	5.087
San Giorgio Morgeto	3.097
San Pietro di Caridà	1.233
Serrata	889
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>42.467</i>

COMUNE CAPOFILA REGGIO CALABRIA	
<i>REGGIO CALABRIA NORD</i>	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Centro Storico	10.375
Pineta Zerbi Tremulini Eremo	12.872
Santa Caterina San Brunello Vito	10.671
Trabocchetto Condera Spirito Santo	17.865
Archi	8.895
Orti Podargoni Terreti	2.275
Cannavò Mosorrofa Cataforio	7.139
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>70.092</i>
<i>REGGIO CALABRIA SUD</i>	
Cardeto	1.728
Motta San Giovanni	6.261
Ferrovieri Stadio Gebbione	18.198
Sbarre	19.696
S.Giorgio Modena S.Sperato	15.257
Ravagnese	16.755
Gallina	7.250
Pellaro	13.057
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>98.202</i>

COMUNE CAPOFILA TAURIANOVA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Taurianova	15.740
Cittanova	10'.65
Cosoleto	895
Delianuova	3.412
Molochio	2.619
Oppido Mamertina	5.372
Santa Cristina d' Aspromonte	977
Scido	947
Terranova Sappo Minulio	523
Varapodio	2.223
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>43.073</i>

COMUNE CAPOFILA VILLA SAN GIOVANNI	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Villa San Giovanni	13.786
Bagnara Calabra	10.468
Calanna	945
Campo Calabro	4.519
Fiumara	1.027
Laganadi	413
Catona Salice Rosali Villa San Giuseppe	13.704
Gallico Sambatello	10.911
San Procopio	548
San Roberto	1.822
Sant'Alessio in Aspromonte	330
Sant' Eufemia d' Aspromonte	4.147
Santo Stefano in Aspromonte	1.259
Scilla	5.063
Sinopoli	2.133
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>71.075</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione degli 8 Distretti Sociali individuati dalla provincia di Reggio Calabria:

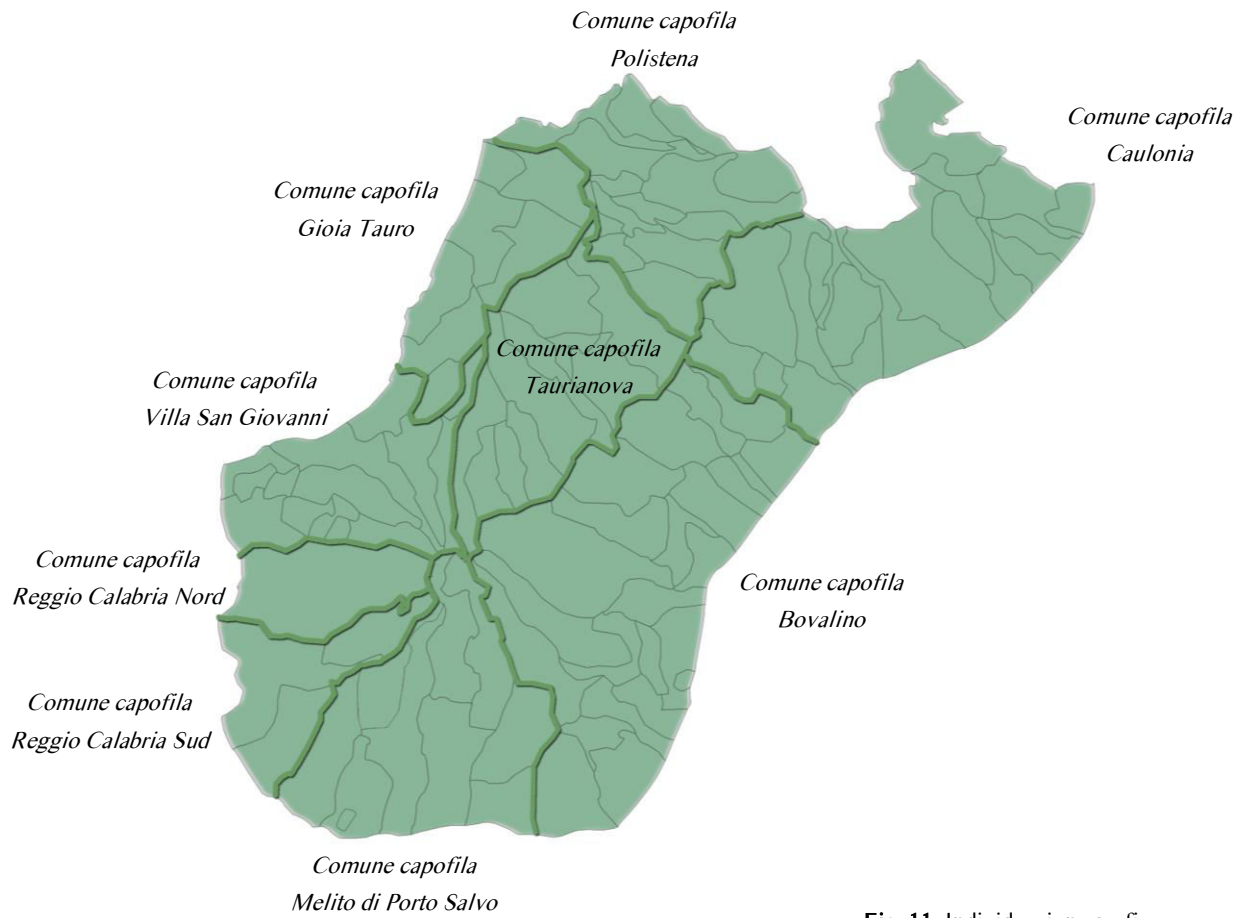


Fig. 11, Individuazione grafica dei Distretti Sociali

**I Collegi Elettorali o
Circoscrizioni elettorali
provinciali**

Il Collegio Elettorale o Circoscrizione elettorale provinciale è l'ambito territoriale entro il quale l'elettore è chiamato ad eleggere uno o più candidati. Può essere uninominale o plurinominale, a seconda se serve a eleggere un solo candidato, o ad assegnare più seggi. In genere, con delle eccezioni (Stati Uniti d'America e Germania), nei sistemi maggioritari coesistono i collegi uninominali, mentre i collegi plurinominali sono adottati nell'ambito dei sistemi proporzionali. Gli uffici della prefettura di Reggio Calabria hanno completato il lavoro della ridefinizione dei collegi. Com'è noto la legge ha ridotto gli attuali seggi a 24²⁰ imponendo una drastica cura dimagrante. I collegi, numerati da 1 a 24 prendono il nome dal paese più popoloso che ne fa parte.

1. BAGNARA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bagnara Calabra	10.468
Melicuccà	975
San Procopio	548
San Roberto	1.822
Scilla	5.063
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>18.876</i>

2. BOVALINO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Ardore	5.105
Benestare	2.510
Bianco	4.236
Bovalino	8.889
Caraffa del Bianco	532
Careri	2.375
Casignana	798
Sant' Agata del Bianco	629
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>25.074</i>

3. CAULONIA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Bivongi	1.387
Camini	755
Caulonia	7.130
Monasterace	3.428
Pazzano	582
Placanica	1.211
Riace	2.037
Stignano	1.360
Stilo	2.631
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>20.521</i>

4. CITTANOVA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Molochio	2.619
Terranova Sappo Minulio	523
Feroletto della Chiesa	1.730
Melicucco	5.087
Cittanova	10.365
San Giorgio Morgeto	3.097
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>23.421</i>

5. CONDOFURI	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Samo	833
Ferruzzano	762
Bruzzano Zeffirio	1.159
Staiti	264
Brancaleone	3.626
Palizzi	2.311
Bova	456
Bova Marina	4.151
Condofuri	5.071
Africo	3.102
San Luca	3.954
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>25.689</i>

6. GIOIA TAURO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Gioia Tauro	19.681
San Ferdinando	4.431
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>24.112</i>

7. GIOIOSA JONICA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Roccella Ionica	6.638
Marina di Gioiosa Ionica	6.597
Gioiosa Ionica	7.136
Martone	544
San Giovanni di Gerace	499
Grotteria	3.193
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>24.607</i>

8. LOCRI	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Locri	12.568
Portigliola	1.210
Antonimina	1.352
Ciminà	572
Sant' Ilario dello Ionio	1.372
Platì	3.769
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>20.843</i>

9. MELITO DI PORTO SALVO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
San Lorenzo	2.698
Melito di Porto Salvo	11.416
Montebello Ionico	6.351
Bagaladi	1.066
Roccaforte del Greco	504
Roghudi	1.171
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>23.206</i>

10. OPPIDO MAMERTINA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Sant' Eufemia d' Aspromonte	4.147
Sinopoli	2.133
Cosoleto	895
Santa Cristina d' Aspromonte	977
Scido	947
Delianuova	3.412
Oppido Mamertina	5.372
Varapodio	2.223
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>20.106</i>

11. PALMI	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Palmi	19.014
Seminara	2.863
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>21.877</i>

12. POLISTENA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Maropati	1.557
Anoia	2.261
Polistena	10.739
Cinquefrondi	6.527
Giffone	1.935
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>23.019</i>

13. REGGIO 1	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (Ravagnese San Gregorio, San Gregorio, Sabbie Bianche, Pellaro)	22.433
Motta San Giovanni	6.261
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>28.694</i>

14. REGGIO 2	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (Orti, Podargoni, Sala di Mosorrofa, Mosorrifa, Cataforio, San Salvatore, Gallina, Arasi, Schindilifà, Straorino, Cerasi, Pavigliana, Ravagnese Arangea, Saracinello, Olivetto, Bovetto, Rosario Valanidi, Trunca, Croce Valanidi, Trapezi, Vinco, Santa Venere, Vallone Menga, Baraccone)	23.690
Cardeto	1.728
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>25.418</i>

15. REGGIO 3	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (rione Ferrovieri, Stadio, Gebbione, Ravagnese Superiore, Sant'Elia di Ravagnese)	22.784
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>22.784</i>

16. REGGIO 4	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (Sbarre, Ciccarello, Modena, Petrillina, Seminario, Pio XI, Modena, Casa Unnra, Diramazione Labocchetta)	23.949
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>23.949</i>

17. REGGIO 5	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (Cannavò, Crocefisso, Sant'Agata, Spirito Santo, San Cristofaro, Carrubara, San Sperato, Maria Ausiliatrice, Modena Ciccarello, Pietrastorta, Modena Boschicello, Mili, Modena San Sperato, Mezzacapo, piazza Carmine, piazza Duomo, piazza Castello)	24.301
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>24.301</i>

18. REGGIO 6	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (San Marco, Caserta, Cappuccinelli, Villini Svizzeri, Sant'Antonio, Schiavone, Rausei, Cardinale Portanova, stazione Lido, Piazza del Popolo, Ponte della libertà, Fondo Versace, San Paolo, Vallone Petrarà)	22.821
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>22.821</i>

19. REGGIO 7	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (Archi, Terreti, Santa Caterina, Vito, San Brunello, Eremo, San Giovannello, Casalotto, Manfroci e Borrace Crocevia)	23.210
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>23.210</i>

20. REGGIO 8	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Reggio Calabria (Gallico, Sambatello, San Giovanni di Sambatello, Catona, Salice, Rosali, Villa San Giuseppe, Arghillà, Pettogallico, Concessa)	21.749
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>21.749</i>

21. ROSARNO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Rosarno	14.891
Candidoni	398
Laureana di Borrello	5.263
Galatro	1.751
San Pietro di Caridà	1.233
Serrata	889
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>24.425</i>

22. SIDERNO	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Siderno	18.183
Agnana Calabria	575
Gerace	2.710
Canolo	762
Mammola	2.913
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>25.143</i>

23. TAURIANOVA	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Rizziconi	7.895
Taurianova	15.740
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>23.635</i>

24. VILLA SAN GIOVANNI	
COMUNE	NUMERO ABITANTI
Villa San Giovanni	13.786
Campo Calabro	4.519
Fiumara	1.027
Calanna	945
Laganadi	413
Sant'Alessio in Aspromonte	330
Santo Stefano in Aspromonte	1.259
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>22.279</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione dei 24 Collegi Elettorali in cui è suddivisa la provincia di Reggio Calabria:

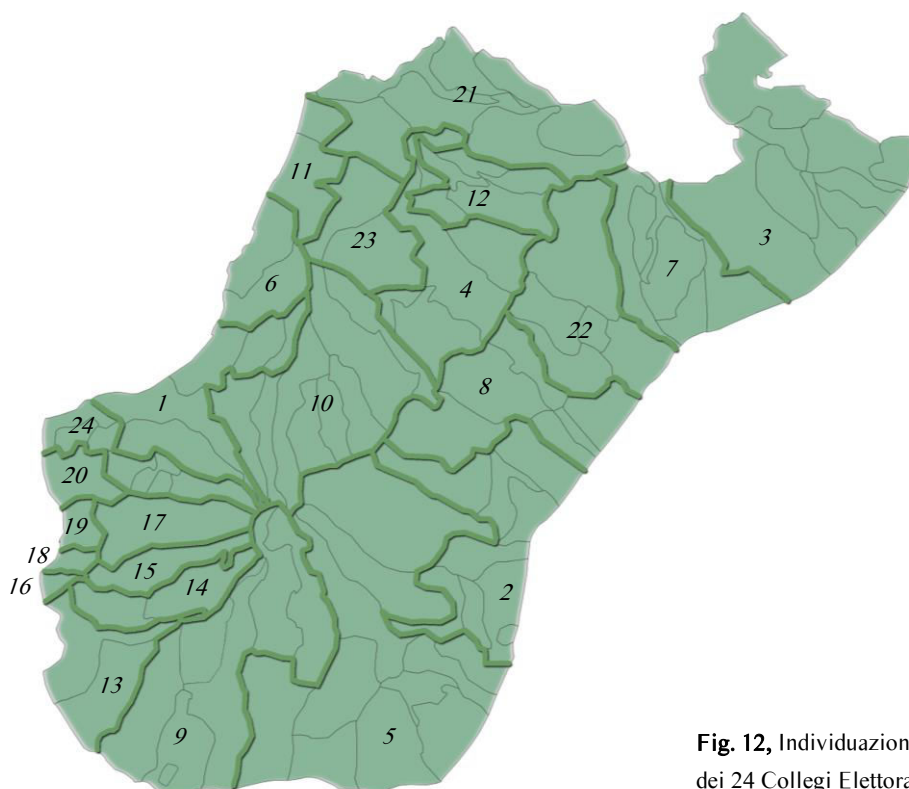


Fig. 12, Individuazione grafica dei 24 Collegi Elettorali

La Circoscrizione di Decentramento Comunale (detta anche, nel linguaggio corrente, *Circoscrizione Comunale* o semplicemente *Circoscrizione*) è, nell'ordinamento italiano, un organismo di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base, nonché di esercizio di funzioni delegate, istituito dal comune con competenza su di una parte del suo territorio comprendente uno o più quartieri o frazioni contigui. La storia del decentramento amministrativo nelle principali città italiane rappresenta un'innovazione istituzionale in gran parte sollecitata dalle rivendicazioni sociali e politiche espresse durante gli anni '60 dai primi comitati di quartiere sorti in molte tra le realtà penalizzate dallo sviluppo urbano. Le Circoscrizioni comunali non sono enti locali, in quanto prive di personalità giuridica, ma organi del comune, seppur complessi e dotati di autonomia (e, quindi, di una certa soggettività giuridica, se si tiene questo concetto distinto dalla personalità). L'art. 10 della legge 81 del 1993 aveva stabilito che i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti dovessero articolare il loro territorio con l'istituzione delle circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune. Essa era facoltativa per i comuni aventi una popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti. Del resto la legge 59 del 1997 con l'art. 4, 3° comma lettera a), afferma il principio di sussidiarietà, attribuendo le responsabilità pubbliche all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina. Potremmo dire che le circoscrizioni siano state chiamate a svolgere una attività di partecipazione stimolando l'apporto dei cittadini ed associazioni ad un livello più vicino. Una funzione di consultazione, esprimendo le tendenze della comunità di quartieri in processi decisionali che fanno capo a livelli più ampi a partire dalle decisioni che devono essere assunte dal consiglio comunale. Infine una funzione di gestione dei servizi di base e delle funzioni delegate dal comune. Il Comune di Reggio Calabria, per rendere più razionale ed efficiente l'esercizio delle proprie funzioni, istituì nell'anno 1978 le Circoscrizioni di decentramento, secondo il criterio di suddivisione per cui ogni parte era identificata in ragione della popolazione e delle caratteristiche socio-economiche del territorio. Sono state istituite nella nostra città con delibera del Consiglio comunale n. 57 del 30/03/1978. Con la stessa delibera ne erano stati stabiliti i confini ed il numero: 15. Erano state previste con la legge n. 278 nel 1976, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione democratica e di sensibilizzare i cittadini sulle problematiche dei quartieri. Nell'anno 2007 la L. 24 dicembre 2007, n. 244, all'art. 2 comma 29 ha modificato la precedente normativa, apportando emendamenti al Testo unico degli EELL del 2000. A Reggio Calabria si era così scelto di istituire 15 Circoscrizioni²¹ di decentramento amministrativo. È infine intervenuta la legge n.191/2009 per come modificata dalla legge 26

marzo 2010, n 42, che modifica ancora l'art. 17 del Testo Unico, sopprimendo le Circoscrizioni di decentramento comunale, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti. Le 15 Circoscrizioni di decentramento comunale sono:

- I il *Centro storico*, che comprende il territorio che partendo dal lato mare è limitato dal seguente perimetro: sottopassaggio Lido, via Maldonato, via D. Romeo, via Treviso (trasversale), piazza S.Marco, via Reggio Campi I tratto fino alla divaricazione con via P.Andiloro, Torrente Mili fino al Calopinace (limite sud);
- II *Pineta Zerbi, Tremulini, Eremo*, che comprende il territorio limitato a nord dal Torrente Annunziata, ad ovest dal mare, a sud da una linea che dal sottopassaggio F.S. del Lido segue per via Maldonato, via D. Romeo, via Melacrino, via S. Lucia (Campi Francesi) con ricongiungimento ideale con l'Eremo, ad est con una linea che passando a monte di Eremo Botte raggiunge il Torrente Annunziata a monte di Vito (confine con terza circoscrizione);
- III *Santa Caterina, San Brunello, Vito*, che comprende le zone di Cava Leone, Pentimele, Monte Vergine, Porto, Casalotto, S. Brunello, Lia, S. Caterina, Vito Inferiore, Vito Superiore, Sant'Antonino, Sant'Angelo Raffaele (Limbone), a sud limita con il Torrente Annunziata;
- IV Trabocchetto, Condera, Spirito Santo, che comprende il territorio limitante a nord con i confini delle Circoscrizioni I, II, III, ed a sud da mare a monte con il Torrente Calopinace fino al Torrente Prumo, i confini seguono lo stesso e raggiungono con una linea ideale i limiti della Circoscrizione III. Vi fanno parte le zone di Cappuccinelli, Sant' Antonio, Trabocchetto, Rotonda, Spirito Santo, S. Cristoforo, Reggio Campi II tratto, Condera e Pietrastorta;
- V Ferrovieri, Stadio, Gebbione, che comprende il territorio limitato a nord dal torrente Calopinace, ad ovest dal mare, a sud dal torrente S. Agata, ad est dal viale Calabria e prolungamento ideale dello stesso fino al S. Agata;
- VI Sbarre, che comprende il territorio limitato a nord dal torrente Calopinace, ad ovest dal viale Calabria, a sud dal torrente S. Agata e ad est dalla strada Ponte S.Anna-Itria passando poi a monte del rione Petrillina e delle case Incis di vico Ferruccio fino al raggiungimento del torrente S. Agata;
- VII San Giorgio, Modena, San Sperato, che comprende il territorio limitato a nord dal torrente Calopinace, ad ovest dal confine est della VI Circoscrizione, a sud dal torrente S.

Agata e ad est da una linea ideale che congiunge il S.Agata ed il Calopinace nel punto più stretto a monte del rione S. Sperato;

- VIII Catona, Salice, Rosali, Villa San Giuseppe, che è costituita dal territorio comprensoriale delle quattro ex-Delegazioni municipali;
- IX Gallico, Sambatello, che è costituita dal territorio comprensoriale delle due ex-Delegazioni municipali;
- X Archi, che è costituita dal territorio comprensoriale della ex-Delegazione municipale;
- XI Orti, Podargoni, Terreti, che è costituita dal territorio comprensoriale delle tre ex-Delegazioni municipali;
- XII Cannavò, Mosorrofa, Cataforio, che è costituita dal territorio comprensoriale delle tre ex-Delegazioni municipali;
- XIII Ravagnese, che è costituita dal territorio comprensoriale della ex-Delegazione municipale;
- XIV Gallina, che è costituita dal territorio comprensoriale della ex-Delegazione municipale;
- XV Pellaro, che è costituita dal territorio comprensoriale della ex-Delegazione municipale.

Le 15 Circoscrizioni di decentramento comunale hanno il seguente numero di abitanti:

N.	CIRCOSCRIZIONI	NUMERO ABITANTI
I	Centro Storico	10.375
II	Pineta Zerbi, Tremulini, Eremo	12.872
III	Santa Caterina, San Brunello, Vito	10.671
IV	Trabocchetto, Condera, Spirito Santo	17.865
V	Ferrovieri, Stadio, Gebbione	18.198
VI	Sbarre	19.696
VII	San Giorgio, Modena, San Sperato	15.257
VIII	Catona, Salice, Rosali, Villa San Giuseppe	13.704
IX	Gallico, Sambatello	10.911
X	Archi	8.895
XI	Orti, Podargoni, Terreti	2.275
XII	Cannavò, Mosorrofa, Cataforio	7.139
XIII	Ravagnese	16.755
XIV	Gallina	7.250
XV	Pellaro	13.057
<i>Numero totale di abitanti</i>		<i>184.937</i>

Quindi riportiamo graficamente la suddivisione delle 15 Circoscrizioni di decentramento comunale in cui è suddivisa Reggio Calabria:

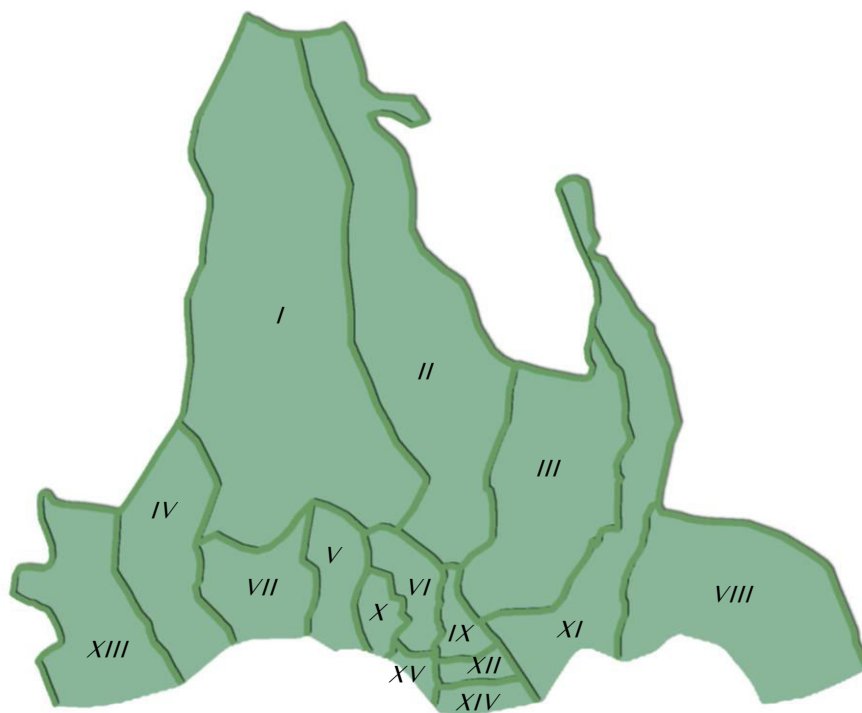


Fig. 13, Individuazione grafica delle Circoscrizioni amministrative

L'istituzione della zone omogenee all'interno del territorio metropolitano, darebbe respiro e maggior peso a tutti quei territori decentrati rispetto al comune capoluogo. L'occasione da non perdere è di definire gli strumenti necessari a governare l'intero territorio della Città metropolitana, quale una "Città di città", in cui si riconoscano, attraverso l'istituto delle "zone omogenee", le potenzialità identitarie per storia, demografia e sviluppo locale dei diversi territori in modo che ciascuno contribuisca, in un modello a rete, allo sviluppo complessivo. La costituzione della Città metropolitana rappresenta una grande opportunità per sostenere fattivamente un simile percorso, poiché questo Ente assume esplicitamente, tra gli altri, il compito di promuovere le migliori condizioni di collaborazione tra Comuni. Percorsi di integrazione dei servizi potranno essere condotti nelle altre zone omogenee della Città metropolitana, con grande intensità di scambi e apprendimenti reciproci con l'area metropolitana in termini di modelli e buone pratiche. La definizione di zone omogenee all'interno della Città metropolitana suggerisce proprio la promozione di collaborazioni stabili e in futuro, laddove praticabile, anche di fusioni per rendere sempre più efficace la governance e l'azione di queste zone. Infatti, per "zone omogenee" si intendono, secondo la legge, delle zone in cui esista un particolare coordinamento con gli organi della città metropolitana in merito a determinate specificità territoriali. La previsione di forme di governo specifiche per le aree metropolitane, nonché il definitivo riassetto istituzionale e poi costituzionale delle Autonomie territoriali, sono considerati una priorità strategica per l'Italia: ad esse, infatti, viene attribuito il ruolo di soggetti capaci di affrontare con successo le sfide della competizione globale (Confindustria, ANCI 2014). Per ora siamo solo a livello di proposte, ma già iniziano a saltar fuori le prime mappe di quali potranno essere le "zone omogenee", in cui verrà suddivisa la città metropolitana di Reggio Calabria. Mai come in questa delicata fase di riordino dell'organizzazione del territorio, ci si rende conto che la delimitazione delle aree metropolitane è un'operazione molto difficile, destinata ad influenzare il successivo funzionamento delle istituzioni locali. Esso deve essere affrontato procedendo in funzione di una visione organica e coerente che vede nella nuova articolazione territoriale, non solo un architrave essenziale della tenuta istituzionale, sociale e democratica dell'Italia, ma anche e soprattutto un primo motore per la ripresa economica nazionale. È questo uno dei motivi principali per cui, tanto tra gli amministratori locali quanto tra i cittadini, si percepisce una forte perplessità circa la possibilità che il nuovo soggetto istituzionale sia in grado di incidere realmente e in maniera efficace sulle singole realtà locali, contribuendo a migliorarne le condizioni di vita (Camagni, Lombardo, 1999). A tali perplessità contribuisce, non poco, l'impostazione del PON Metro che, riservando le risorse al solo comune capoluogo, allontana ancora di più le aree

periferiche, che vedono la Città metropolitana come uno strumento che ne accentuerà la marginalizzazione economica e sociale, invece che il contrario.

L'introduzione delle nuove e più ampie geografie amministrative istituire con la Legge Delrio costituisce oggi una straordinaria opportunità per ri-pensare, ri-organizzare e ri-equilibrare i sistemi territoriali. La divisione del territorio metropolitano di Reggio Calabria in Municipi, dunque, non è esclusivamente una necessità burocratica e amministrativa ma si presenta, al contrario, proprio, come un'opportunità per sviluppare in modo migliore l'intero territorio, ottenendo al contempo un maggior coinvolgimento dei cittadini e una più intelligente gestione delle risorse. La scelta del dettaglio territoriale da considerare appare, evidentemente, come uno dei punti essenziali di tutto il procedimento metodologico, dal momento che considerare un territorio oltremodo ampio potrebbe portare a sintetizzare situazioni troppo eterogenee, mentre un'articolazione territoriale esageratamente disaggregata potrebbe condurre a risultati eccessivamente frammentati, non consentendo di cogliere gli aspetti fondamentali del problema. La diversa articolazione territoriale della futura città metropolitana di Reggio Calabria mira ad una gestione più efficiente dei servizi nel proprio territorio. Il decentramento amministrativo e la migliore distribuzione dei servizi, infatti, possono rappresentare la chiave di volta per tentare di soddisfare, nel caso di Reggio Calabria, i bisogni dei cittadini, configurando una rete territoriale effettivamente policentrica. Nell'area metropolitana di Reggio Calabria quindi è ormai urgente innescare un processo che dia vita a una sorta di *circolo virtuoso* dinamico in cui Reggio e il suo territorio si scambino risorse, perdendone ed acquisendone reciprocamente e dando luogo così a nuove e inedite occasioni di sviluppo. La città centrale deve riuscire a cedere quantità significative di fattori, congestionanti per essa, ma preziose occasioni di rilancio e riqualificazione per l'area urbana. Università, sanità e funzioni terziarie amministrative possono e devono essere collocate in nuovi poli strategicamente disposti lungo le linee di forza del trasporto collettivo, in luoghi di scambio intermodale con le direttrici fondamentali del trasporto privato. Il processo della creazione dei nuovi poli deve essere caratterizzato da flessibilità, plasticità, ricchezza di strutture e visibilità. La proposta di suddivisione in Municipi presentata nella tesi, come visto, si basa soprattutto sulla volontà di incentivare pratiche di coinvolgimento sociale nella gestione e nell'utilizzo del territorio. Per questo motivo, a nostro avviso, questo primo elaborato dovrebbe essere seguito da un processo di "revisione partecipativa", con l'intento di limare le

I nuovi Municipi

eventuali inesattezze nei limiti individuati e far emergere altre realtà nascoste. Quindi, il tema della *partecipazione*, di stretta attualità, sarebbe meritevole di una trattazione più approfondita, che verrà riportata nei prossimi capitoli. In questo modo, realmente, sarebbe possibile effettuare un cambio di prospettiva, lavorando nella stessa direzione alla scala metropolitana e a quella locale. Solo quando sapremo conoscere e riconoscerci a fondo nel nostro territorio potremo effettivamente parlare di sviluppo sostenibile. Infatti, alcune città hanno anticipato la riforma, dimostrando di saper rinnovare ciclicamente, al mutare delle condizioni economiche, sociali e produttive, articolati processi di riflessione sul proprio futuro, mobilitando molteplici attori. Tra queste Torino che ha presentato il terzo Piano Strategico “Torino Metropoli 2025”, e Bologna che ha approvato il Piano Strategico Metropolitano, una delle prime esperienze nazionali di democrazia partecipata promossa da Comune, Provincia e Regione Emilia Romagna, con l’obiettivo di rafforzare la capacità del territorio di organizzare e governare una grande varietà di risorse. Se la complessità della rinnovata articolazione amministrativa e spaziale a livello territoriale porta con sé la necessità di introdurre adeguati strumenti di governo di medio e lungo periodo, nuove tendenze e modalità operative ripartono dai luoghi e propongono piccole azioni strategiche di rigenerazione capaci di ricostruire legami interrotti tra spazio e società. Nella rilettura contemporanea del territorio, infatti, frammenti considerati periferie urbane assumono la dimensione di nuove centralità di area vasta o di cerniere che mettono in relazione ambiti funzionali autonomi; allo stesso modo, storiche aree di concentrazione dello sviluppo e dell’attrattività diventano semplici nodi di una sistema urbano più o meno interconnesso/disperso. All’interno della cornice generale delineata dalla riforma, l’ascolto e il confronto con altre esperienze può certamente far emergere importanti riflessioni sulla istituenda città metropolitana di Reggio Calabria, sulle prospettive della area vasta e sul ruolo dei comuni nella rigenerazione urbana e nella elaborazione di nuovi scenari di progetto.

Obiettivo della ricerca è avviare un processo di identificazione di ambiti territoriali omogenei ai quali riferire specifiche funzioni, come previsto dalla normativa: tali ambiti territoriali assumono anche una funzione di salvaguardia delle identità e delle specificità locali, che oggi vengono percepite a rischio dalle popolazioni locali. È questo uno dei motivi principali per cui, tanto tra gli amministratori locali quanto tra i cittadini, si percepisce una forte perplessità circa la possibilità che il nuovo soggetto sia in grado di incidere realmente e in maniera efficace, contribuendo a migliorarne le condizioni di vita. Dai

Ipotesi di Articolazione Territoriale

diversi sistemi di relazioni che intercorrono tra i comuni, si è arrivati a sviluppare una proposta di articolazione territoriale della futura città metropolitana di Reggio Calabria in 3 Distretti a loro volta articolati in 14 Municipalità. Si è deciso di individuare proprio 14 Municipalità, perché come riportato dalla Legge Delrio, per un numero pari o inferiore a 800.000 di abitanti, il Consiglio Metropolitanò dovrò essere composto da 14 Consiglieri. Le perimetrazioni ipotizzate sono puramente indicative: esse dovrebbero essere sottoposte (almeno per i comuni di confine tra una delimitazione e l'altra) a referendum popolari che recepiscano le istanze dei cittadini in relazione a quelle che sono le dinamiche territoriali reali e non mere esercitazioni grafiche o numeriche. A tali soggetti (in particolare ai Distretti), nel rispetto della normativa e senza ulteriori aggravii di spesa, potrebbero essere demandate funzioni specifiche, distaccandovi parti dell'attuale personale dipendente dalla Provincia in apposite sedi periferiche, che avvicinerrebbero alla Pubblica Amministrazione ai cittadini, incrementando per tale via il consenso intorno alla Città metropolitana.

Per una prima ipotesi dei 3 Distretti sono stati presi in considerazione le Superfici territoriali²² dei 97 comuni ricadenti nella Provincia di Reggio Calabria (3.204,81 kmq).

**I^a Ipotesi
di
Articolazione Territoriale**

N.	Comune	Superficie (kmq)	N.	Comune	Superficie (kmq)
1	<i>Africo</i>	53,90	26	<i>Ciminà</i>	49,24
2	<i>Agnana Calabria</i>	8,49	27	<i>Cinquefrondi</i>	29,95
3	<i>Anoia</i>	10,17	28	<i>Cittanova</i>	61,98
4	<i>Antonimina</i>	22,91	29	<i>Condofuri</i>	60,30
5	<i>Ardore</i>	32,78	30	<i>Cosoleto</i>	34,37
6	<i>Bagaladi</i>	30,02	31	<i>Delianuova</i>	21,36
7	<i>Bagnara Calabria</i>	24,85	32	<i>Feroleto della Chiesa</i>	7,56
8	<i>Benestare</i>	18,72	33	<i>Ferruzzano</i>	19,11
9	<i>Bianco</i>	29,99	34	<i>Fiumara</i>	6,59
10	<i>Bivongi</i>	25,34	35	<i>Galatro</i>	51,34
11	<i>Bova</i>	46,94	36	<i>Gerace</i>	28,99
12	<i>Bova Marina</i>	29,50	37	<i>Giffone</i>	14,72
13	<i>Bovalino</i>	18,06	38	<i>Gioia Tauro</i>	39,87
14	<i>Brancaleone</i>	36,14	39	<i>Gioiosa Ionica</i>	36,07
15	<i>Bruzzano Zeffirio</i>	20,74	40	<i>Grotteria</i>	37,97
16	<i>Calanna</i>	10,97	41	<i>Laganadi</i>	8,19
17	<i>Camini</i>	17,41	42	<i>Laureana di Borrello</i>	35,69
18	<i>Campo Calabro</i>	8,01	43	<i>Locri</i>	25,75
19	<i>Candidoni</i>	26,95	44	<i>Mammola</i>	81,07
20	<i>Canolo</i>	28,30	45	<i>Marina di Gioiosa Ionica</i>	16,16
21	<i>Caraffa del Bianco</i>	11,46	46	<i>Maropati</i>	10,52
22	<i>Cardeto</i>	37,27	47	<i>Martone</i>	8,34
23	<i>Careri</i>	38,16	48	<i>Melicuccà</i>	17,40
24	<i>Casignana</i>	24,54	49	<i>Melicucco</i>	6,53
25	<i>Caulonia</i>	101,76	50	<i>Melito di Porto Salvo</i>	35,41

N.	Comune	Superficie (kmq)	N.	Comune	Superficie (kmq)
51	<i>Molochio</i>	35,45	75	<i>San Luca</i>	105,35
52	<i>Monasterace</i>	15,73	76	<i>San Pietro di Caridà</i>	48,08
53	<i>Montebello Ionico</i>	56,45	77	<i>San Procopio</i>	11,36
54	<i>Motta San Giovanni</i>	46,48	78	<i>San Roberto</i>	34,64
55	<i>Oppido Mamertina</i>	58,88	79	<i>Santa Cristina d'Aspromonte</i>	23,41
56	<i>Palizzi</i>	52,62	80	<i>Sant'Agata del Bianco</i>	20,20
57	<i>Palmi</i>	32,12	81	<i>Sant'Alessio in Aspromonte</i>	3,99
58	<i>Pazzano</i>	15,57	82	<i>Sant'Eufemia d'Aspromonte</i>	32,88
59	<i>Placanica</i>	29,51	83	<i>Sant'Ilario dello Ionio</i>	14,00
60	<i>Plati</i>	50,88	84	<i>Santo Stefano in Aspromonte</i>	17,80
61	<i>Polistena</i>	11,77	85	<i>Scido</i>	17,53
62	<i>Portigliola</i>	6,00	86	<i>Scilla</i>	44,13
63	<i>Reggio Calabria</i>	235,45	87	<i>Seminara</i>	33,85
64	<i>Riace</i>	16,24	88	<i>Serrata</i>	22,06
65	<i>Rizziconi</i>	40,22	89	<i>Siderno</i>	31,86
66	<i>Roccaforte del Greco</i>	43,86	90	<i>Sinopoli</i>	22,25
67	<i>Roccella Jonica</i>	37,82	91	<i>Staiti</i>	16,31
68	<i>Roghudi</i>	46,92	92	<i>Stignano</i>	17,76
69	<i>Rosarno</i>	39,56	93	<i>Stilo</i>	78,11
70	<i>Samo</i>	50,22	94	<i>Taurianova</i>	48,54
71	<i>San Ferdinando</i>	14,20	95	<i>Terranova Sappo Minulio</i>	9,12
72	<i>San Giorgio Morgeto</i>	35,40	96	<i>Varapodio</i>	29,13
73	<i>San Giovanni di Gerace</i>	13,57	97	<i>Villa San Giovanni</i>	12,18
74	<i>San Lorenzo</i>	64,52			

Per quanto riguarda il comune di Reggio Calabria, le ex 15 Circoscrizioni²³ hanno le seguenti superfici:

N.	CIRCOSCRIZIONI	Superficie (kmq)
I	Centro Storico	1,41
II	Pineta Zerbi, Tremulini, Eremo	2,77
III	Santa Caterina, San Brunello, Vito	6,12
IV	Trabocchetto, Condera, Spirito Santo	5,22
V	Ferrovieri, Stadio, Gebbione	2,27
VI	Sbarre	1,87
VII	San Giorgio, Modena, San Sperato	2,74
VIII	Catona, Salice, Rosali, Villa San Giuseppe	16,74
IX	Gallico, Sambatello	8,97
X	Archi	8,96
XI	Orti, Podargoni, Terreti	68,14
XII	Cannavò, Mosorrofa, Cataforio	39,38
XIII	Ravagnese	20,30
XIV	Gallina	25,43
XV	Pellaro	25,13
	<i>Totale</i>	<i>235,45</i>

Il *range* preso in considerazione va dagli 800 kmq ai 1.400 kmq.

Quindi si hanno 3 Distretti con queste quantità fisiche:

Città metropolitana di Reggio Calabria	
<i>Distretti</i>	<i>Superficie (kmq)</i>
Distretto 1 - Stretto (6 collegi elettorali)	846,88
Distretto 2 - Locride (3 collegi elettorali)	1.310,53
Distretto 3 - Piana (5 collegi elettorali)	1.047,40
Totale	3.204,81

E 14 Circondari così composti:

Città metropolitana di Reggio Calabria	
<i>Municipalità</i>	<i>Superficie (kmq)</i>
Circondario 1 - Villa S. Giovanni (<i>Stretto 5</i>)	86,85
Circondario 2 - Reggio centro 1 (<i>Stretto 1</i>)	87,40
Circondario 3 - Reggio centro 2 (<i>Stretto 2</i>)	4,14
Circondario 4 - Reggio sud (<i>Stretto 3</i>)	47,34
Circondario 5 - Pellaro (<i>Stretto 4</i>)	154,61
Circondario 6 - Melito (<i>Grecanica</i>)	466,54
Circondario 7 - Bovalino (<i>Locride 2</i>)	513,78
Circondario 8 - Siderno (<i>Locride 1</i>)	248,32
Circondario 9 - Caulonia (<i>Locride 3</i>)	548,32
Circondario 10 - Polistena (<i>Piana 1</i>)	310,74
Circondario 11 - Palmi (<i>Piana 2</i>)	123,59
Circondario 12 - Gioia Tauro (<i>Piana 3</i>)	93,63
Circondario 13 - Taurianova (<i>Piana 4</i>)	266,51
Circondario 14 - Bagnara Calabria (<i>Costa Viola</i>)	252,93
Totale	3.204,81

Quindi riportiamo graficamente l'ipotesi di Articolazione Territoriale dei 3 Distretti:

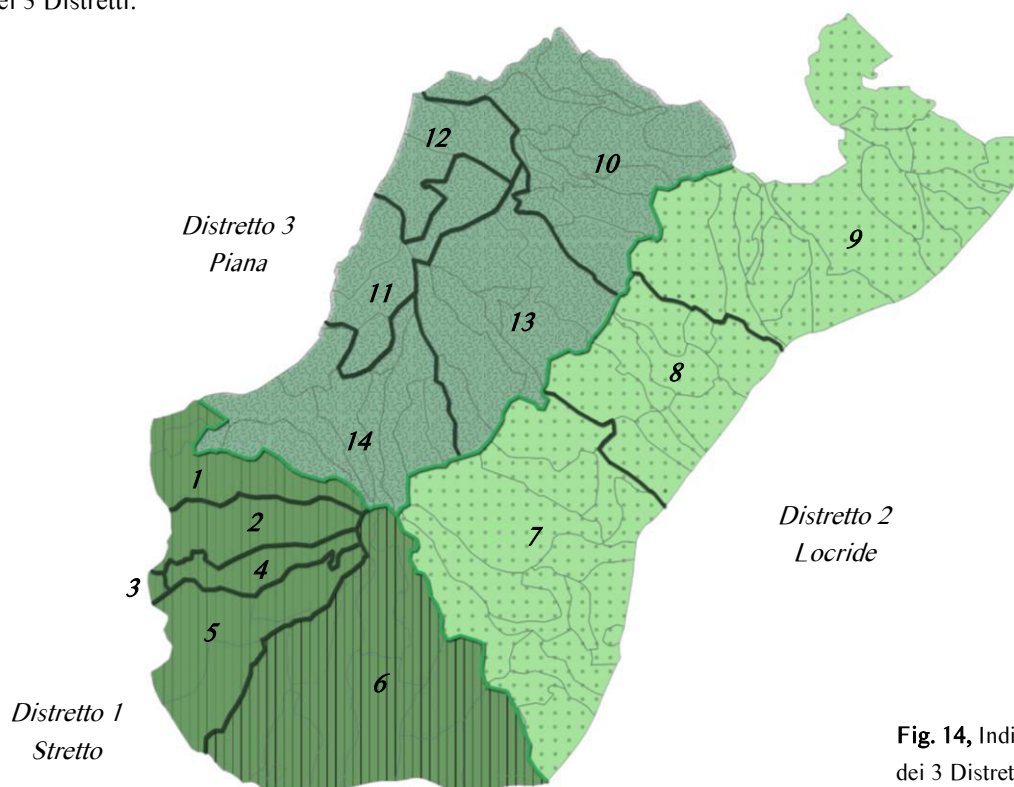


Fig. 14. Individuazione grafica dei 3 Distretti

I comuni ricadenti nelle Municipalità sono i seguenti:

DISTRETTO DELLO STRETTO				
<i>N.</i>	<i>Municipalità</i>	<i>Comuni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>Numero Comuni</i>
1	<i>Villa San Giovanni</i>	Villa San Giovanni	86,85	7
		Campo Calabro		
		Santo Stefano in Aspromonte		
		Sant'Alessio in Aspromonte		
		Laganadi		
		Calanna		
2	<i>Reggio Calabria Centro 1</i>	Reggio Nord_Catona, Salice, Rosali, Villa San Giuseppe, Gallico, Sambatello	87,40	-
		Reggio Centro_Archi, Orti, Pordagoni, Terreti, Centro Storico, Pineta Zerbi, Tremulini, Eremo, Santa Caterina, San Brunello, Vito		
3	<i>Reggio Calabria Centro 2</i>	Reggio Centro_Ferrovieri, Stadio, Gebbione, Sbarre	4,14	-
4	<i>Reggio Calabria Sud</i>	Trabocchetto, Condera, Spirito Santo, S. Giorgio, Modena, S. Sperato, Cannavò, Mosorrofa, Cataforio	47,34	-
5	<i>Pellaro</i>	Cardeto	154,48	3
		Ravagnese, Gallina, Pellaro		
		Motta San Giovanni		
6	<i>Melito</i>	Palizzi	466,54	10
		Bova		
		Bova Marina		
		Condofuri		
		San Lorenzo		
		Melito di Porto Salvo		
		Montebello Ionico		
		Bagaladi		
		Roccaforte del Greco		
		Roghudi		

DISTRETTO DELLA LOCRIDE				
<i>N.</i>	<i>Municipalità</i>	<i>Comuni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>Numero Comuni</i>
7	<i>Bovalino</i>	Samo	513,78	15
		Ferruzzano		
		Bruzzano Zeffirio		
		Staiti		
		Brancaleone		
		Plati		
		Careri		
		Benestare		
		Bovalino		
		San Luca		
		Casignana		
		Bianco		
		Caraffa del Bianco		
		Sant'Agata del Bianco		
8	<i>Siderno</i>	Africo	248,32	10
		Siderno		
		Agnana Calabra		
		Gerace		
		Canolo		
		Locri		
		Portigliola		
		Sant'Ilario dello Ionio		
		Ardore		
Ciminà				
9	<i>Caulonia</i>	Antonimina	548,43	16
		Bivongi		
		Stilo		
		Monasterace		
		Camini		
		Riace		
		Stignano		
		Placanica		
		Pazzano		
		Caulonia		
		Roccella Ionica		
		Marina di Gioiosa Ionica		
		Gioiosa Ionica		
		Martone		
San Giovanni di Gerace				
Grotteria				
Mammola				

DISTRETTO DELLA PIANA				
<i>N.</i>	<i>Municipalità</i>	<i>Comuni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>Numero Comuni</i>
10	<i>Polistena</i>	Cinquefrondi	310,74	13
		Melicucco		
		Candidoni		
		Anoia		
		Laureana di Borrello		
		Feroletto della Chiesa		
		Maropati		
		Giffone		
		Galatro		
		Polistena		
		San Giorgio Morgeto		
		San Pietro di Caridà		
		Serrata		
11	<i>Palmi</i>	Palmi	123,59	4
		Rizziconi		
		Melicuccà		
		Seminara		
12	<i>Gioia Tauro</i>	Gioia Tauro	93,63	3
		Rosarno		
		San Ferdinando		
13	<i>Taurianova</i>	Taurianova	266,51	7
		Cittanova		
		Terranova Sappo Minulio		
		Molochio		
		Varapodio		
		Oppido Mamertina		
		Santa Cristina d'Aspromonte		
14	<i>Bagnara Calabria</i>	Bagnara Calabria	252,93	10
		Scilla		
		San Roberto		
		Fiumara		
		Sant'Eufemia d'Aspromonte		
		San Procopio		
		Sinopoli		
		Cosoleto		
		Delianuova		
Scido				

**II^a Ipotesi
di
Articolazione Territoriale**

I Distretti e i Circondari, ancora oggi oggetto di approfondimento, puntano a diventare, così, dei “Laboratori Metropolitan di Partecipazione” per attivare una programmazione integrata e strategica, un modello che ha l’obiettivo di governare le criticità ambientali, sociali ed economiche del territorio (Calabrò, Della Spina, 2014). Si ritiene che questo percorso possa essere, quindi, propedeutico ad una programmazione atta ad individuare strategie fondamentali nell’assetto territoriale, che caratterizzano le scelte a breve - medio - lungo periodo nell’ambito della nascente Città metropolitana di Reggio Calabria, rilanciando la competitività dei comuni in funzione dello sviluppo economico e sostenibile. Inoltre, la suddetta proposta dovrà essere sottoposta tramite referendum a tutti i cittadini della città metropolitana, e di conseguenza approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto, secondo la normativa vigente. In questo quadro, Bobbio evidenzia il fatto che la proposta della riforma italiana sia “in ritardo” e quindi “senza successo”, mentre in Europa un approccio “*bottom - up*” si è già diffuso, in cui “la maggior parte dei problemi metropolitani vengono affrontati attraverso reti di coordinamento e di cooperazione che coinvolge i comuni, le agenzie governative a vari livelli, così come gli stakeholders privati” (Bobbio, 2002). Per tali motivi, l’ottica che si vuole perseguire è proprio quella dell’approccio *bottom-up*, “dal basso”, indispensabile per il buon fine dell’azione per l’articolazione territoriale.

Infatti dai preliminari studi effettuati, tuttavia l’ipotesi più corretta sembra essere la seguente:

Città metropolitana di Reggio Calabria	
<i>Distretti</i>	<i>Popolazione</i>
Distretto 1 - Stretto (5 collegi elettorali)	214.161
Distretto 2 - Locride (4 collegi elettorali)	165.083
Distretto 3 - Piana (5 collegi elettorali)	180.498
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>559.759</i>

Quindi riportiamo graficamente l'ipotesi di Articolazione Territoriale dei 3 Distretti:

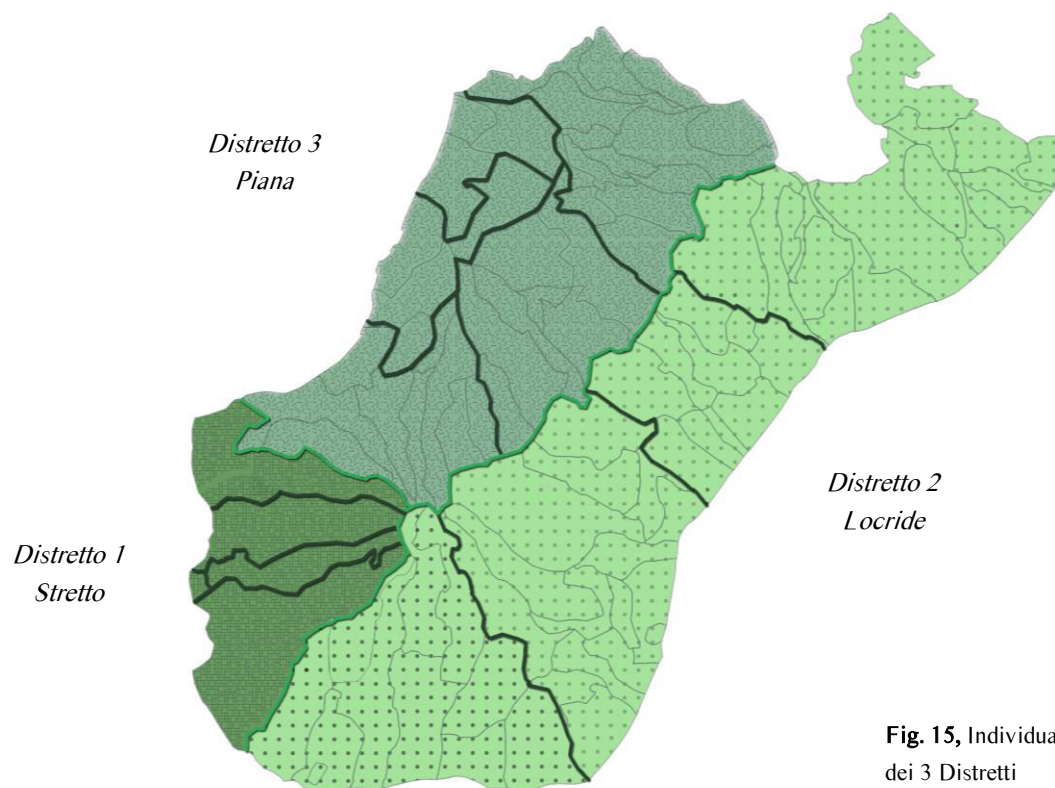


Fig. 15. Individuazione grafica dei 3 Distretti

Il futuro programma dovrebbe partire da qui. Quindi, nella formulazione della seconda ipotesi di articolazione territoriale, i Distretti dovrebbero avere come dimensioni ideali di numero di abitanti un minimo di 150.000 fino a un massimo di 250.000. Mentre per le Municipalità il *range* dovrebbe variare tra i 30.000 e i 50.000 abitanti.

Città metropolitana di Reggio Calabria	
<i>Municipalità</i>	<i>Popolazione</i>
Circondario 1 - Villa S. Giovanni (<i>Stretto 5</i>)	45.867
Circondario 2 - Reggio centro 1 (<i>Stretto 1</i>)	45.088
Circondario 3 - Reggio centro 2 (<i>Stretto 2</i>)	37.894
Circondario 4 - Reggio sud (<i>Stretto 3</i>)	40.261
Circondario 5 - Pellaro (<i>Stretto 4</i>)	45.051
Circondario 6 - Melito (<i>Grecanica</i>)	35.195
Circondario 7 - Bovalino (<i>Locride 2</i>)	37.438
Circondario 8 - Siderno (<i>Locride 1</i>)	44.409
Circondario 9 - Caulonia (<i>Locride 3</i>)	48.041
Circondario 10 - Polistena (<i>Piana 1</i>)	42.467
Circondario 11 - Palmi (<i>Piana 2</i>)	30.747
Circondario 12 - Gioia Tauro (<i>Piana 3</i>)	39.003
Circondario 13 - Taurianova (<i>Piana 4</i>)	37.819
Circondario 14 - Bagnara Calabria (<i>Costa Viola</i>)	30.462
<i>Numero totale di abitanti</i>	<i>559.759</i>

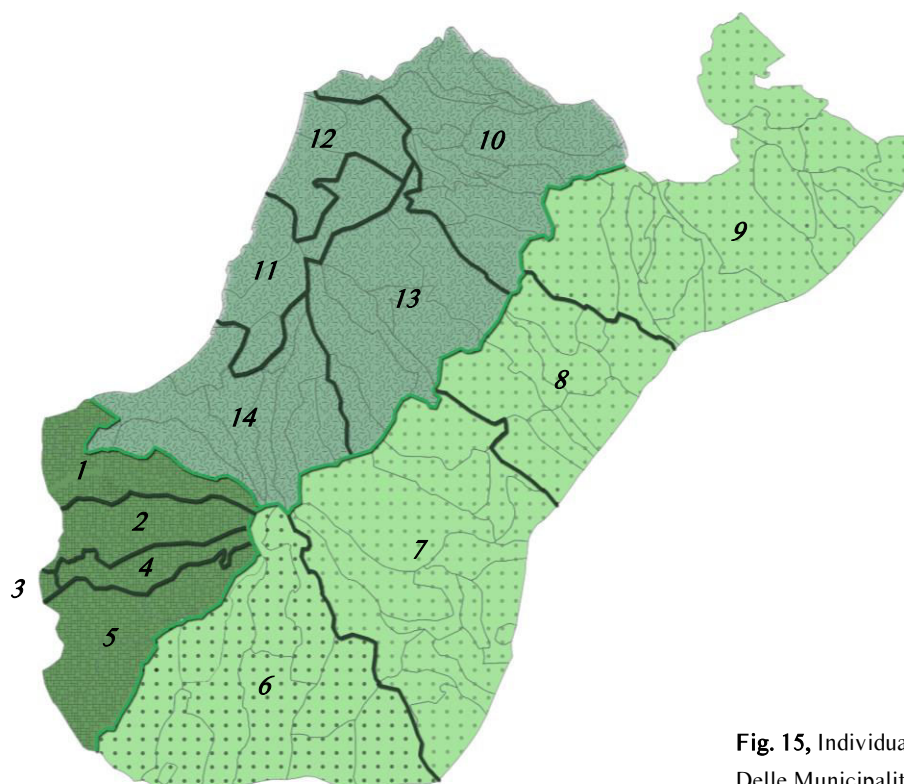


Fig. 15, Individuazione grafica Delle Municipalità

I comuni ricadenti nelle Municipalità sono i seguenti:

DISTRETTO DELLO STRETTO				
N.	Municipalità	Comuni	Abitanti residenti	Numero Comuni
1	Villa San Giovanni	Villa San Giovanni	45.867	7
		Campo Calabro		
		Santo Stefano in Aspromonte		
		Sant'Alessio in Aspromonte		
		Laganadi		
		Calanna		
2	Reggio Calabria Centro 1	Reggio Centro_Archi, Orti, Pordagoni, Terreti, Centro Storico, Pineta Zerbi, Tremulini, Eremo, Santa Caterina, San Brunello, Vito	45.088	-
3	Reggio Calabria Centro 2	Reggio Centro_Ferrovieri, Stadio, Gebbione, Sbarre	37.894	-
4	Reggio Calabria Sud	Trabocchetto, Condera, Spirito Santo, S. Giorgio, Modena, S. Sperato, Cannavò, Mosorrofa, Cataforio	40.261	-
5	Pellaro	Cardeto	45.051	3
		Ravagnese, Gallina, Pellaro		
		Motta San Giovanni		

DISTRETTO DELLA LOCRIDE				
N.	Municipalità	Comuni	Abitanti residenti	Numero Comuni
6	<i>Melito</i>	Palizzi	35.195	10
		Bova		
		Bova Marina		
		Condofuri		
		San Lorenzo		
		Melito di Porto Salvo		
		Montebello Ionico		
		Bagaladi		
		Roccaforte del Greco		
		Roghudi		
7	<i>Bovalino</i>	Samo	37.438	15
		Ferruzzano		
		Bruzzano Zeffirio		
		Staiti		
		Brancaleone		
		Plati		
		Careri		
		Benestare		
		Bovalino		
		San Luca		
		Casignana		
		Bianco		
		Caraffa del Bianco		
Sant'Agata del Bianco				
8	<i>Siderno</i>	Africo	44.409	10
		Siderno		
		Agnana Calabra		
		Gerace		
		Canolo		
		Locri		
		Portigliola		
		Sant'Ilario dello Ionio		
Ardore				
9	<i>Caulonia</i>	Ciminà	48.041	16
		Antonimina		
		Bivongi		
		Stilo		
		Monasterace		
		Camini		
		Riace		
		Stignano		
		Placania		
		Pazzano		
		Caulonia		
		Roccella Ionica		
		Marina di Gioiosa Ionica		
		Gioiosa Ionica		
Martone				
San Giovanni di Gerace				
Grotteria				
Mammola				

DISTRETTO DELLA PIANA				
N.	Municipalità	Comuni	Abitanti residenti	Numero Comuni
10	<i>Polistena</i>	Cinquefrondi	42.467	13
		Melicucco		
		Candidoni		
		Anoia		
		Laureana di Borrello		
		Feroletto della Chiesa		
		Maropati		
		Giffone		
		Galatro		
		Polistena		
		San Giorgio Morgeto		
		San Pietro di Caridà		
		Serrata		
11	<i>Palmi</i>	Palmi	30.747	4
		Rizziconi		
		Melicuccà		
		Seminara		
12	<i>Gioia Tauro</i>	Gioia Tauro	39.003	3
		Rosarno		
		San Ferdinando		
13	<i>Taurianova</i>	Taurianova	37.819	7
		Cittanova		
		Terranova Sappo Minulio		
		Molochio		
		Varapodio		
		Oppido Mamertina		
Santa Cristina d'Aspromonte				
14	<i>Bagnara Calabria</i>	Bagnara Calabria	30.462	10
		Scilla		
		San Roberto		
		Fiumara		
		Sant'Eufemia d'Aspromonte		
		San Procopio		
		Sinopoli		
		Cosoleto		
Delianuova				
Scido				

- ¹ G. Apollinaire, *I pittori cubisti: meditazioni estetiche*, Milano, Abscondita, 2003.
- ² Informazioni su <http://www.istat.it>.
- ³ Polibio, *Le Storie*.
- ⁴ D. Musti, *Strabone e la Magna Grecia*, Padova, 1994, p.81.
- ⁵ D. Castrizio, *Reggio Ellenistica*, Gangemi, Reggio Calabria, 1995, p.122, in nota n. 109.
- ⁶ Regio decreto n. 3702 del 23 ottobre 1859.
- ⁷ L'introduzione dei circondari fu molto irregolare negli ex domini asburgici, dove venne spesso mantenuta la figura del distretto.
- ⁸ Regio Decreto n. 1 del 02 gennaio 1927.
- ⁹ Attilio Zuccagni-Orlandini, *Corografia fisica, storica e statistica dell'Italia e delle sue Isole*, supplemento al vol. 11, Firenze, Tipografia L'Insegna di Clío, 1845, supplemento al volume XI, Firenze, All'insegna di Clío, 1845, pp. 230, 269–278.
- ¹⁰ Gabriello De Sanctis (a cura di), *Elenco alfabetico delle province, distretti, circondari, comuni e villaggi del Regno delle Due Sicilie, con l'indicazione delle variazioni avvenute durante la stampa di esso elenco alfabetico fino a tutto Aprile 1854*, Napoli, Stabilimento Topografico di Gaetano Nobile, 1854.
- ¹¹ Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti (a cura di), *Dizionario dei comuni del Regno d'Italia e tavole statistiche e sinottiche della circoscrizione amministrativa elettorale ed ecclesiastica con la indicazione della popolazione giusta l'ultimo censimento*, Torino, Stamperia Reale, 1863.
- ¹² Nome della città di Palmi usato fino al 1860.
- ¹³ Palmi in "Enciclopedia Italiana – Treccani".
- ¹⁴ Informazioni su <http://www.regione.calabria.it>.
- ¹⁵ Informazioni su <http://www.asp.rc.it>.
- ¹⁶ Informazioni su http://www.risorseperlagiustizia.it/Public/Allegati/Carta_dei_servizi_RC_vf_484.pdf, a pag. 16.
- ¹⁷ Informazioni su <http://www.comunivero.it>.
- ¹⁸ Delibera n. 163 del 27 febbraio 2010 della Giunta Regionale della Calabria "POR Calabria FESR 2007/2013 – Programmazione Territoriale e Progettazione Integrata. Quadro delle risorse finanziarie disponibili e criteri di riparto territoriale per il finanziamento dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL)".
- ¹⁹ Informazioni su: "Report dell'attività di animazione territoriale per l'attuazione del piano sociale regionale in regione Calabria. Programma di assistenza tecnica e formativa per l'attuazione del piano sociale regionale in regione Calabria", da pag. 37 a pag. 47.
- ²⁰ Informazioni su: "Circoscrizioni dei collegi uninominali provinciali della Calabria", a pag. 15.
- ²¹ Informazioni su <http://www.comune.reggio-calabria.it/on-line/Home/Amministrazione/Circoscrizioni.html>.
- ²² Informazioni su <http://www.tuttitalia.it/calabria/provincia-di-reggio-calabria/87-comuni/superficie/>.
- ²³ Informazioni su <http://www.reggiocal.it>.

Premessa

La città, in quanto sistema sociale ed economico, è dotata di una propria storia e cultura e, pertanto, di propri stili di vita, ma è anche un'entità tangibile fatta di elementi fisici (Plaisant, 2009). Oggi abbiamo finalmente una legge operativa, la legge 56/2014, “uno strumento di governo flessibile, dalle ampie e robuste competenze, in grado di essere motore di sviluppo e di inserire le aree più produttive nella grande rete delle città del mondo” (Preambolo al disegno di legge iniziale). La legge potrà presentare molti limiti che ne ridurranno l'efficacia, ma può ancora essere integrata attraverso buoni Statuti Metropolitan. Lo Statuto può essere definito come la *Carta dei diritti della Città metropolitana*, in cui, l'affermazione dell'identità (e quando necessita di essere affermato significa che un valore è posto in discussione) “serve a mobilitare forze attorno ad un programma ed è parte fondamentale della strategia, del progetto che una città può avere”¹ (Plaisant, 2009). L'identità di una città, dunque, si afferma facendo dialogare i valori tradizionali della città, che hanno costituito il fondamento e la sua storia, con le opportunità che scaturiscono dal progetto del suo futuro (Plaisant, 2009). Nuovi strumenti possono supportare i decisori a raggiungere questo obiettivo, in particolare, a individuare alcuni tratti significativi che aiutano a focalizzare l'attenzione su problemi ed ambiti di rilevanza cruciale per lo sviluppo del territorio, a garantire la democraticità del processo attraverso l'ampia partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati, a definire le tappe nell'orizzonte temporale lungo il quale differenti itinerari si aprono a prospettive diverse (Plaisant, 2009). Si tratta di una fase, quella di adozione delle nuove carte statutarie, che impone, però, innanzitutto, una attenta considerazione della valenza stessa del ruolo che gli enti metropolitani sono chiamati ad interpretare nel riconsiderare se stessi attraverso le proprie norme di autonomia. Si potrebbe, infatti, essere tentati di seguire una logica di mero adattamento degli Statuti provinciali al nuovo contesto normativo ordinamentale, secondo una lettura, peraltro rafforzata, dal dato

letterale della legge statale di riforma, che si riferisce propriamente all'adeguamento degli Statuti previgenti rispetto a quanto previsto dalla legge 56. Ma ben altra, sembra, invece, la considerazione che le Città metropolitane devono avere nel predisporre i nuovi Statuti, quale opportunità per esplorare tutte le potenzialità innovative che proprio il rinnovato quadro ordinamentale dell'ente offre. In altri termini, la scrittura degli Statuti non può ridursi ad una operazione di mero aggiustamento organizzativo e funzionale, nella prospettiva di incidere solo per quanto necessario sul vecchio impianto ancorato al previgente assetto ordinamentale; al contrario, proprio per non ridurne la valenza, mortificando la stessa autonomia degli enti, i nuovi Statuti Metropolitani dovrebbero, invece, costituire l'occasione per ripensare innovativamente *Ruolo e Organizzazione* della Città metropolitana, interpretando coraggiosamente la sfida che il legislatore ha lanciato nel ridefinire in profondità l'ente di area vasta. Per fare ciò è necessario liberarsi, anche concettualmente, dal vecchio impianto finora conosciuto, nonché dalla possibile tendenza ad operare una riscrittura degli Statuti con una permanente e assorbente remora critica rispetto alla legge 56 di riforma, per guardare invece senza riserve a ciò che le norme statutarie sono chiamate ad attuare nel configurare i tratti caratterizzanti del nuovo ente. E in una tale ottica ricostruttiva bisogna innanzitutto guardare a ciò che costituisce il *proprium* della legge 56 per le Città metropolitane, vale a dire la configurazione dell'ente di area vasta quale ente di secondo livello. Per quel che concerne futura Città metropolitana di Reggio Calabria, la volontà del Comitato Metropolitan "Società, Economia, Conoscenza" (CMSEC) è quella di elaborare proposte e contributi, che partendo dalla legge di istituzione delle Città metropolitane, individuassero un processo in grado di prevedere effetti e conseguenze che questa rivoluzione avrà sui contesti urbani interessati. Un cammino istituzionale, culturale, sociale ed economico che se ben gestito potrà, indubbiamente, contribuire in senso positivo allo sviluppo sostenibile della nostra Città metropolitana nei prossimi anni. Nello specifico, si vuole contribuire a creare le condizioni per un democratico confronto sul tema dello Statuto metropolitano. Diciamo subito che la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, in applicazione della Legge dello Stato n°56/2014, ha innescato un contraddittorio e confuso processo di transizione che va governato e gestito da tutte le forze in campo che hanno contezza e capacità di giudizio sulla natura, le caratteristiche, ma soprattutto le potenzialità che l'attuale situazione richiede.

Lo *Statuto* (dal latino *statutum*, participio passato neutro di *statuĕre*, “stabilire”) è l’atto normativo fondamentale che disciplina l’organizzazione e il funzionamento di un ente pubblico o privato. Lo strumento statutario pur essendo una fonte normativa subprimaria, presenta alcuni aspetti di atipicità in quanto, in seno all’ordinamento generale, ricopre una posizione particolare. Lo statuto deve limitarsi ad individuare le proprie *regulae iuris*² entro i limiti di una cornice ideale che è contrassegnata dalle leggi dello Stato, intendendosi con tale termine sia le leggi costituzionali che quelle ordinarie, come anche i decreti legge, i decreti legislativi, le leggi regionali ed i regolamenti emanati in forza di delegificazione, i quali ultimi sono equiparati, quanto a forza, alle leggi ordinarie; vanno rispettate, naturalmente, anche le norme di rango comunitario che, impegnando lo Stato, impegnano automaticamente tutte le sue articolazioni. In linea di massima, inoltre, nessun ostacolo si frappone ad una disposizione statutaria *praeter legem*³, non potendo lo Statuto essere considerato come un regolamento di esecuzione ma avendo una sua natura tutta atipica e particolare, collegata con l’esplicazione dell’autonomia degli enti locali. Il rapporto tra la fonte statutaria e la legge è, quindi, un rapporto di competenza e non di gerarchia, come emerge dal fatto che la legge ordinaria non ha più valenza generale, ma riguarda soltanto specifiche materie. Secondo il principio della competenza, le norme degli Statuti sono subordinate alle norme di principi o inerenti la materia, ma non alle altre fonti primarie e dello Stato e delle Regioni e non sono vincolate alle norme regolamentari dello Stato. Sono, invece, sopraordinate alle fonti secondarie locali. Nel nuovo quadro normativo, dunque, lo Statuto si configura come atto formalmente amministrativo ma, sostanzialmente, normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente e porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare: ora è possibile, al meno in teoria, che ciascun ente locale, si autodetermini normativamente, indicando in quella *summa* normativa, che è appunto lo Statuto, le *regulae iuris* fondamentali del proprio ordinamento, rilevando caratteristiche, peculiarità, tendenze, finalità e quanto altro si ritiene essenziale alla propria collettività, come estratto dalle esigenze e dalle temperie sociali della comunità (Mele, 2010). Nella realtà, purtroppo, gli enti locali non sembrano abbiano saputo sfruttare a pieno questa leva e gli Statuti non danno l'impressione di una grande scelta autonomistica: gli amministratori locali, infatti, non sempre hanno avuto, nella fase “ricostituente” per i Comuni, il coraggio per fissare in modo effettivo il passaggio da una concezione gerarchico - piramidale dello Stato ad una di sussidiarietà; non sempre si è avuta la presenza di uno spirito costituente fortemente unitario che avrebbe

Che cos’è lo Statuto?

consentito di affermare pienamente un quadro condiviso all'interno del quale i Comuni avrebbero concretamente affermato la loro autonomia. Lo Statuto rappresenta, in definitiva, uno strumento di grande opportunità che se effettivamente utilizzato potrebbe finalmente definire e completare il lungo e complesso processo di riforma. A prescindere, comunque, dalle connotazioni critiche sulla scarsa impressione di vitalità degli Statuti, dovuta anche ad una più che centenaria abitudine, da parte degli enti locali, a cercare i propri riferimenti presso il potere centrale, è indubbio che l'autonomia statutaria rappresenta, da un punto di vista dei meccanismi ordinamentali, un sicuro passo in avanti nella conferma della rinata autonomia degli enti locali (Mele, 2010). I contenuti degli Statuti degli enti locali, inoltre, non sono senza limiti: devono operare entro i limiti fissati dalle leggi, *in primis* quelle costituzionali, possono dettare solo le regole generali dell'ordinamento locale, senza scendere in una normativa di dettaglio, per la quale esistono i regolamenti, conseguentemente lo Statuto non può recare disposizioni che, o per il loro oggetto o per la loro eccessiva minuziosità, ne trascendono la funzione fondamentale. Si distingue, inoltre tra, un contenuto obbligatorio o ed un contenuto facoltativo dello Statuto. Quello obbligatorio deriva da precise disposizioni di legge che fanno riferimento alla necessità che lo Statuto disponga nella materia e riguardano l'organizzazione dell'ente, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici locali, la collaborazione fra gli enti locali, gli istituti di partecipazione, l'accesso dei cittadini agli atti dell'ente, il decentramento. Il contenuto facoltativo è ovviamente collegato, con i limiti ricordati, a precise indicazioni scaturenti dall'interno dell'ente e destinate ad essere tradotte in norme al fine di evidenziare particolarità, tendenze e operatività che un singolo ente ritiene solennizzare in forma normativa. Nella realtà, peraltro, tale contenuto facoltativo si è dimostrato molto limitato, essendo sempre o quasi le peculiarità ricomprese nelle materie prima indicate, e si è risolto soprattutto in affermazioni di principi generali ovvero in descrizioni di singoli fatti che nulla aggiungono alla normazione effettivamente operativa della fonte statutaria. La caratteristica più importante, in definitiva, dello Statuto è quella di essere un atto normativo. Tale qualificazione prescinde dal momento genetico, nel quale si presenta come il risultato di una contrattazione politica, e pone invece in luce lo Statuto sotto l'angolo visuale della sua natura giuridica. Lo Statuto non è un negozio giuridico oppure un atto amministrativo: la sua natura normativa si deduce sia dal riconoscimento costituzionale e del testo unico, sia dalla considerazione che esso può avere *efficacia* anche nei confronti di coloro che non li hanno deliberati, né sono componenti dell'ente che lo ha adottato, ma soggetti che vengono a

trovarsi a contatto con la sfera giuridica dell'ente stesso; lo Statuto, quindi, non è una disposizione interna. Quanto sopra detto appare confermato dall'altra caratteristica sostanziale degli Statuti comunali che è quella di rappresentare un *quid* nuovo e diverso, rispetto alle regole dell'ordinamento generale: disciplina l'organizzazione dell'ente con un contenuto originale rispetto a quello stabilito dalle regole di diritto comune pubblico (o anche privato) per gli enti dello stesso genere (Esposito, 2005). A distanza di dieci anni dalla riforma costituzionale, si può osservare, che in gran parte dei Comuni italiani ancora non è intervenuta una riforma organica degli Statuti comunali, così come era invece avvenuto successivamente all'adozione della Legge n.142/1990. In questo modo, si è persa l'occasione di incidere in modo determinante in materia di funzionamento e di organizzazione interna che, pur essendo materie di dettaglio sono, comunque, strettamente collegato al territorio che ha, oramai, con i Comuni un rapporto analogo a quello dello Stato con il proprio. L'elaborazione dei nuovi Statuti costituisce, quindi, una vera e propria sfida per gli amministratori locali chiamati ad interpretare le vocazioni del territorio e ad organizzare l'ente in forma moderna e partecipata: lo Statuto è espressione di un'identità territoriale⁴.

Statutum si disse nel medioevo la norma sancita dagli organi costituzionali a ciò preposti dagli ordinamenti particolari, che riconoscono sopra di sé l'autorità di un *superior*; in contrapposizione con la *lex*, vocabolo tecnicamente riservato alla manifestazione normativa emanata nell'ordinamento laico dall'autorità suprema e universale: l'imperatore. In quest'ottica lo *statutum* rivela due caratteristiche fondamentali: ha un valore particolare, poiché si esaurisce entro i confini dell'ordinamento in cui è stato emanato, ed è subordinato alla *lex*, rappresentò, inoltre, il simbolo della libertà comunale: il bisogno di consolidare le libertà conquistate e di garantirle di fronte all'autorità imperiale, aveva fatto sentire per tempo l'opportunità di mettere per iscritto le regole di governo⁵. Infatti, la preparazione degli Statuti cittadini procede assieme all'affermarsi del fenomeno comunale che, pur non presentandosi all'improvviso sulla scena istituzionale, conosce una fase di netta accelerazione tra XI e XII secolo. Dopo alcuni decenni dall'affermarsi del fenomeno comunale, e cioè in pieno Duecento, ha luogo la vera e propria fioritura degli Statuti cittadini. Essi misero in forma una realtà, che progressivamente si è venuta affermando, consistente in una tensione alla partecipazione alla vita politica da parte anche di gruppi cittadini precedentemente esclusi da essa e nella capacità dimostrata dai *cives* di affrontare e risolvere concreti bisogni della città dando vita a forme organizzative che si rivelano prodromiche al Comune. Il termine

Gli Statuti nella storia

Statuto è documentato dalla fine del XII secolo e gli Statuti più antichi sono comunque successivi alla pace di Costanza (1183) con la quale l'imperatore Federico I detto Barbarossa riconobbe *mores* e *consuetudines* cittadine, quei provvedimenti cioè concepiti nelle singole città per specifiche necessità. I testi del XII secolo sono rari perché vennero riformulati nel secolo successivo che operò sia nel senso della stesura di numerosi corpi statutari sia per la conservazione di essi come, più in generale, delle carte comunali. Proprio nella produzione e nella conservazione documentaria è stato individuato uno degli elementi che caratterizzano la realtà comunale. Gli Statuti conoscono dunque da metà del Duecento in poi, la loro vera stagione con un andamento a diverso ritmo, tanto che si può sostenere che la loro redazione è più frequente fino al primo Trecento, quando si manifesta pienamente la sovranità della *città-stato*. *Si tratta di un insieme di leggi che rappresentano un programma e nel contempo rimandano l'immagine dei caratteri e dei bisogni della comunità da essi regolata e insieme descritta. Sono quindi un testo normativo che recepisce problemi e desideri e nel contempo disciplina comportamenti sulla base di un progetto che si rende in essi leggibile* (Muzzarelli, 2003). I progetti riguardano la singola città e il suo contado, un'area cioè limitata che, anche grazie al testo statutario, prende coscienza delle proprie caratteristiche e mette a fuoco strategie per valorizzarle, difenderle e modificarle. Gli Statuti rappresentano un atto di autonomia organizzata che contraddistingue un ente. Nel caso degli Statuti cittadini d'età medievale l'ente in questione è il Comune che si definisce anche grazie a questa normazione con la quale ritma la vita cittadina e grazie alla quale tenta, come si conviene ad ogni istituzione, di durare nel tempo. Negli Statuti duecenteschi confluiscono consuetudini e Provvisioni precedenti accanto a nuove norme concepite dai governi comunali per far fronte al maggior numero possibile di questioni poste dalla vita cittadina. Dall'intenzione di coprire ogni possibile area del disciplinabile nascono raccolte spesso molto ampie ordinate in rubriche che oggi, lette e studiate, contribuiscono a ricostruire la vita degli uomini e delle donne di quei tempi e a cogliere in filigrana il programma di chi le ha concepite e stese. Sono dunque una fonte di primaria importanza per lo storico del diritto come per quello delle istituzioni e dell'economia, per chi studia la società, come per chi analizza la cultura e perfino la lingua di un'epoca. Ogni Statuto, comunque, è caratterizzato da prevalenze e assenze, da elementi cioè che lo tipizzano in aderenza alle peculiarità economiche e sociali della città d'emanazione. In essi sono formulati, accanto a regole stabili, programmi a termine e vi ritroviamo sia norme generali che indicazioni molto puntuali. Gli Statuti urbani costituiscono un fenomeno generalmente europeo, ma la centralità e l'importanza del fenomeno comunale nella storia italiana, colloca in una posizione di primo piano le fonti statutarie strettamente

connesse a Comuni e città della penisola italiana. Il declino dello Statuto, inventato in Età medievale, avrà luogo in Età moderna, in tempi e forme differenti nei diversi stati. Nel primo Rinascimento, definito per antonomasia “l’età delle autonomie”, si ebbe una incredibile fioritura del diritto statutario: tra gli elementi costitutivi dello Statuto non sono presenti regole del governo centralizzato, per cui lo zoccolo duro degli Statuti comunali era costituito dalle regole formatesi con la ripetizione di comportamenti analoghi nel tempo, dagli ordini dell’autorità centrale oppure dalle sentenze dei magistrati nonché dalle norme dettate per l’ordinamento processuale privatistico ed amministrativo del Comune specifico. È, quindi, merito degli Statuti l’affermarsi della manifestazione più antica e genuina dell’autonomia locale, nel senso letterale di produzione normativa propria. Gli Statuti sono rimasti a lungo in vigore, perdendo però progressivamente la loro originaria incisività regolamentare, a misura del perfezionamento della teoria della Sovranità dello Stato, e con essa la legislazione centralizzata: l’assolutizzazione della forma politica dello Stato moderno rendeva inconcepibile una sia pur limitata autonomia normativa dei Comuni, reputata capace di intaccare la sovranità statale e di creare conflitti all’interno del processo di unificazione delle strutture centrali. A questa rigida concezione si era riferito il legislatore italiano del 1865, quando ha dato vita alle leggi sull’unificazione amministrativa del neo Stato italiano: la necessità di preservare l’unità della Nazione ed il timore che l’autonomia statutaria potesse in qualche modo tradursi in autonomia politica, determina la scomparsa, dai testi delle nascenti leggi comunali e provinciali, dello Statuto quale fonte tendenzialmente primaria dell’ordinamento locale. I Testi unici del 1915 e del 1934 rappresentarono, pertanto, la migliore espressione dell’ideale autoritario e centralista, funzionale alla sottomissione (ed al conseguente annientamento) degli enti territoriali. Il 1948, che nelle intenzioni dell’assemblea costituente doveva essere l’anno dell’attuazione dell’ordinamento regionale segnò, invece, soltanto il punto di partenza di un lungo e faticoso processo involutivo: oltre all’istituzione delle Regioni ad autonomia speciale, assai poco significativi furono, infatti, gli interventi legislativi in materia di autonomie territoriali: la Carta costituzionale, all’art. 5, “riconosceva” e “promuoveva” la loro esistenza, in particolare riferendosi a Comuni e Province, in quanto comunità locali preesistenti il costituirsi della Repubblica. Tale riconoscimento non ebbe, però, alcun seguito: nell’immediato dopoguerra lo Stato italiano si trovò ad affrontare più gravi problemi che misero in secondo piano quelli afferenti la scelta fra la struttura accentrata e decentrata dello Stato. La vera e propria svolta si avrà solo nel 1990 con l’adozione della legge n. 142 che fisserà i principi generali dell’ordinamento delle autonomi e locali: venne notevolmente ampliato il carattere

autonomistico degli enti locali, attribuendo ad essi esplicitamente un'autonomia statutaria in precedenza inesistente.

Città metropolitane e i rischi di una falsa partenza

All'inizio del 2015, sono entrate a regime le Città metropolitane italiane. È un punto chiave della riforma Delrio assieme al ridimensionamento del ruolo e delle funzioni delle Province. Quella di cui l'opinione pubblica si è accorta è in realtà solo una parte della riforma, ovvero la trasformazione dei nuovi enti (assieme alle "vecchie" Province) in organi in cui il personale politico viene eletto attraverso consultazioni di secondo livello: non votano i cittadini, ma i sindaci e i consiglieri comunali dei territori di riferimento. Il processo è già iniziato nei mesi scorsi, una buona parte delle Province e delle quindici città metropolitane ha già rappresentanti non eletti direttamente dai cittadini. Esiste tuttavia una seconda transizione, questa si sfuggita all'opinione pubblica, che rivela forse contenuti più sostanziali e decisivi, per la sorte e la vita dei cittadini, insieme alle modalità di scelta dei rappresentanti politici. Si parla del processo di approvazione degli Statuti Metropolitani, i documenti che le Città metropolitane avrebbero dovuto approvare entro la fine del 2014 nei quali si sanciscono i compiti, i poteri e le funzioni dei nuovi enti. Si tratta di una maggiore autonomia dei governi dei maggiori centri urbani del nostro Paese, con la possibilità di impostare politiche di crescita e innovazione tenendo conto anche, del contributo e delle peculiarità di tutti i territori di riferimento, che potrebbe rappresentare un formidabile contributo alla crescita e alla modernizzazione del Paese essendo le città, in generale, il baricentro dello sviluppo ed è giusto dotarle di tutti i poteri necessari a consolidarlo. La stesura e l'approvazione degli Statuti rappresentano, insomma, una grande occasione. Tuttavia, non sembra che questa sia stata ancora colta. Un primo indizio è rappresentato dai ritardi, più o meno giustificati: tra le Città metropolitane che ancora non si sono mosse per tempo in questo senso ci sono Venezia, Napoli e Reggio Calabria, frenate nell'approvazione degli Statuti dalle *empasse istituzionali* dovute alle dimissioni dei sindaci occorse negli ultimi mesi. Ma il problema più rilevante è l'assoluta mancanza di governo del processo. Gli Statuti delle Città metropolitane approvati sinora contengono regole e disposizioni in assoluta divaricazione: stando alle regole appena emanate, alcuni enti avranno poteri più profondi e incisivi di altri. Rileva Simone Ombuen, membro del Consiglio direttivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica: "È giusto e normale che territori diversi abbiano esigenze diverse, ma qui siamo su un altro piano. La dinamica è troppo fluida, non è stata governata. Non si riscontra il tratto comune della convergenza". Le diversità nascono dai differenti impianti normativi e culturali. Le Città metropolitane, al momento di approvare

lo Statuto, si sono confrontate e rapportate con le normative regionali, le pratiche e le culture di riferimento. Così, senza guida, ne sono scaturite regole diverse. A Bologna, ad esempio, la legge urbanistica regionale di ultima generazione ha permesso di realizzare uno Statuto che prevede la messa a punto di un Piano Strategico con una dimensione profonda e complessiva, con poteri stringenti anche in termini di programmazione e uso e spesa dei fondi europei. A Roma non è andata così, con la convivenza di un piano territoriale, di un piano rifiuti, di un piano trasporti e di un Piano Strategico e i poteri di spesa e uso dei fondi europei rimasti sostanzialmente in capo alla Regione. Il risultato è evidente, e parla di una chiara difformità di poteri, funzioni e potenzialità dei neonati enti sul territorio nazionale. Per la presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Silvia Viviani, che nel novembre scorso ha coordinato a Urbanpromo un convegno dedicato alle prospettive e opportunità offerte per la pianificazione dalle Città metropolitane, il quadro disomogeneo "conferma la necessità di una cornice strategica unitaria nazionale per orientare complementarità e integrazione delle Città metropolitane, come snodi propulsori dello sviluppo del Paese". Ci voleva - e ci vuole ancora, per arrivare a un'eventuale e necessaria seconda fase di correzione degli Statuti - l'Agenda Urbana Nazionale, e la nascita disordinata delle Città metropolitane costituisce uno stimolo in più per metterla a punto, che si aggiunge a quello definito dalla ridefinizione dei poteri di Stato e Regioni che deriverà dalla riforma del Titolo V della Costituzione in discussione in Parlamento. Allo stato attuale, spiega Viviani, "si corre il rischio di avere territori a diverse velocità e diversa attenzione, e le difformità sono accentuate se si tiene conto anche delle aree interne, quelle che non rientrano nel perimetro delle Città metropolitane". Proprio la mancanza di una strategia unitaria per le città e i territori, ovvero di un punto di riferimento di regole e priorità per i nuovi enti, ha prodotto la difformità di contenuti degli Statuti. Lo Statuto è chiamato, dunque, a delineare "l'organizzazione dell'ente" (legge 56, comma 10) con riferimento alla regolamentazione delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, agli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano. Necessiterà, quindi, di un governo locale coeso e una *leadership* forte, fondata sulla cooperazione intercomunale, costruita attraverso un percorso complesso di condivisione di obiettivi e strategie, e sull'esistenza di una *governance* metropolitana, costituita dal sistema delle relazioni e interazioni, di soggetti, reti e alleanze, di processi e dinamiche che rappresentano di fatto la Città metropolitana reale.

Gli Statuti Metropolitani secondo la legge “Delrio”

Allo Statuto metropolitano la legge assegna compiti di straordinaria rilevanza, ben più ampi di quelli attribuiti dal Testo Unico degli Enti Locali agli Statuti comunali e provinciali. La legge Delrio prevede che sia lo Statuto della Città metropolitana a regolare i rapporti tra Città metropolitana e Comuni facenti parte dell’area metropolitana, questione che rimane uno dei, se non il, punto nodale per la riuscita dell’attuazione del nuovo Ente istituzionale. Lo Statuto, infatti, stabilisce le norme fondamentali dell’organizzazione della Città metropolitana, ivi comprese le attribuzioni degli organi e l’articolazione delle competenze. Tali attribuzioni potranno anche prevedere forme di cooperazione tra Comuni e Città metropolitana in quanto quest’ultima, intesa come nuovo ente territoriale con pieni poteri amministrativi e regolamentari, corre il rischio di sovrapporsi all’Ente comunale. E questo avviene per una duplice ragione: “sia perché il Comune metropolitano assorbe e sostituisce pienamente il precedente Comune sia perché gli altri Comuni dell’area metropolitana entrano in un nuovo assetto metropolitano in posizione subordinata. È infatti indubbio che l’autonomia comunale dei singoli Comuni venga lesa e si riduce inevitabilmente” (Perulli, 2014, p. 8). Per questa ragione è fondamentale, per la buona riuscita della riforma, che i Comuni, rappresentati dai propri Sindaci nella Conferenza metropolitana, si convincano del mutuo vantaggio proveniente dalla creazione dell’Ente, senza il timore di perdere autonomia o di trovarsi politicamente fagocitati dal Comune capoluogo. Nello specifico, la legge prevede ai commi 10 - 11 che, per quanto concerne:

- *l’Organizzazione dell’Ente* - Lo Statuto stabilisce le norme fondamentali: sarà possibile valutare in che misura entrare nel disegno dell’organizzazione amministrativa, anche per marcare differenze rispetto all’organizzazione della preesistente Provincia;
- *l’Azione Complessiva di Governo* - Lo Statuto regola modalità e forme di indirizzo e coordinamento: sarà possibile definire l’organo cui attribuire la funzione di indirizzo e coordinamento e di valutare le modalità di esercizio e di coinvolgimento dei Comuni;
- *i Rapporti tra i Comuni e la Città metropolitana* - Lo Statuto disciplina modalità di organizzazione ed esercizio delle funzioni metropolitane e comunali; può prevedere forme di organizzazione comune dell’esercizio, anche in forma differenziata per aree, con avvallamenti o deleghe, determinando modalità di utilizzo delle risorse: sarà possibile definire modalità che consentano una certa flessibilità nel flusso delle funzioni e, al tempo stesso, un’azione coordinata (senza frammentazione di micro-funzioni), tenendo conto

delle caratteristiche e della presenza di forme associative strutturate;

- *le Zone Omogenee* - Lo Statuto può prevederle di intesa con la Regione, per specifiche funzioni tenendo conto di specificità territoriali, tramite gli organi metropolitani: sarà possibile valutare l'opportunità di prevedere zone di questo tipo, tenendo conto in concreto degli assetti territoriali e delle esigenze di specifiche funzioni, considerando anche quali utilità possono derivare dal coinvolgimento e dall'apporto (anche sul piano legislativo) della Regione;
- *gli Accordi tra la Città metropolitana e altri Comuni* - Lo Statuto regola le modalità per accordi con i Comuni non ricompresi: da valutare in relazione alle caratteristiche di ciascuna area;
- *la Scelta del Sistema di Governo* - Lo Statuto può optare per una elezione diretta del sindaco e del consiglio, ma solo se il capoluogo si scinde in più Comuni; in ogni caso, occorre attendere la legge sul sistema elettorale: non è comunque una scelta a breve termine; nel caso in cui si decidesse per un'opzione di questo tipo, occorrerebbe avviare il procedimento ex art. 133, secondo comma, Cost., con relativo *referendum*.

Come abbiamo già detto, lo Statuto è chiamato a delineare "l'organizzazione dell'ente" (legge 56, comma 10) con riferimento alla regolamentazione delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, agli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano. Ad oggi, sono stati approvati i primi sei Statuti delle Città metropolitane di Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Bari. Gli Statuti delle Città metropolitane di Torino e Napoli non sono stati ancora approvati dal Consiglio metropolitano, come anche delle Città metropolitane di Reggio Calabria e Venezia, essendo state a suo tempo commissariate. Dalle analisi effettuate, gli Statuti delle Città metropolitane hanno un'intelaiatura comune, frutto di una prima elaborazione di un testo "base" predisposto da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) sul quale si sono, evidentemente, innestate gran parte delle riflessioni locali. Lo Statuto della Città metropolitana fa vedere con chiarezza la struttura di questo nuovo ente territoriale, come una "radiografia giuridica", e contiene le norme "stabili", che disciplinano la sua organizzazione ed attività. La stessa parola: "Statuto" indica qualcosa che sta, che è fermo, stabile, destinato a

Analisi degli Statuti Metropolitan approvati

durare, ed ha stesso etimo della parola “Stato” e “Costituzione”. Lo Statuto è, quindi, una norma importante, perché delinea lo “scheletro giuridico”, la struttura organizzativa ne stabilisce gli organi, prescrive le funzioni ed indica le modalità della sua attività. Dalle analisi effettuate sui sei Statuti fino ad ora approvati, in essi vi sono, anche se collocate in modo diverso, le seguenti parti:

- Principi o Disposizioni generali;
- Ruolo e Funzioni;
- Organi;
- Partecipazione popolare;
- Rapporti con i Comuni nella Città metropolitana e al di fuori della Città metropolitana;
- Amministrazione e Personale;
- Disposizioni Transitorie e Finali;
- Sviluppo economico delle attività produttive e turistiche;
- Consumi del suolo e rigenerazione urbana;
- Principi di trasparenza e prevenzione della corruzione;
- Altre tematiche affrontate.

Alcuni di questi Statuti (nello specifico Bologna e Milano) hanno anche un Preambolo, che indica alcuni aspetti delle finalità e chiarisce, anche se in parte, le motivazioni. Esiste, quindi, per gli Statuti ad oggi deliberati, una comune matrice concettuale e giuridica, e questo costituisce un elemento positivo perché, pur presentando delle diversità, essi si basano su un tessuto normativo comune che evidenzia significativamente le peculiarità di ciascuna area metropolitana, ma evita eccessive differenziazioni disgregatrici. Tuttavia appare chiaro che, pur basandosi su una matrice formale comune, le diverse declinazioni Statutarie si differenziano pesantemente le une dalle altre sia per i contenuti che per la loro struttura. Sostanzialmente in relazione a questo ultimo aspetto possono distinguersi due tipi di scelte: Statuti “snelli” come ad esempio quello della Città metropolitana di Firenze, che spicca per la sintesi, e documenti più “ampi” quali quello in fase di elaborazione a Torino. Tali scelte derivano ovviamente dalle diverse condizioni geo-politiche delle varie aree metropolitane.

Il titolo primo contiene i principi generali cui si ispira l'azione delle città metropolitane, evidenziando in sostanza, all'art. 1, la “*mission*” che l'ente intende intraprendere nell'esercizio del proprio ruolo e delle proprie funzioni, che vengono esplicitate più specificamente nel titolo secondo. Tali previsioni sono evidentemente determinate dalle particolari condizioni geomorfologiche di ogni singolo territorio.

Principi o Disposizioni generali

In relazione al contenuto di questo titolo occorre preliminarmente sottolineare che inevitabilmente le previsioni statutarie, che prevedono un ruolo pieno di esercizio di tutte le funzioni metropolitane siano esse proprie, fondamentali e/o comunque conferite dallo Stato e dalle Regioni, devono fare i conti con le varie normative regionali di riordino delle funzioni all'interno del sistema province, Città metropolitane e Comuni e con il nodo delle risorse ad esse collegate. Più precisamente occorre che, ed allo Stato non vi è alcuna definitiva certezza, le Regioni decidano se e come gestire e finanziare le funzioni che in precedenza avevano delegato alle Province. Una delle funzioni più importanti della Città metropolitana è la potestà di pianificazione. Questo ente non è dotato di potestà legislativa, ha una limitata potestà regolamentare, ma ha un'ampia potestà di pianificazione, che costituisce la cornice di riferimento generale della sua azione amministrativa.

Ruolo e Funzioni della Città metropolitana

Pianificazione strategica metropolitana

Gli Statuti hanno previsto vari tipi di pianificazione: la pianificazione “strategica”, quella “territoriale ed ambientale” e quella “strutturale” (Bari art. 8, Bologna art. 12, Roma art. 7, Firenze art. 5, Milano art. 11, Genova art. 9). Queste pianificazioni hanno un rilievo notevole, perché comportano delle conseguenze su tutte le attività economiche e sociali che si svolgono nella Città metropolitana, a cominciare dalle reti di trasporto.

Pianificazione territoriale generale metropolitana

Negli Statuti delle Città metropolitane di Bari, Roma e Milano, non troviamo una forte competenza di pianificazione territoriale “di struttura”, con deleghe dal basso per una efficace pianificazione intercomunale, così come definito dal Prof. Camagni. Ma il piano territoriale metropolitano orienta le politiche e le azioni dei Comuni in materia di governo del territorio e ne promuove l'integrazione, (Milano art. 36), acquisendo le proposte di Comuni singoli o associati (Bari art. 9). Inoltre, tiene conto, nel governo dell'uso del territorio e della trasformazione del suolo, delle caratteristiche demografiche, sociali, ambientali, paesaggistiche, storiche, culturali, idrogeologiche,

architettoniche, delle stratificazioni storiche e urbane di tutti i Comuni appartenenti alla Città metropolitana, nonché delle esigenze sociali ed economiche di ogni parte della comunità metropolitana (Roma art. 8). Nello Statuto metropolitano di Roma, all'art. 8 comma 7, il Consiglio adotta, in conformità alla normativa nazionale ed europea vigente, nonché alla pianificazione regionale, il Piano rifiuti della Città metropolitana.

Gli Organi della Città metropolitana

Gli organi della Città metropolitana sono quelli stabiliti dalle leggi dello Stato: Il Consiglio metropolitano, la Conferenza metropolitana (con funzioni consultive, e deliberative composta dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana) e il Sindaco metropolitano. La Conferenza metropolitana adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposti dal Consiglio con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. È composta dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana. Gli Statuti richiamano questi organi con maggiori dettagli e talvolta li integrano. Ad esempio è previsto un organo esecutivo simile alla Giunta, chiamato "Coordinamento dei delegati". (Statuto della Città metropolitana di Roma, articoli 15 e seguenti). Gli Statuti prevedono anche la figura del Segretario generale⁶. L'organizzazione degli Uffici e dei Servizi della Città metropolitana è disciplinata da un Regolamento, che sarà deliberato dal Consiglio, e - quasi per indicare le linee comuni con il Testo unico degli Enti locali - alcuni di questi Statuti prevedono che questo Regolamento sarà deliberato "anche in riferimento all'articolo 110 del Tuel (articolo che prevede gli "Incarichi a contratto")" (Firenze art. 23). Il Difensore civico territoriale della Città metropolitana, lo ritroviamo solo nello Statuto della Città metropolitana di Milano, art. 15, con compiti di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, delle associazioni e delle imprese residenti nell'area metropolitana, facendosi, anche, garante dei rapporti con le pubbliche amministrazioni per risolvere incomprensioni, situazioni di abusi, disfunzioni, mancanze o ritardi delle amministrazioni nei loro confronti. In sintesi, il Difensore:

- Promuove l'effettività dei diritti sanciti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti con particolare riguardo al diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'affettività, alla dignità personale, alle pari opportunità;
- Promuove una cultura della umanizzazione della pena, anche mediante iniziative di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani fondamentali;

- Esercita funzioni di osservazione, vigilanza e segnalazione delle eventuali violazioni dei diritti alle autorità competenti.

Gli Statuti dedicano uno spazio notevole alla “Partecipazione”⁷. Quest’ultima non significa (come si è detto spesso) “far parte”, bensì, “essere parte”. Nello specifico tutti e sei gli Statuti riportano: “La Città metropolitana valorizza il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia come singoli, sia in forma associata, [...]”. Potremmo definirla, un’azione di comunicazione che supporti la costruzione di un’identità metropolitana, come suggerito dal Prof. Camagni. Tuttavia, occorre, una proposizione di credibili ed efficaci procedure per la partecipazione dei cittadini. I cittadini, in tal senso, non saranno né sudditi né estranei all’amministrazione. Ma avranno il diritto di intervenire nello svolgimento dell’attività amministrativa della Città metropolitana o mediante delle consultazioni, o mediante dei referendum, suddivisi in consultivi, propositivi (su materie di competenza della stessa Città metropolitana) ed abrogativi (di deliberazioni del Consiglio metropolitano). In particolare la Città metropolitana di Bari prevede all’art. 4 comma 2, l’organizzazione di momenti di confronto periodico con le forme associative delle categorie produttive e delle organizzazioni sindacali e le aziende pubbliche e private e del Terzo settore presenti sul territorio metropolitano. È poi prevista nello Statuto metropolitano di Bologna, all’art. 8 comma 1, che “la partecipazione si svolge in via primaria presso i Comuni del territorio metropolitano, quali soggetti di prossimità a diretto contatto con i cittadini”, e al comma 2, che “la Città metropolitana sostiene e valorizza gli strumenti di partecipazione attivati dai Comuni, nei termini previsti dalla legge e dai rispettivi statuti”. Anche Genova, all’art. 31 comma 2, “al fine di assicurare un costante contatto fra l’ente e i cittadini, la Città metropolitana adotta un regolamento sulla partecipazione”. Sulle materie di esclusiva competenza della Città metropolitana possono essere indetti referendum popolari con finalità consultive, propositive e abrogative (Milano art. 11). È poi prevista (Milano art. 5) l’“istruttoria pubblica”, su determinati atti amministrativi. Tale attività preparatoria dovrà, quindi, svolgersi con trasparenza, e questo dovrebbe ridurre o eliminare la distanza che vi è ancora tra l’amministrazione ed i cittadini. Si potrà obiettare che questi obiettivi siano difficili da raggiungere, ma all’obiezione si risponde che è necessario iniziare nello svolgimento di queste attività partecipative e trasparenti, perché la partecipazione all’attività amministrativa della “cosa pubblica” si acquista per gradi e richiede del tempo. Sempre a Milano, all’art. 9 comma 1, i cittadini possono rivolgere alla Città metropolitana:

Partecipazione popolare

- a) interrogazioni per chiedere ragione di comportamenti o aspetti dell'attività dell'ente non riscontrabili attraverso l'esercizio del diritto di informazione;
- b) istanze e petizioni per chiedere provvedimenti amministrativi o esporre comuni necessità.

Inoltre, all'art. 14, ritroviamo il "Forum metropolitano della società civile", che il Sindaco metropolitano convoca, almeno una volta l'anno. Il Forum costituisce la sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della Città metropolitana. È uno degli obiettivi che viene individuato dal Prof. Camagni: l'istituzione di un "Consiglio di sviluppo" metropolitano con le parti sociali, economiche e culturali, sull'esempio francese, che affianchi il governo locale nella valutazione e nell'attivazione di grandi progetti nonché nel percorso partenariale del piano strategico. Al termine dei lavori del Forum viene redatto un documento che può contenere proposte in merito alle linee di programmazione triennale della Città metropolitana e ai suoi periodici aggiornamenti.

La sorte dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana è ora difficile e delicata. Infatti, questi Comuni, anche se hanno una loro identità ed autonomia, rischiano di perdere importanza e di essere assorbiti da questo nuovo grande ente. Per evitare questo fenomeno di "assorbimento", si è stabilito (Firenze art. 19, Bari art. 25,) che la Città metropolitana può attribuire la "titolarità" di determinate funzioni a quei Comuni che hanno le capacità per svolgerle, e che la Città metropolitana dà assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni, anche in materia di appalti (Genova, art. 26). Ma il pericolo di "assorbimento" permane, perché le piccole dimensioni di molti Comuni (chiamati in modo polemico "Comuni polvere") contrastano con le moderne esigenze del traffico, lavoro, salute, tempo libero, ecc., che richiedono una dimensione "ottimale" dei Comuni ed il superamento dei precedenti modelli. Questi timori sono confermati da altre disposizioni contenute negli Statuti, che prevedono la creazione, nella Città metropolitana, di "zone omogenee", dove l'omogeneità è considerata sotto un profilo economico, sociale, culturale, e della popolazione, che non dovrebbe essere inferiore a 120.000 abitanti. Tutto ciò può avvenire tramite accordi, convenzioni e altre forme di collaborazione.

**Rapporti con i Comuni
nella e al di fuori
della Città metropolitana**

Rapporti europei e internazionali

Le Città metropolitane vogliono favorire ed assicurare rapporti di collaborazione e di integrazione economica e culturale con le città e le altre aree metropolitane europee e extraeuropee. Inoltre, ispirano la propria azione ai contenuti della Carta Europea dell'autonomia locale, e pongono in essere ogni idoneo strumento per consentire il rispetto dei diritti naturali delle persone sanciti da norme o dichiarazioni internazionali. Nello specifico, le Città metropolitane di Bari, Bologna e Roma, perseguono l'obiettivo di concorrere al processo di integrazione europea nei seguenti articoli: Bari art. 6, Bologna art. 7, Roma art. 5.

La Città metropolitana assume un ruolo di supporto ed agevolazione, nei confronti dei Comuni per quanto riguarda la gestione associata delle funzioni comunali nell'ambito dei processi di riorganizzazione del mondo delle autonomie legata proprio all'associazionismo comunale. Inoltre, il tema delle risorse, assume un valore centrale per l'effettiva estrinsecazione di tutte le potenzialità che gli Statuti delle Città metropolitane esprimono. Essi contengono, sia pur con criticità, le innovazioni e le premesse per un'azione amministrativa moderna più efficace ed economica, stabiliscono importanti linee di indirizzo per le attività economiche e sociali che si svolgeranno nei territori di cui intendono essere il motore di sviluppo, ma ovviamente senza le risorse questi presupposti rischiano di rimanere solo tali.

Tutti gli Statuti delle Città metropolitane fin ora approvati, prevedono disposizioni transitorie in merito alla vigenza dei regolamenti provinciali fino all'approvazione di quelli metropolitani e fissa i termini (da intendersi come ordinario) di 180 giorni per provvedere alla loro elaborazione o rielaborazione.

Gli Statuti delle Città metropolitane contengono un altro elemento nuovo. Essi valorizzano l'obiettivo dello sviluppo economico e delle attività produttive e turistiche, che devono essere potenziate nell'ambito della Città metropolitana. Alcune Città metropolitane promuovono iniziative finalizzate a rendere omogenee le pratiche amministrative che riguardano l'esercizio di attività produttive, semplificando le procedure e favorendo la costituzione dello sportello unico metropolitano per le attività produttive (Bari art. 11, Bologna art. 4), obiettivo di semplificazione, compattamento ed

**Amministrazione personale
e gestione
economico-finanziaria**

**Disposizioni
transitorie e finali**

**Sviluppo economico
delle attività produttive
e turistiche**

efficientamento della gestione delle aree produttive, così come viene declinato, dal prof. Camagni. Si afferma, infatti, (Roma art. 9 e 12) che le strutture relative allo sviluppo economico devono essere “consolidate”. Per contrastare l’intreccio, spesso negativo, del diritto privato e del diritto pubblico, è previsto il “divieto” di istituire società strumentali e società partecipate diverse da quelle già esistenti, tranne quelle che non hanno scopo di lucro (Firenze, art. 18). Alcuni Statuti hanno previsto che la Città metropolitana può svolgere funzioni di stazione appaltante (Milano art. 45, Genova art. 24) e questo indica un altro importante intervento nel settore dell’economia e dei contratti pubblici, collegato con i principi di trasparenza. Altri dubbi sorgono dalla previsione di obiettivi importanti e degni di approvazione, quali la previsione (Milano art. 41) di “favorire l’attrattività del territorio metropolitano, trasformando città e territorio in luoghi intelligenti, dinamici, inclusivi ed ecocompatibili”, perché questi obiettivi possono essere realizzati con molte difficoltà da questi enti.

L’obiettivo di riduzione dei consumi di suolo, da realizzarsi anche attraverso la rigenerazione urbana che necessita di appropriati incentivi e di dissuasioni regolamentari sulla dispersione insediativa, lo ritroviamo solo in due Statuti. All’art. 13, *Ambiente e governo del territorio*, dello Statuto metropolitano di Bologna, che persegue l’obiettivo dell’azzeramento del saldo del consumo di suolo favorendo anche metodi e sistemi di perequazione territoriale, nei termini stabiliti dal Piano territoriale generale metropolitano e promuove politiche di riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana. A Bari, dove, il contenimento del consumo del suolo viene riportato all’interno delle misure del piano strategico, art. 8, *Pianificazione strategica metropolitana*.

Dalle analisi effettuate, in tutti gli Statuti Metropolitani fino ad ora approvati, le Città metropolitane assicurano la massima trasparenza della propria attività amministrativa, e riferiscono la propria azione ai principi di imparzialità, equità, efficienza ed efficacia e di prevenzione della corruzione (Bologna art. 9 e 22, Firenze art. 1, Genova art. 25 e 28, Milano art. 55, Roma art. 1, 35 e 38, Bari art. 33). Tutto ciò può avvenire ad esempio attraverso un apposito sito internet istituzionale (Bari art. 33, Roma art. 38) o con l’elaborazione del codice di comportamento, l’organizzazione e il funzionamento dell’ufficio per i procedimenti disciplinari (Bologna art. 22, Genova art. 25).

Consumi del suolo e rigenerazione urbana

Principi di trasparenza e prevenzione della corruzione

Inoltre, negli Statuti vi ritroviamo anche le seguenti tematiche:

- Sviluppo di politiche della sicurezza integrata e di protezione civile;
- Scuola, Università ed Edilizia scolastica;
- Immigrazione e Integrazione;
- Sviluppo sociale e culturale;
- Mobilità;
- Trasporto pubblico;
- Servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.

Altre tematiche affrontate

Fortunatamente oggi resta aperta una cruciale e giuridicamente lungimirante opportunità offerta dalla legge per il rafforzamento del nuovo ente: ci riferiamo alla redazione degli Statuti Metropolitan, cui si attribuisce una “inconsueta autonomia” al fine di meglio adattarsi alle specificità dei territori e alle preferenze espresse dalle comunità insediate. Inoltre la legge prevede che “lo Stato e le Regioni possono attribuire ulteriori funzioni alle Città metropolitane” (comma 46), al di là di quanto esplicitamente indicato nella legge. Come detto, esiste oggi una possibilità concreta di rafforzare funzioni e strumenti a disposizione del nuovo ente attraverso una attenta e lungimirante scrittura degli Statuti Metropolitan. Nello specifico, ad esempio, il prof. Camagni, in un articolo del 15 Ottobre 2014, “Gli Statuti Metropolitan e l’esempio delle *métropoles* francesi”, suggerisce che questi debbano includere almeno questi nuovi obiettivi e competenze, qui di seguito riportati, al fine di non rischiare che questa divenga una ennesima occasione perduta per il miglioramento della qualità, della vivibilità e dell’efficienza del territorio metropolitano:

- una forte competenza di pianificazione territoriale “di struttura”, con deleghe dal basso alla Città metropolitana per una efficace pianificazione intercomunale;
- una competenza di coordinamento intercomunale sulla fiscalità delle trasformazioni urbanistiche (oneri di urbanizzazione) ad evitarne un uso distorto per attrarre funzioni sul territorio dei singoli Comuni, nonché sull’uso di strumenti perequativi a livello comunale e intercomunale;
- una competenza delegata e adeguatamente negoziata (con le Regioni e lo Stato) sulla stessa fiscalità - tassazione delle rendite e *capital gain* - da sempre mantenuta a livelli

L’opportunità degli Statuti Metropolitan

incompatibili, perfino col finanziamento delle infrastrutture di base e della manutenzione urbana;

- una possibile fiscalità a carattere patrimoniale in compartecipazione sulle attuali imposte comunali (a parità di imposizione complessiva rispetto a oggi, a fronte di deleghe precise dai Comuni) che possa costituire una fonte di finanziamento del livello di governo metropolitano per interventi strutturali, come nell'esempio francese;
- un esplicito obiettivo di riduzione dei consumi di suolo, da realizzarsi anche attraverso la rigenerazione urbana che necessita di appropriati incentivi e di dissuasioni regolamentari sulla dispersione insediativa;
- un obiettivo di semplificazione, compattamento ed efficientamento della gestione delle aree produttive;
- una competenza forte su *housing sociale* e riuso del patrimonio edilizio inutilizzato;
- l'istituzione di un "Consiglio di sviluppo" metropolitano con le parti sociali, economiche e culturali, sull'esempio francese, che affianchi il governo locale nella valutazione e nell'attivazione di grandi progetti nonché nel percorso partenariale del piano strategico;
- l'imposizione di regole di trasparenza nelle decisioni e di anticorruzione negli appalti;
- la proposizione di credibili ed efficaci procedure per la partecipazione dei cittadini;
- un'azione di comunicazione che supporti la costruzione di un'identità metropolitana.

Si tratta di funzioni e di obiettivi essenziali, sui quali la legge 56 non interviene ma non esclude iniziative che vengano dalle Città metropolitane stesse. Gli Statuti, infatti, oltre a stabilire "le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente", indicano "le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze" (art. 1, comma 10); possono prevedere che "i Comuni e le loro unioni" deleghino "l'esercizio di specifiche funzioni" alle Città metropolitane (comma 11). Infine la legge prevede che "lo Stato e le Regioni possono attribuire ulteriori funzioni alle Città metropolitane" (comma 46), al di là di quanto esplicitamente indicato nella legge. Quindi, le Città metropolitane potrebbero rilanciare l'economia a livello territoriale se saranno in grado di predisporre il territorio metropolitano in maniera più efficace per ospitare e finanziare certe funzioni. Gestendo meglio la città e il territorio anche il settore privato ricomincerà ad avere fiducia e a muoversi.

La Città metropolitana di Bologna ha elaborato il progetto “Processo partecipativo e Town Meeting - Lo Statuto per la convivenza e la democrazia deliberativa nella Città metropolitana di Bologna”. Il fine è quello, oltre di rinnovare in profondità le istituzioni e il loro rapporto con la cittadinanza, di porre l’accento sull’importanza dello Statuto metropolitano che si potrebbe paragonare alla Costituzione per uno Stato. Il processo partecipativo per lo Statuto della Città metropolitana di Bologna è stato suddiviso in due fasi, una partecipativa e una deliberativa. La prima fase ha consentito di rivolgersi a chi abita nell’area metropolitana per l’ascolto e la raccolta di orientamenti e indicazioni nel modo più articolato possibile. Nello specifico, dal 20 al 30 novembre 2014 si è svolta la consultazione pubblica di cittadini e stakeholder (realtà economiche, sociali, del lavoro e delle imprese) per la raccolta di contributi utili alla stesura dello Statuto della Città metropolitana di Bologna. Dalla quale sono pervenute circa 500 proposte, osservazioni e suggerimenti da soggetti singoli e organizzati. La seconda fase è stata il Town meeting nel quale sono stati deliberati i principi e gli orientamenti per lo Statuto da inserire nel Documento di proposta partecipata sulla base di una selezione dei temi emersi dalla prima fase. Si tratta di una decisione della massima importanza, che sarà chiamato a prendere in ultima istanza chi verrà eletto negli organismi metropolitani da tutti i sindaci e gli amministratori locali dei Comuni della Provincia. Ma occorre che cittadini e cittadine siano pienamente coinvolti, siano consapevoli della portata del cambiamento e delle nuove opportunità che esso offre, potendo pronunciarsi preventivamente sui nodi più controversi. In questo modo gli amministratori che dovranno decidere sapranno qual è il parere della cittadinanza e, senza rinunciare alla responsabilità di dover scegliere, potranno fornire una motivazione qualora la loro opinione non coincida con gli esiti della consultazione. Il *Town Meeting*, ha lo scopo, tramite un campione rappresentativo della cittadinanza, di discutere e deliberare intorno agli indirizzi e agli orientamenti da fornire alle istituzioni per l’elaborazione dello Statuto della città metropolitana. Il Consiglio metropolitano le ha valutate e vagliate, arrivando ad elaborare ed adottare lo Statuto che è stato approvato in Conferenza Metropolitana il 23 dicembre 2014. Il primo gennaio 2015 la Città metropolitana di Bologna è subentrata alla Provincia operando con il proprio Statuto, atto che stabilisce le norme fondamentali dell’Ente, disciplinando organi, funzioni, risorse e organizzazione.

Il Progetto

Il progetto “Processo partecipativo e *Town Meeting* - Lo Statuto per la convivenza e la democrazia deliberativa nella Città metropolitana di Bologna” è nato per iniziativa di Laboratorio Urbano (Centro di documentazione, ricerca e proposta sulle città - www.laboratoriourbano.info) con l’adesione di altre venti

associazioni: Agire politicamente, Agorà dei mondi, Antartide, CandidaMente, Centro studi Nazione Italia, Codacons EmiliaRomagna, Comitati Dossetti, Consiglio Provinciale degli Stranieri, COSPE, Esse non Esse, FNP-CISL Bo, Forum del Terzo settore, Istituto de Gasperi, ISREBO, Legambiente, Orlando, Salviamo la Costituzione, Scuola di Città, SPI-CGIL BO, Via Emilia a Colori, e sei istituzioni: Comune di Bologna, Associazione Valle dell'Idice, Comunità Montana dell'Appennino bolognese, Unione Terre di Pianura, Unione Valle del Samoggia, Unione Reno-Galliera, oltre alla Provincia di Bologna in qualità di osservatore. Il progetto ha messo al centro del confronto partecipativo il tema dello *Statuto della Città metropolitana* perché attraverso la sua stesura saranno definite scelte importanti e fondamentali per la vita di tutti/e noi, pertanto non può essere delegata ai soli amministratori ma deve vedere coinvolta l'intera cittadinanza. Obiettivo generale del progetto è stato coinvolgere in una trasformazione di grande portata, l'istituzione della Città metropolitana di Bologna, e nella definizione dei principi e valori che dovranno permearla, dei poteri e funzioni di cui sarà investita, le sue/suoi future/i cittadine/i e abitanti per valorizzare e potenziare le differenti vocazioni e saperi territoriali e personali e costruire insieme, le istituzioni rappresentative investite di poteri decisionali e la cittadinanza portatrice di un ruolo attivo e di meccanismi deliberativi in virtù dei quali svolgerlo, condizioni di una vita buona per tutte/i e per ciascuna/o. Obiettivi specifici sono stati:

- a. consentire a un ventaglio il più ampio e diversificato possibile di situazioni territoriali, sociali e individuali e di posizioni di contribuire ad elaborare una visione comune di Bologna città multimunicipale vivibile e gradita;
- b. concorrere a stabilire un patto di convivenza civile tra le/i componenti di una popolazione fortemente mutata negli ultimi anni e altamente diversificata;
- c. contribuire a ridurre la distanza creatasi tra uomini e donne e le istituzioni a partire da una amministrazione di nuovo modello che, nella sua stessa costituzione e ragion d'essere, è tenuta alla prossimità verso i propri abitanti.

Risultati attesi:

1. il Documento di proposta partecipata scaturito dal processo di partecipazione e deliberazione in base agli esiti degli *Open Space Technology*⁸, del *World Cafè*⁹ e del *Town Meeting*¹⁰, contenente indirizzi e indicazioni per la stesura dello Statuto della città metropolitana circa i principi di convivenza e vivibilità, l'architettura e le funzioni di governo, la distribuzione dei poteri di iniziativa e decisione tra governati

e governanti, orientato a costruire insieme condizioni di una vita buona per tutte/tutti;

2. la presentazione per la discussione del Documento agli organi istituzionali competenti (Consiglio comunale di Bologna, Conferenza Metropolitana, comuni della provincia) e alla cittadinanza;
3. il riconoscimento dell'autonomia, rappresentatività e democraticità della Città metropolitana come indicatore essenziale di un nuovo assetto istituzionale in grado di articolare politiche efficaci in risposta alle esigenze diverse delle/dei cittadini cittadine/i, delle/degli abitanti e *city users* che vivono in un'area più vasta dei rispettivi comuni di residenza;
4. meccanismi di verifica e implementazione degli esiti della proposta partecipata.

L'intero processo partecipativo è stato condotto da:

- il Tavolo di Negoziazione, composto da rappresentanti delle associazioni e delle istituzioni che hanno aderito al progetto, che determina tutte le fasi del processo;
- lo Staff, la struttura operativa coordinata dalla referente del progetto e dalla responsabile del processo partecipativo, dal responsabile sulla metodologia dell'*Open space technology* e quello delle interviste;
- il Comitato di azione-ricerca, per fornire il ventaglio più ampio possibile di informazioni ed elaborazioni utili ad accompagnare il processo.

A tal fine sono stati predisposti vari documenti atti a informare e formare la cittadinanza sul ruolo dello Statuto e del nuovo ente territoriale. Il percorso partecipativo, iniziato nell'ottobre 2012, si è svolto utilizzando diversi tipi di strumenti:

- *Comunicazione*, attraverso il sito web (<http://www.bolognametropolitana.org/>), conferenze stampa, volantini, inviti, fogli informativi e verbali degli incontri;
- *Outreach*¹, è una tecnica tipica dei processi partecipativi che è stata usata per informare le persone nei diversi territori, a partire da quelle che era meno facile coinvolgere, delle diverse iniziative in programma.
- *Interviste* (circa 60) e *Focus group*;
- *1 Charrette*² che si è svolta il 21 Ottobre 2013. Si tratta di un laboratorio e di un processo di lavoro intensivo in cui i/le partecipanti vengono chiamati/e a cercare insieme soluzioni a

questioni complesse. Ha elaborato visioni, miti di fondazione, parole-chiave, loghi e slogan per dare espressività al processo;

- *6 Eventi Formativi* che si sono articolati nel seguente modo:
 - il 24 Settembre 2012 sulla normativa relativa alla Città metropolitana e i possibili contenuti dello Statuto;
 - il 16 Ottobre 2012 sulle esperienze di democrazia deliberativa;
 - il 25 Gennaio 2013 sulla qualità della regolazione amministrativa;
 - il 3 Aprile 2013 su chi fa che cosa nella Città metropolitana;
 - il 17 Giugno 2013 su cosa fare e come fare insieme per praticare la democrazia;
 - l'11 Ottobre 2013 sul bilancio del processo partecipativo e l'avvio del *Town Meeting*.

Questi momenti hanno offerto conoscenze sui temi e i problemi legati alla trasformazione istituzionale attesa come precondizione per pronunciarsi e deliberare;

- *6 Incontri Pubblici* rivolti all'intera popolazione di un territorio o a determinate fasce della cittadinanza, per presentare il processo partecipativo e introdurre le questioni in discussione;
- *8 Open Space Technology*, 6 a carattere territoriale:
 - il 17 Novembre 2012 nell'Unione RenoGalliera;
 - il 15 Dicembre 2012 nell'Associazione Valle dell'Idice;
 - il 19 Gennaio 2013 nell'Unione Valle del Samoggia;
 - il 16 Marzo 2013 nell'Unione Terre di Pianura;
 - il 20 Maggio 2013 nei Quartieri di Bologna;
 - il 15 Giugno 2013 nella Comunità Montana dell'Appennino bolognese;

e 2 tematici:

- il 11 Maggio 2013 su generi, generazioni e genti;
- il 6 Giugno 2013 sui saperi.

Ogni *OST* si è concluso con la redazione di un *Instant report* messo a subito disposizione delle/dei partecipanti e pubblicato sul sito;

- 1 *World Cafe* che si è tenuto il 30.06.2013 per concorrere, sulla base di una classificazione di tutti i temi emersi negli OST, alla selezione delle questioni da sottoporre a deliberazione nel *Town Meeting*.

Complessivamente hanno preso parte attiva alla prima fase del processo partecipativo circa 1.100 persone. Gli argomenti principali da discutere e su cui deliberare sono organizzati in quattro sessioni consecutive:

1. Sessione 1: *Convivenza. Principi e valori* - Come contribuire: alla definizione di uno Statuto che favorisca la convivenza nella Città metropolitana. Quali principi e quali valori sarebbe auspicabile porre alla base dello Statuto;
2. Sessione 2: *Funzioni* - Qual è il ruolo che lo Statuto potrebbe stabilire per il nuovo ente in merito alle principali attività di pianificazione e programmazione, su quelle più strettamente amministrative (autorizzazioni, licenze, ecc.) e di gestione dei servizi;
3. Sessione 3: *Governo metropolitano e sistemi elettorali* - Quali rapporti ci dovrebbero essere tra la Città metropolitana e i Comuni che ne faranno parte. Quale sistema elettorale le/i cittadine/i riterrebbero più opportuno per l'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano;
4. Sessione 4: *Democrazia partecipativa e deliberativa* - Come migliorare l'informazione e la conoscenza delle scelte che riguardano i/le cittadini/e attraverso modalità e strumenti che potrebbero essere previsti nello Statuto. Come si possono prevedere precise ed appropriate pratiche partecipative e deliberative per dare efficacia e incidenza alla partecipazione delle/i cittadine/i.

È una best practice che dimostra quanto la partecipazione e la democrazia deliberativa siano valori essenziali a cui vogliamo sempre più ispirare la nostra azione e che dovrebbe diventare pratica ordinaria per il governo delle future Città metropolitane.

¹ *Carta dei diritti della città*, Dichiarazione di Genova, 1992.

² Erano massime giuridiche in lingua latina, in cui era racchiusa una verità fondamentale del diritto. Si distinguevano dai brocardi in quanto le *regulae iuris* erano massime contenute nelle fonti del diritto romano, mentre i brocardi erano elaborazioni successive, risalenti al magistero dei giuristi medievali.

³ *Praeter legem* significa “oltre la legge”. Nel diritto una *consuetudine* si definisce praeter legem quando disciplina qualcosa che non è ancora disciplinata da nessuna norma di legge. Le altre forme di consuetudine sono la consuetudine secundum legem (secondo la legge) e contra legem (contro la legge).

⁴ Atti del convegno: “La sfida dei nuovi statuti per Comuni e Province”, AGES, 2005 - Fonte FORMEZ.

⁵ Più in particolare *statutum* si disse il provvedimento adottato dall’assemblea del comune su proposta del magistrato.

⁶ Il Segretario Generale svolge una funzione consultiva, referente e di assistenza alle riunioni degli organi collegiali; previa verifica dell’istruttoria, si esprime sulla conformità giuridico-amministrativa delle proposte di deliberazione, provvedendo ai conseguenti atti di pubblicità; svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell’ente e dei dirigenti in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai regolamenti; provvede a forme di controllo sulla legittimità e sulla regolarità amministrativa degli atti dei dirigenti, delle relative procedure e dei comportamenti; è componente del nucleo di valutazione con funzioni di coordinamento.

⁷ Il concetto ha assunto, nella storia del pensiero occidentale, tre significati principali: il primo, legato all’originaria accezione platonica, è di tipo metafisico; il secondo, emerso negli studi antropologici, indica la caratteristica fondamentale della mentalità primitiva; il terzo riguarda invece la dimensione politico-sociale ed è strettamente connesso all’idea e alla prassi della democrazia moderna.

Significato metafisico. La partecipazione o metessi dal gr. *μεθεξις* rappresenta - insieme alla parusia e alla *mimesis* - uno dei concetti con i quali Platone cerca di risolvere il difficile problema del rapporto tra la realtà delle idee (trascendente, unica, indivisibile) e quella delle cose (sensibile, molteplice, divisibile). Impiego analogo dell’idea di partecipazione si avrà nella filosofia cristiana e in quella araba, una volta accolta l’identificazione del platonico mondo delle idee con il *νοῦς* neoplatonico e risolto questo nel verbo di Dio: la partecipazione avrà lo scopo di esplicitare, in questo caso, il rapporto tra Creatore e creature. Queste ultime sono in quanto ‘partecipano’ delle idee presenti nella mente divina: il loro è un essere per partecipare, a differenza di quello divino che è un essere per essenza (come dirà Tommaso d’Aquino, Dio «è» l’essere, mentre le cose «hanno» l’essere).

Significato antropologico. Secondo Lévy-Bruhl la mentalità primitiva è caratterizzata dalla legge di partecipazione, cioè da un sentimento oscuro dei legami e delle corrispondenze esistenti tra i singoli componenti del mondo naturale e sociale. Questa mentalità prelogica non distinguerebbe tra concetti oggettivi e soggettivi: per es., una persona, i suoi capelli tagliati, il gruppo al quale appartiene o il luogo dove vive partecipano di un’unica essenza e quindi ogni cosa che accade a uno di questi oggetti riguarda anche tutti gli altri.

Significato politico. L’idea di partecipazione è strettamente connessa all’accezione moderna di libertà politica: mentre la libertà civile garantisce all’individuo una sfera in cui può agire a proprio talento senza subire interferenze da parte dello Stato, la libertà politica consiste nella possibilità di prendere parte alle decisioni pubbliche e quindi, in primo luogo, alla formazione delle leggi. Se la prima dà luogo a una condizione di indipendenza dal potere, che ha trovato i suoi fautori negli esponenti del liberalismo classico, la seconda si traduce nella partecipazione al potere stesso, e ha trovato i suoi sostenitori nei pensatori della tradizione repubblicana e democratica. Al di là delle divergenze (più o meno significative) tra queste grandi tradizioni la partecipazione politica, nel corso del 20° sec., è stata riconosciuta come uno degli ingredienti indispensabili dei sistemi democratici e come tale è stata oggetto di numerosi studi. La scienza politica ne ha messo a fuoco le forme e le condizioni di esercizio. Per quanto riguarda le prime, si va dalla semplice ‘presenza’ a riunioni, assemblee e manifestazioni alla ‘attivazione’ in seno alle organizzazioni politiche, sino alla partecipazione in senso stretto, ossia al contributo personale a una decisione di tipo politico o alla scelta di candidarsi per una carica pubblica. Vi sono poi forme spontanee di partecipazione politica, in genere legate allo svilupparsi di movimenti ‘dal basso’. Quanto alle condizioni di esercizio, esse sono perlopiù legate - nelle grandi democrazie contemporanee - alle procedure per l’elezione delle cariche pubbliche: di qui il prevalere, per la maggior parte dei cittadini, di una partecipazione indiretta, la cui unica eccezione è costituita dalle consultazioni referendarie. Accanto a queste forme di partecipazione politica (che implicano sempre l’elemento della volontarietà; quando questo viene a mancare, come nei regimi autoritari e totalitari, è bene parlare di mobilitazione dall’alto e non di partecipazione) esistono occasioni di partecipazione attraverso il mondo delle associazioni volontarie, che svolgono sia una funzione di stimolo verso il sistema politico, mediando il rapporto tra la società civile e la sfera politico-istituzionale, sia una funzione di reclutamento e formazione. Le analisi empiriche attestano inoltre come la partecipazione politica, anche nelle democrazie mature, sia generalmente bassa e circoscritta, come rivelano l’astensionismo elettorale (forte soprattutto nel sistema statunitense), lo scarso interesse per gli avvenimenti politici (seguiti con attenzione da una ristretta cerchia di persone) e la sempre più esigua partecipazione diretta all’attività politica (iscrizione e militanza nei partiti). Taluni studiosi, tuttavia, sostengono che alle forme tradizionali di partecipazione politica stiano subentrando forme nuove, che troverebbero espressione nelle realtà associative e nei *peer groups*, spesso impegnati ad affrontare questioni specifiche, vicine alle esigenze concrete dei cittadini. Quanto alle riflessioni di tipo normativo, è soprattutto la filosofia politica di ispirazione repubblicana e democratica a sottolineare l’importanza di una partecipazione attenta e consapevole alla cosa pubblica e a paventare i rischi dell’apatia politica: si ritiene infatti che la partecipazione politica garantisca la stabilità e la vitalità del sistema politico, accresca il senso di responsabilità civica, favorisca il controllo dei governanti e quindi aumenti la qualità della rappresentanza. La tradizione liberale, se per un verso riconosce la validità di questi argomenti

Note

(soprattutto al fine di controllare i governanti), per l'altro mette anche in guardia contro gli eccessi di partecipazione politica, intravedendo nel cittadino continuamente attivo nella sfera politica il rischio di una iperpolitizzazione della società che risulterebbe esiziale per la libertà individuale.

⁸L'*Open Space Technology* (Ost) è un metodo che facilita il confronto e aiuta a sviluppare idee creative e condivise. È un modo di organizzare incontri e conferenze senza relatori e relatrici invitati a parlare e programmi predefiniti. Le/i presenti costruiranno insieme il programma della giornata. Chiunque voglia affrontare un tema - problemi/soluzioni, critiche/proposte - che gli sta a cuore, può proporlo agli altri in assemblea plenaria e chiedere di formare un gruppo che lo discuta, assumendosi la responsabilità di seguirne i lavori e di restituirne i risultati facendo un breve riassunto per la plenaria finale. In chiusura della giornata sarà distribuito il resoconto completo, un report istantaneo, del lavoro svolti in ogni gruppo.

⁹Momento partecipativo aperto a 150 soggetti selezionati tramite i criteri definiti dal Tavolo di Negoziazione, provenienti dagli OST precedentemente effettuati, che fornendo condizioni ottimali per la discussione in piccoli gruppi (tavoli di 8/10 persone) avrà la funzione di mettere in condizioni i partecipanti al processo partecipativo di concorrere insieme alla selezione dei temi da sottoporre a deliberazione nel *Town Meeting*.

¹⁰Momento partecipativo deliberativo aperto a 300 partecipanti (150 provenienti dai territori e rappresentativi degli OST, 150 sorteggiati tenendo conto della composizione demografica dell'intero bacino provinciale. In entrambi i casi si dovrà tenere conto delle differenze di genere, generazioni e culture) con la finalità di indicare i principi e gli orientamenti cui dovrà essere improntato lo Statuto della Città metropolitana. Il *Town Meeting* è una pratica deliberativa complessa, che richiede: primo, la predisposizione di una guida con le principali posizioni in campo rispetto alle materie di deliberazione; secondo, dispositivi elettronici per l'espressione del voto dei partecipanti; terzo, il supporto esperto di facilitatrici/facilitatori competenti nella tecnica specifica del *Town Meeting*; quarto, un numero elevato di aiuto-facilitatrici/facilitatori volontari; quinto, i partecipanti al *Town Meeting* esprimono un comitato di elaborazione che rifletta le posizioni emerse nelle delibere e che allargherà il Tavolo di Negoziazione al momento della stesura del Documento di proposta partecipata.

¹¹Le/i componenti del Comitato di azione-ricerca svolgeranno attività lungo l'intero processo (es: interviste, incontri di piccoli gruppi, animazione, analisi) volte a: primo, informare i territori e le persone coinvolte a diverso titolo nell'iniziativa al fine di favorirne le conoscenze quanto al tema del progetto partecipativo; secondo, accompagnare l'intera attività e il lavoro degli organismi previsti dal progetto stesso, dalle fasi iniziali di coinvolgimento dei soggetti istituzionali e civici e di condivisione e allargamento a nuove realtà e individui delle amministrazioni e della popolazione, a quella dell'attuazione delle impegnative e articolate pratiche partecipative che l'iniziativa prevede; terzo, condurre le attività di monitoraggio dei risultati del processo e di interazione con i soggetti titolari degli atti amministrativi inerenti le tappe del costituirsi della Città metropolitana.

¹²Il termine *Charrette* indica una tecnica di progettazione partecipata finalizzata a chiudersi con delle proposte concrete inerenti l'oggetto/tema di progettazione. È un metodo finalizzato a sviluppare proposte concrete: in questo caso, le "esigenze della committenza" sono informazioni, emozioni, rischi, contenuti che identificheranno il processo partecipativo. In sostanza, si tratta di un giorno di lavoro al tavolo, gomito a gomito, in gruppo o da soli con voce, carta, penne, pennelli, scalpelli, computer, per inventare ciò che si cerca. Non mancheranno, per giungere al risultato, momenti di scambio e confronto verbale con le/gli invitati. I soggetti invitati a impegnarsi in quel giorno sono anzitutto i "creativi", mentre la cittadinanza è chiamata ad ascoltare/vedere/commentare gli elaborati di diversa natura. Nello specifico i "creativi" sono gli attori interessati al progetto (ovvero: i committenti e tutti i soggetti coinvolti, cittadine/i) e altri invitati con differenti professionalità (architetti, creativi, artisti, designer, urbanisti, sociologi, comunicatori, storici ecc.), che insieme, nel corso di una o più giornate, lavorano per elaborare il progetto. Per giungere a questo risultato la *charrette* si struttura attraverso momenti di scambio e confronto "verbale" necessari a fornire/definire con gli invitati le "esigenze della committenza" (ovvero le informazioni, le emozioni, i rischi, contenuti specifici). Le persone presenti, singole o in gruppi, lavorano poi con l'obiettivo di "disegnare in quel momento proposte progettuali" che vengono discusse e confrontate creando un vero clima laboratoriale. Frequentemente la *charrette* è utilizzata per affrontare temi di "progettazione urbana e/o urbanistica e/o architettonica" in quanto consente di mettere a confronto immediato le immagini delle diverse ipotesi progettuali. Nel nostro caso, la *charrette* è utilizzata per realizzare un progetto di comunicazione (slogan, immagini, segni...) dell'intero processo partecipativo.

CAPITOLO V
L'EVOLUZIONE DELLE FORME E DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE
PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

CAPITOLO V

DAL PRG AL PIANO STRATEGICO: PERCORSO METODOLOGICO

Premessa

Il concetto di Pianificazione viene identificato, nell'assetto normativo dettato dalla Legge Urbanistica fondamentale, la n. 1150 del 1942, come "attività di disciplina del territorio", la quale si risolve in una pluralità di decisioni legate da un vincolo di coordinazione organica, attraverso un complesso e rigido sistema gerarchico, in base al quale, le previsioni del livello pianificatorio più alto si impongono al piano del livello inferiore. Negli ultimi quindici anni, la Pianificazione e le politiche territoriali, in Italia, hanno affrontato un certo numero di problemi tecnici e politici, ed hanno incontrato nuove opportunità relativamente all'uso di forme tradizionali ed innovative di azione pubblica. Analizzare l'evoluzione diacronica degli strumenti di trasformazione e pianificazione della città, non ha solo il senso di evidenziare le possibilità operative di volta in volta concesse (o negate), ma, soprattutto, di mettere in luce come gli obiettivi dell'azione urbanistica siano variati nel tempo. Una legge urbanistica non è solo uno strumento per fare la città, ma anche un modo di intenderla. Il forte valore ideologico degli strumenti urbanistici è nel rapporto pubblico-privato, nelle finalità degli interventi, nella gestione amministrativa dell'iter di approvazione e finanziamento, etc.... Una legge urbanistica è un documento sociale. Questa analisi vuole proporre una sintesi dei processi più significativi dal Piano Regolatore Generale al Piano Strategico. Proprio l'istituzione del nuovo ente istituzionale, ha portato la Pianificazione Strategica ad un ruolo ancora più importante. Ed è su questo punto che il LaborEst - Laboratorio di Valutazioni Economico-Estimate, si batterà nei prossimi anni, per la realizzazione di un percorso metodologico che darà forma al futuro del suo territorio. Con l'entrata in vigore della legge Delrio, di nuovo e sostanziale troviamo il Piano Strategico, strumento di coordinamento e di indirizzo, che sarebbe stato, possibile e utile, attivare anche in assenza di rivoluzioni istituzionali; di promozione dello sviluppo e di supporto alle attività economiche e di ricerca innovative, che sono però stati lasciati totalmente senza risorse; una pianificazione territoriale generale, non meglio definita, che duplica e rischia di appiattirsi sulla vecchia programmazione di coordinamento

provinciale. La storia di questo nuovo secolo, ha posto un paradigma inedito per la convivenza dei popoli e delle società: ogni azione di governo, materiale ed immateriale, è efficace solo se è frutto di un processo di confronto istituzionale e sociale. Confronto che deve avvenire a tutti i livelli, da quello internazionale a quello locale. Fino a che, questo paradigma non entrerà nell'agire ordinario delle nazioni e delle istituzioni, continueremo a vivere nello stato di incertezza e di instabilità che sta caratterizzando questi anni. Infatti, le *incertezze* possono essere riconducibili all'ampio spettro della cosiddetta "globalizzazione", la quale impatta sulla società e sull'economia, riducendo, spesso, gli spazi di manovra dei governi, cosicché le politiche locali sono sempre più vincolate a dinamiche "esterne" e sempre meno alle responsabilità "interne". L'*instabilità* è, invece, il risultato congiunto di tre principali fenomeni:

1. la frammentazione politica (verticale e orizzontale), acuita da conflitti sempre più radicali che contribuiscono alla disgregazione delle componenti sociali;
2. la volubilità dei flussi finanziari dentro una crisi economica di portata eccezionale;
3. l'inconsistenza dei bilanci degli Enti Locali, che impedisce un'affidabile programmazione dello sviluppo e del capitale sociale.

Quindi, l'*incertezza* e l'*instabilità*, che caratterizzano il nostro tempo, si riflettono sulla pratica quotidiana dell'agire amministrativo, in modo intenso, inedito e in rapida evoluzione. Il principale effetto prodotto dalla composizione di queste due forze (incertezza e instabilità), è la riduzione della concretezza delle politiche territoriali. È necessario, quindi, contribuire a restituire *efficacia, credibilità e concretezza* alle politiche locali e alle relative scelte di sviluppo, ricorrendo anche a processi innovativi. È indispensabile, che tutte le forze (istituzionali, sociali ed economiche), che compongono la nostra comunità, ritrovino la capacità di condividere gli obiettivi e le scelte strategiche per attuare il nostro "futuro metropolitano". Negli ultimi anni gli enti locali, in Italia, hanno dato avvio a numerose esperienze di Pianificazione Strategica, per cogliere la sfida della competizione tra città e territori, valorizzando le proprie identità locali. L'intento è quello di costruire orizzonti di sviluppo (economico, sociale, urbanistico, ambientale) in grado di coinvolgere molteplici soggetti, pubblici e privati, di raccogliere consenso e risorse, di rendere più efficace l'azione amministrativa con strumenti flessibili e tuttavia verificabili rispetto a obiettivi condivisi. Scenari prospettici, concertazione fra attori sociali e raccordo delle singole azioni fra loro, con il quadro concordato, sono elementi che qualificano la Pianificazione Strategica. Resta, tuttavia, difficile definire un percorso tipico per la formazione di un documento

che sia un atto volontario del governo locale, non codificato da leggi o da linee guida. Per capire come un Piano Strategico possa essere costruito, occorre porre a confronto più esperienze, considerare le esigenze alle quali cercano di dare risposta, esaminare le finalità e i mezzi impiegati per comunicare, promuovere, coordinare le iniziative avviate. Il Piano Strategico è la sede più opportuna per costruire questo processo. Infatti, la Pianificazione Strategica, per lo sviluppo dei territori, è uno dei temi su cui le Amministrazioni Pubbliche locali hanno posto maggiore attenzione negli ultimi anni. L'idea di fondo è che, a livello locale, occorre saper leggere il proprio territorio, selezionare le priorità di intervento sostenibili e guidare intorno a queste priorità le risorse pubbliche e private. In questo processo, le Amministrazioni Pubbliche sono fondamentali, perché devono, necessariamente, svolgere un ruolo di "regia" nel garantire la costruzione di una visione condivisa e la realizzazione di un percorso che tenga conto dell'interesse generale della comunità di riferimento. Il Piano Strategico può divenire lo strumento che può favorire la cooperazione degli attori locali per lo sviluppo. La filosofia del Piano Strategico è la filosofia di un modello di decisione pubblica fondato su *concertazione*¹ e *negoziazione*²; quindi un piano della città e non per la città, un piano in cui gli attori istituzionali e sociali operano, tutti, sullo stesso livello. La "costruzione del futuro", oggi, deve diventare la priorità per le Città metropolitane. E per costruire il futuro, il Piano Strategico è uno degli strumenti più efficaci che possiamo mettere in campo, come dimostrano le esperienze di alcune tra le più importanti città europee ed italiane (Barcellona, Lione, Monaco di Baviera, Bilbao e in Italia: Torino, Bologna, Venezia, Milano). L'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di fornire un orientamento su come impostare un percorso di Pianificazione Strategica *efficace*, che non sia una semplice agenda di progetti, ma l'esito di un vero percorso di ripensamento e di rilancio dei territori. È opportuno far comprendere che il Piano Strategico a livello locale non è il piano del comune, ma il piano della città, del territorio, di cui sono titolari e artefici, tutti i soggetti che vi operano. Con il processo di redazione del Piano Strategico della Città metropolitana si punta a raggiungere il consenso di molti attori delle diverse sfere sociali, verso azioni ed investimenti coordinati per obiettivi comuni di *crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*³ e sui cui esiti, si possono fare ragionevoli previsioni. L'esperienza di molte città ha, infatti, dimostrato che il Piano Strategico è uno strumento fondamentale per accompagnare e sostenere la crescita di una città e di un territorio alla ricerca di una nuova vocazione, in una fase di forte cambiamento. La Pianificazione Strategica ambisce a realizzare un percorso che non si risolva nella semplice somma di progetti casuali, valutati separatamente in sequenza, ma che realizzi la massima sinergia fra progetti differenti e valuti la loro coerenza territoriale complessiva (Camagni, 2006).

**La legge urbanistica nazionale:
la città diviene sempre più
complessa**

Come già detto, la prima (e ultima) Legge Urbanistica nazionale italiana risale al 1942. Vi si definiscono natura, contenuti e procedure per la formazione e l'approvazione dei piani urbanistici. Viene, inoltre, introdotta la fondamentale nozione di "scala" degli atti di pianificazione: dall'area vasta della pianificazione territoriale, al Piano Regolatore Comunale (PGR) e al Piano Particolareggiato. Il Piano Particolareggiato è esteso a una parte del territorio comunale, e precisa per essa, a livello di dettaglio, la disciplina generale prevista dal PRG: disegno della viabilità e degli spazi pubblici, sagome planimetriche e altimetriche dei singoli edifici. Il Piano Particolareggiato è presupposto per l'esproprio di terreni con fini di pubblica utilità. La legge del '42 sembra predisporre ad affrontare, con preveggenza, i fenomeni che caratterizzeranno il dopoguerra. Negli anni '50 e '60 del secolo scorso - gli anni della ricostruzione post-bellica e della seconda rivoluzione industriale con il correlato cosiddetto boom economico - si assiste, in Italia, a migrazioni ingenti di popolazione dal sud agricolo al nord urbanizzato e industriale del Paese, e, nelle stesse regioni meno ricche e sviluppate, dalla campagna alla città. La città in rapida crescita diventò:

- più povera dal punto di vista del paesaggio urbano, in particolare per l'assenza di attenzione per la sua parte pubblica;
- ma anche più complessa dal punto di vista dei luoghi deputati alle funzioni di vita associata, delle infrastrutture della mobilità, delle esigenze e delle rivendicazioni dei cittadini.

La legge del 1942 si rivelerà inadeguata laddove non prevede efficaci meccanismi di finanziamento destinato alla realizzazione degli spazi e delle attrezzature della città pubblica e all'acquisizione alla proprietà comunale delle relative aree. In seguito, si sviluppa in Italia, un dibattito sulla riforma della legge urbanistica del 1942, finalizzato in particolare a garantire, per legge, lo stesso obiettivo praticato "extra legem" con la politica delle convenzioni. Ne sono i maggiori interpreti Giuseppe Samonà, con Giovanni Astengo e Ludovico Quaroni, e ne possiamo così sintetizzare le linee fondamentali:

- esigenza di un metodo scientifico di analisi delle fenomeniche di trasformazione del territorio;
- ricerca di una relazione stretta con la pianificazione economica;
- necessità di affrancare la progettazione delle trasformazioni urbane dal condizionamento della "rendita fondiaria" (la tematica della proprietà pubblica del diritto di edificare e del cosiddetto esproprio generalizzato delle aree edificabili);

- collegare necessariamente gli interventi di nuova costruzione con il finanziamento delle opere di urbanizzazione e con l'acquisizione gratuita da parte dei comuni delle relative aree.

Si ipotizza il superamento della visione della città propria degli *architetti estetizzanti* così come quella propria degli *ingegneri positivisti*^A.

Il Piano Regolatore Generale è uno strumento urbanistico di regolazione e di previsione di tutti gli usi (pubblici e privati) del suolo e degli edifici, ammessi e previsti (per almeno un decennio) in tutto il territorio di un Comune. Il PRG, oltre al suo forte contenuto "regolativo", presenta un contenuto "*previsivo*" nei confronti della domanda di insediamenti e servizi ed, anche, un contenuto "*progettuale*" in senso lato: in quest'ultimo caso, in quanto disegna elementi della forma urbana e ne organizza ed infrastruttura il territorio. L'esistenza del PRG è la condizione perché qualunque progetto di rilevanza urbanistico-edilizia (purché conforme ai contenuti progettuali e alle norme regolative del PRG stesso) ottenga un permesso a costruire. Invece il Piano Strategico di una città è un atto volontario di costruzione e condivisione di una visione futura della città (il cui territorio, peraltro, raramente può, o deve, limitarsi a quello incluso nel confine amministrativo del Comune), del suo posizionamento rispetto ad altre città, territori e sistemi socio-economici, di esplicitazione di obiettivi e di strategie per conseguirli mediante politiche ed interventi pubblici e privati. Un Piano Strategico ha, dunque, prevalente "natura e contenuti politici" e basa il suo successo, sulla forza del sistema di relazioni, alleanze e partenariati politici e socio-economici che sostengono, con investimenti e decisioni, lo sviluppo delle linee di azione strategica (Barbieri, 2001). È la differente natura regolativa (per il PRG) e la politica (per il Piano Strategico) che caratterizza e rende problematico il rapporto tra i due piani. Spesso una visione strategica e le sue linee di azione trovano nel PRG più un ostacolo che un sostegno. Il PRG opera così scelte di orientamento dello sviluppo urbano, limitando l'iniziativa privata in termini qualitativi (destinazioni d'uso) e quantitativi (coefficienti di edificabilità) senza preoccuparsi dell'effettiva realizzabilità delle opzioni. Il rischio è quello di una programmazione "dall'alto", di un'urbanistica amministrativa slegata dalla città e dai suoi bisogni, le cui opzioni programmatiche sono, spesso, disattese in fase realizzativa. In definitiva il PRG rispecchia l'idea di controllo esclusivo dello sviluppo urbano da parte dell'amministrazione, una posizione, evidentemente, lontana dalla realtà perché sottovaluta l'effettiva incidenza dell'investimento privato.

**Città contemporanea
e strumenti tradizionali
di Pianificazione:
aspetti critici**

La disciplina in materia di Piani Regolatori, per come si è tradizionalmente assestata, a partire dalla legge n. 1150 del 1942, ha lasciato emergere alcune criticità. Prima di tutto, la *Partecipazione*: lo schema delle osservazioni, restato sostanzialmente inalterato dal 1865, si è rilevato inadeguato ad assicurare il coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati dalle scelte in materia di governo del territorio e, di conseguenza, a garantire la legittimazione dello strumento urbanistico anche per mezzo del consenso maturato durante il suo procedimento di formazione. In secondo luogo, il fatto di riguardare l'intero territorio comunale e la generalità degli usi urbanisticamente ammissibili a tempo indeterminato: per una amministrazione comunale è, davvero, molto difficile stabilire una disciplina del proprio territorio che lo riguardi internamente, ne individui tutti gli usi possibili, con il livello di dettaglio proprio delle norme tecniche di attuazione, e che sia, anche, capace di durare indefinitamente nel tempo. Da una parte, nel momento di adozione del piano, possono apparire preferibili determinate strategie piuttosto che altre che, invece, sul piano regolatore incidono anche discipline del più varie genere che non sono affatto nel dominio dell'amministrazione comunale e che possono, di conseguenza, rendere anacronistica una strategia di piano nel giro di un batter d'occhio. In terzo luogo, il livello di dettaglio prefigurato dall'art. 7, legge 1150 del 1942, rende evidente un collegamento molto stretto fra Piano Regolatore e sistema delle espropriazioni, il che costituisce un fattore di crisi intrinseco della pianificazione, poiché, assai raramente, le amministrazioni comunali hanno a disposizione i fondi necessari per procedere all'esproprio delle aree, ovvero, a far fronte agli indennizzi che possono spettare ai proprietari incisi da espropriazioni anomale. Su questi fattori, si è innescato un profondo ripensamento della disciplina in materia del governo del territorio da parte delle autonomie regionali.

Il superamento della crisi del Piano Regolatore

Il dibattito pianificatorio attorno a tali temi emergenti porta, a partire dall'inizio degli Anni '90, all'introduzione di una pluralità di strumenti di pianificazione ed intervento urbano, alternativi al tradizionale piano regolatore, in particolare, per rispondere ad un diffuso degrado urbano e ad una condizione di declino economico e disagio sociale in molti quartieri delle città italiane, sia nelle aree centrali, quanto nelle periferie. La dismissione delle aree produttive in ambito urbano e la realizzazione, soprattutto negli Anni '50 e '60, di immense periferie prive di servizi rendono la rigenerazione urbana uno dei temi centrali del dibattito pianificatorio degli ultimi vent'anni. Si tratta, dunque, di

Nuovi strumenti per la Pianificazione urbana in Italia

strumenti di intervento sul territorio nei quali convergono politiche di sostegno all'occupazione, politiche sociali, politiche culturali, politiche per il recupero delle periferie e per il rilancio della competitività, politiche ambientali, etc.... Utilizzando le parole di Savino, si tratta di strumenti a metà strada tra una programmazione socio-economica e una pianificazione urbanistico-territoriale ma, pur sempre "strutturati in funzione di una logica di integrazione tra risorse, soggetti e tipologie di intervento" (Savino 2003:68). Si apre, quindi, la stagione dei piani che attraversa trasversalmente più settori di *policy* nei quali, si possono rintracciare le logiche di cui sopra: lo sviluppo locale (De Rita, Bonomi 1998; Trigilia 1992, 2005), tra critiche e sfiducia, legate soprattutto al destino seguito da molti patti territoriali, viene reinventato e riproposto con una serie di elementi innovativi, primo fra tutti, il diretto protagonismo di una classe dirigente che, nel frattempo, si è rinnovata ed ha maturato una maggiore capacità di coordinamento delle azioni sul territorio. Il nuovo Testo Unico in materia urbanistica ed edilizia (D.P.R. 380/01) si qualifica ad un tempo come intervento volto a coordinare gli elementi normativi vigenti, eliminando duplicazioni ed antinomie, introducendo alcune limitate innovazioni, nonché quale legge-quadro, entro la quale collocare i futuri interventi a livello regionale e comunale. Viene altresì istituito lo "sportello unico per l'edilizia" (art. 5 D.P.R. cit.), deputato alla ricezione delle pratiche urbanistiche (richiesta di concessione, denuncia di inizio attività, richiesta di rilascio di certificazioni di agibilità, da ultimo dovendo acquisire presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità in esito alle modifiche introdotte dall'art. 13 del D.l. 83/12). Inoltre, occorre osservare come l'entrata in vigore di esso abbia attraversato un iter travagliato, in relazione al mutamento della maggioranza politica che aveva condotto all'approvazione del testo di legge.

Il PRG aveva nel Piano Particolareggiato e nel Piano di Recupero gli strumenti che sovrintendevano la fase attuativa; entrambi avevano trovato limitata applicazione per il carattere autoritativo e di sostanziale indifferenza ai bisogni dell'investimento privato. La nuova generazione di Programmi Complessi ha i suoi prodromi nella produzione legislativa regionale che, dalla seconda metà degli anni '80, trasforma il sistema di distribuzione dei finanziamenti da una programmazione finanziaria a una per progetti. La delibera del CER del 5 novembre 1987 e quella del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del 27 ottobre 1988, confermano,

I Programmi Complessi

in ambito nazionale, la nuova tendenza a forme di interventi di recupero e riqualificazione edilizia ed urbanistica, in cui concorra anche il finanziamento privato. Il problema del recupero assume un ruolo centrale in seguito alla contrazione della crescita urbana e della necessità di riqualificazione di aree produttive dismesse, risultanti dal progressivo allontanamento delle fabbriche dalle città. Queste nuove modalità di intervento si affiancano al PRG per renderlo più flessibile, ma, in alcuni casi, si configurano, già dall'inizio, come strumenti autonomi di pianificazione (è il caso delle leggi di Liguria e Lombardia, in cui i progetti approvati hanno la valenza di variante automatica al piano). Il presupposto della loro istituzione è, infatti, quello dell'urgenza e della pubblica utilità dell'intervento, ma, appare evidente la difficile coesistenza di questi nuovi strumenti rapidi ed efficaci che si configurano, sostanzialmente, come possibilità di deroga al PRG, riducendone ulteriormente la credibilità. I principi seguiti sono, quindi, quelli dello snellimento procedurale, della concentrazione del finanziamento statale e della sua integrazione da parte di agenti privati. La maggiore aderenza di questi strumenti alla realtà urbana è confermata dalla richiesta di dettagliati piani finanziari per la realizzabilità del progetto. La prima introduzione dei Programmi Complessi, a livello nazionale, è ancora legata all'idea di emergenza dell'intervento: avviene, infatti, nell'ambito della Legge Nazionale n. 203 del 1991, relativa ai provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa. Questa legge comprende un programma straordinario di edilizia residenziale rivolto alla creazione di alloggi per dipendenti statali in zone di forte presenza criminale (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) o tensione abitativa (Milano, Roma). Come era accaduto per le leggi regionali, anche in questo caso l'oggetto di intervento è ancora quello della residenza (che deve essere però compresa tra il 30 e il 60% dell'intervento, ed è espressamente richiesta la compresenza di destinazioni d'uso diverse), ma le potenzialità urbanistiche di questo nuovo strumento di azione sono già, chiaramente, intuibili: i progetti promossi, infatti, fanno ricorso all'articolo 51 della legge 1865 del 1971, per cui la delibera comunale di adozione del programma equivale a variante degli strumenti urbanistici in vigore. L'eccessiva richieste di deroghe ai PRG e il ruolo marginale dei Comuni nell'approvazione degli interventi, che si vedevano modificare il territorio in contrasto alle previsioni di piano, hanno ritardato enormemente la messa in opera degli interventi: delle 1123 proposte solo 72 hanno ottenuto l'approvazione, ma, a 9 anni di distanza, solo 2 cantieri risultano effettivamente aperti. Resta, comunque, significativa la ricerca della partnership privata, che deve contribuire con risorse comprese tra il 100 e il 300% del finanziamento pubblico; nonostante il forte impegno richiesto, la risposta privata è molto ampia e testimonia il carente confronto del PRG con le realtà economiche

locali. Un piano urbanistico non deve essere il risultato di una mera negoziazione con il capitale, e non può prescindere dal confronto con gli attori che hanno le risorse economiche per intervenire sulla città, perché rischia di essere solo uno schema prescrittivo, privo di realizzabilità e, vista la pachidermica lentezza del PRG, quasi un intralcio allo sviluppo urbano. Il confronto con le esigenze dell'imprenditoria si è sempre verificato, ma in forme occulte e non codificate, quindi, a maggior rischio di compromessi con intenti speculatori, e comunque, in una condizione di scarsa possibilità di controllo. La formula dell'intervento di recupero per progetti con partecipazione del finanziamento privato diviene strumento urbanistico ordinario con la legge Botta Ferrarini n. 179 del 1992, che, all'articolo 16, istituisce i *Programmi Integrati di Intervento*, volti al recupero del patrimonio edilizio e alla riqualificazione urbana e ambientale. L'istituzione dei Programmi Integrati coincide con un'ulteriore acquisizione di autonomia da parte delle regioni in materia urbanistica: sono infatti le Regioni a disporre dei fondi CER per la programmazione dell'edilizia pubblica e a decidere le parti da destinare ai Programmi Integrati o ai tradizionali programmi di edilizia sovvenzionata o agevolata. Nella formulazione di disposizioni regionali che regolamentino le nuove competenze assunte delle Regioni, non si giunge ad un articolato comune e così ogni Regione adotta un modello proprio. L'incidenza dei Programmi Integrati nella programmazione regionale sarà, quindi, strettamente legata a fattori locali. L'intervento della Corte Costituzionale riduce la loro indipendenza dalle prescrizioni del PRG: viene revocata la possibilità di deroga ai limiti di densità fondiaria; l'approvazione del progetto da parte del Consiglio Comunale non è più sufficiente per l'ottenimento della concessione, ma sono richieste verifiche di compatibilità con le prescrizioni degli strumenti vigenti (rallentando l'iter di approvazione); è negata la priorità di finanziamento ai Comuni che propongono Programmi Integrati (nessuna promozione all'uso del nuovo strumento). Ciò non riduce la loro portata come modello di intervento: le norme che lo regolamentano sono applicabili anche a piani privi di partecipazione statale, estendendo la validità di questa formula oltre l'ambito di origine della programmazione dell'edilizia residenziale pubblica. La Regione Piemonte, ad esempio, candida il Programma Integrato come strumento attuativo unico, capace di riunire tutti gli strumenti esecutivi. Hanno l'obiettivo di colmare il divario tra i tempi della pianificazione urbanistica tradizionale e l'urgenza di contrastare il diffuso degrado urbano, sono strumenti flessibili basati sull'incontro delle volontà pubbliche e private, per la rigenerazione di aree urbane spazialmente delimitate. Il termine "integrato" richiama un insieme coordinato di interventi per la rigenerazione, che comprendono la riqualificazione fisica, la rivitalizzazione economica e la riqualificazione ambientale. La

programmazione quadriennale 1992-95 dell'edilizia pubblica vede poi l'introduzione di due nuovi strumenti sperimentali: i *Programmi di Recupero Urbano (PREU)*, istituiti con la legge n. 493 del 1993 e i *Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU)*, legge n. 179 del 1992. I PREU spostano l'oggetto di azione dal centro alle aree periferiche, con particolare attenzione al recupero infrastrutturale: l'obiettivo dichiarato è, infatti, quello di un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, all'edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché, all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e alla ristrutturazione degli edifici. L'intervento sulla periferia non otterrà però l'effetto di frenarne la crescita. Proseguendo la tendenza alla decentralizzazione del controllo dell'azione urbanistica, nei PREU il Comune ricopre un ruolo fondamentale, non limitandosi a dirigere l'iter di promozione - selezione - approvazione delle proposte, ma avendo anche la facoltà di decidere, in partenza, le aree di intervento e formulare un programma preliminare, che definisca gli interventi pubblici necessari e quelli privati ammissibili. La qualità del progetto urbanistico diviene, accanto alla fattibilità economica, un'effettiva discriminante di valutazione delle proposte; i bandi comunali specificano, infatti, indicazioni di progettazione e i programmi preliminari hanno schede-progetto relative agli ambiti territoriali di rilievo, grazie, anche, alla possibilità offerta ai Comuni di scorporare, dai contributi straordinari, le spese di pre-progettazione per un massimo di 50 milioni. Il PREU diviene, quindi, promotore di una nuova immagine della qualità urbana, legata sostanzialmente a parametri di compatibilità ecologica, identità dell'intervento (continuità con gli intorni urbani, valorizzazione delle preesistenze, compatibilità delle scelte tipologico-architettoniche, articolazione delle destinazioni d'uso, etc...), qualità dell'infrastrutturazione (gerarchia dei percorsi, dotazione di parcheggi, etc...). Anche l'aspetto sociale viene riconosciuto e valutato, ma soprattutto, in termini di urgenza dell'intervento: il livello di tensione sociale riscontrabile nell'area di intervento è, infatti, una discriminante nell'attribuzione di priorità al programma. Il concetto di degrado sociale è poi strettamente legato al problema occupazionale: gli indicatori di malessere sociale identificati sono quelli della carenza infrastrutturale e di dotazione di servizi, dell'abbandono dei nuclei storici (divenuti improduttivi) e delle aree di produzione o terziario (per cui si cerca il rilancio attraverso la riconversione economica). Anche se l'emarginazione è avvertita, innanzitutto, come distanza dai flussi di capitale, è comunque da segnalare l'intento di coinvolgere direttamente gli abitanti nella definizione dei programmi e nella loro attuazione, rendendoli parte attiva del processo di riqualificazione. Il

limite maggiore dei PREU resta, comunque, quello di riproporre una logica di intervento urbanistico con finanziamenti statali ancora dipendente dalla presenza di patrimonio edilizio pubblico. I Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU), invece, superano in buona parte questa limitazione, proponendosi come nuovo modello di crescita della città, portando l'obiettivo dell'intervento dal recupero alla riqualificazione. La disgiunzione tra residenza e servizi era stata creata dalle leggi n. 865 del 1971 e n. 457 del 1978, che avevano istituito procedure e canali di finanziamento separati per le due funzioni; molti piani nascevano con carenze infrastrutturali per la lentezza e la difficoltà di ottenimento dei fondi riservati all'urbanizzazione. La possibilità di intervento congiunto residenza-servizi era però già presente nella legge n. 60 del 1963, che prevedeva finanziamenti destinati alla casa e alle relative attrezzature per un vivere civile. L'azione dei PRU è finalizzata ad interventi di particolare rilevanza e specificità, ma avviene secondo principi riferibili anche ad una scala più ampia, fino a divenire le direttrici per la riformulazione di un assetto generale. L'iter procedurale di questi programmi vede la collaborazione diretta tra Stato e Comune; gli obiettivi di azione vengono selezionati centralmente su proposta comunale. I PRU hanno portato all'avviamento di progetti per 9.140 miliardi (di cui 561 sono la quota del finanziamento statale), divenendo lo strumento con i maggiori esiti in termini di interventi dal PRG del 1942. La forte incidenza dell'investimento privato deriva dall'obbligatorietà della sua presenza per l'approvazione dei progetti, ma soprattutto, dalla concezione del progetto come base negoziale tra gli interessi privati e l'amministrazione pubblica, grazie alla flessibilità delle norme attuative del PRU. Parte dei risultati è però stata inficiata dalla lentezza procedurale di questi strumenti (anche per le carenze strutturali delle strutture comunali, spesso inadeguate alla gestione di queste nuove funzioni), incompatibile con le esigenze di rapidità operativa dell'investimento privato. L'evoluzione diretta dei PRU sono i *Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST)*, finalizzati alla realizzazione, adeguamento e completamento delle attrezzature di livello territoriale ed urbano con l'obiettivo dell'aumento del benessere collettivo attraverso la promozione di forme di sviluppo "sostenibili" in termini ambientali, economici e sociali. La connotazione è, quindi, marcatamente economica ed occupazionale, anche per lo specifico obiettivo del miglioramento della dotazione infrastrutturale per il sostegno delle strutture produttive e commerciali. Il coinvolgimento della dimensione privata è fondamentale per finalità di questo tipo e i PRUSST prevedono, infatti, specifiche garanzie di rispetto dei tempi di attuazione e lo snellimento delle procedure di valutazione (grazie a criteri di selezione chiaramente determinati) e attuazione dei progetti (ricorso all'esproprio anche per aree non destinate ad opere pubbliche,

grazie al riconoscimento della “pubblica utilità” all’intero progetto approvato). Nel filone sperimentale dei Programmi Integrati, di riqualificazione e di recupero urbano, si trovano i più recenti *Contratti di Quartiere* (art.2 legge n.662 del 1996), I Contratti di Quartiere, avviati nel 1998 con un primo programma e poi confermati con un secondo programma nel 2002, rappresentano la più significativa linea di attività avviata dal Ministero nell’ambito del recupero urbano a seguito della riconosciuta inadeguatezza di molti ambiti urbani per assenza di infrastrutture e ridotta qualità urbana. Essi trovano definizione come programmi sperimentali di recupero urbano da localizzare “in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell’ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo”. Obiettivo prioritario del programma è innescare, con particolare riferimento agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, processi di trasformazione di quegli ambiti trascurati, per lo scarso interesse degli operatori immobiliari, da operazioni di ristrutturazione urbanistica, sovrapponendo agli interventi edilizio-urbanistici misure orientate all’incremento occupazionale e alla riduzione del disagio sociale.

La Programmazione Negoziata

A inizio anni Novanta, una serie di provvedimenti legislativi fornisce la chiave di volta per la legittimazione delle pratiche di interazione informali tra enti pubblici e tra questi e i privati: le leggi di riforma delle autonomie locali n. 142 dell’8 giugno 1990 e la n. 241 del 7 agosto 1990, introducono gli istituti dell’Accordo di programma e della Conferenza dei servizi, come modelli per la concertazione tra soggetti pubblici, mentre la legge Finanziaria 1997 (Legge n. 662 del 1996) introduce una serie di strumenti di regolazione concordata tra soggetti pubblici e tra pubblico e privati, riconducibili al termine di Programmazione Negoziata. I tratti distintivi di tali processi sono, infatti, diventati la collaborazione interistituzionale e la concertazione economica e sociale. In particolare, la caratteristica concertativa deriva ed è confermata dal fatto che, la materia e gli strumenti attuativi discendono proprio da accordi triangolari tra Governo e Parti Sociali. La Programmazione Negoziata rientra in questa tipologia di processi; cooperazione e collaborazione tra pubblico e privato, percorsi amministrativi semplificati sono infatti elementi caratterizzanti della stessa, in quanto finalizza a:

1. coordinare l’azione pubblica e i poteri che influiscono nei processi di sviluppo;
2. raccordare la molteplicità di interessi che agiscono a diversa scala territoriale (ambito locale, provinciale, regionale, nazionale, europeo).

Il perseguimento di queste finalità avviene attraverso cinque strumenti principali di intervento, disciplinati e governati dal Cipe, nello specifico all'art. 2, comma 23, della Legge 662/96:

- Intesa Istituzionale di Programma (IPP);
- Accordi di Programma Quadro;
- Patti Territoriali;
- Contratti di Programma;
- Contratti d'Area.

Dal punto di vista delle risorse, la strumentazione della Programmazione Negoziata tende all'utilizzo razionale ed integrato di risorse pubbliche (nazionali, comunali, provinciali, regionali, fondi comunitari) ed a stimolare e favorire investimenti privati. Vengono, inoltre, riservate a tali strumenti specifiche risorse, destinate, in particolare, alle aree "deprese". La realizzazione dei progetti di sviluppo, nell'ambito della Programmazione Negoziata, si basa sulla presenza di alcune condizioni essenziali di contesto, in particolare, di sicurezza pubblica e legalità, che possono essere oggetto di specifici protocolli d'intesa sottoscritti con gli organi istituzionalmente preposti, a tutela dei soggetti e delle iniziative promosse con la programmazione. L'*Intesa Istituzionale di Programma (IIP)* è lo strumento che consente a ogni Regione o Provincia autonoma, di concordare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale. La gestione dell'Intesa è garantita dalla presenza del Comitato di Gestione (CIG), un organo composto dai rappresentanti del Governo e della Giunta della Regione o Provincia Autonoma. Il CIG ha il compito di verificare, periodicamente, il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi, e si avvale, per gli aspetti tecnici, del Comitato Paritetico di Attuazione (CPA), composto dai rappresentanti delle Amministrazioni di volta in volta coinvolte. L'IIP prevede, per ciascun settore di intervento, la stipula di un *Accordo di Programma Quadro (APQ)*, rimandando a quest'ultimo la definizione puntuale delle opere e dei finanziamenti, nonché, le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti. L'APQ rappresenta lo strumento attuativo di un'IIP. In particolare, nell'ambito dell'IIP, l'APQ definisce:

- gli interventi da realizzare, specificandone i tempi e le modalità di attuazione;
- i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi;
- la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento;

- le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;
- gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardo o inadempienze;
- i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo.

I *Patti Territoriali* sono definiti dalla legge Finanziaria 1997 come “l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale”. I Patti Territoriali si fondano su due principali obiettivi: promuovere la cooperazione pubblica-privata e favorire, attraverso i progetti e la concertazione territoriale, l'attrazione di investimenti capaci di produrre esternalità positive per lo sviluppo locale. Il Patto Territoriale è l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree “depressse” del territorio nazionale. A tale proposito la delibera Cipe del 10 maggio 1995, al punto 1, ha ribadito che “i Patti Territoriali rappresentano, nel rispetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali, lo strumento per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi funzionali, ai quali concorra il finanziamento pubblico. I Patti sono finalizzati allo sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello sub-regionale, costituendo fondamentalmente espressione del principio di partenariato sociale”. Esso costituisce, quindi, il punto di arrivo di un processo di concertazione dal basso tra gli attori sociali nel quale viene evidenziato il ruolo del partenariato sociale. Alla base della concertazione vi è, essenzialmente, la presenza di un'idea forza di sviluppo del territorio. I *Contratti di Programma* vengono stipulati tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. Si riferiscono a tutti quegli interventi ai sensi dell'art. 2, commi 203 e seguenti, della Legge del 23 dicembre 1996, n. 662. Nell'ambito dei piani progettuali, che prevedano la creazione di nuove capacità produttive, ovvero, alla qualificazione di quelle esistenti con una apprezzabile ricaduta in termini di nuova occupazione, è ammesso anche il sostegno ad attività di R&S⁵ coerenti con gli obiettivi di sviluppo produttivo. Il *Contratto d'Area* costituisce lo strumento operativo - concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati - funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative

imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli. Esso (introdotto dall'art. 2, comma 203, lettera f), della legge n. 662 del 1996) si differenzia dal patto territoriale in quanto consta fondamentalmente di un'intesa tra le parti sociali (sindacati e associazioni imprenditoriali) al fine di definire particolari regole circa la flessibilità del lavoro. Oltre all'intesa tra le parti sociali per definire le flessibilità di lavoro (qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nell'Accordo per il lavoro sottoscritto il 24 settembre 1996), nel Contratto d'Area vengono inoltre sottoscritti:

- un accordo tra le amministrazioni e gli enti pubblici interessati per lo snellimento delle procedure burocratiche;
- un eventuale protocollo di legalità, firmato con la Prefettura locale, allo scopo di conseguire un rafforzamento delle condizioni di sicurezza del territorio, e garantire sicurezza alle attività imprenditoriali da ingerenze esterne.

A differenza di quanto previsto per gli altri strumenti negoziali, la legge n. 662/1996 ha limitato il campo di applicazione dei Contratti d'Area a territori circoscritti. Ai sensi della deliberazione CIPE 21 marzo 1997, che ha recato la disciplina generale della programmazione negoziata, come modificata dalla deliberazione 11 novembre 1998, n. 127, l'ambito territoriale di applicazione dell'istituto, infatti, concerne, esclusivamente, aree industriali del territorio nazionale, interessate da gravi crisi occupazionali, così indicate:

- "aree di crisi" individuate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 aprile 1998, situate nei territori di cui agli obiettivi 1 e 2 dei fondi strutturali nonché in quelle che presentano rilevante squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, individuate con D.M. lavoro 14 marzo 1995;
- Aree di Sviluppo Industriale (ASI) o nuclei di industrializzazione, situati nei territori di cui all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali comunitari;
- aree industriali di cui all'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219 (Irpinia e Basilicata).

La Programmazione Regionale

Le dinamiche economiche globali vedono sempre più la centralità delle Regioni, intese come sistemi territoriali, quali motore dello sviluppo economico e fattore chiave della competizione. Negli ultimi anni si è fatta sempre più strada la concezione del territorio come di un sistema complesso di forze che, come dimostrano le significative esperienze di alcune importanti capitali europee, se coordinate in una unitarietà strategica, sono in grado di trasformare la realtà e la percezione che questa suscita. L'amministrazione pubblica locale, qualunque sia il suo orientamento politico e gestionale, ha un grandissimo interesse all'incremento del valore del proprio territorio, inteso nei suoi molteplici aspetti. Quest'ultimo è considerato come sistema competitivo dinamico, in un "mercato" che lo vede concorrente con gli altri territori. Motivazioni sociali, economiche, politiche, innanzitutto, portano l'amministrazione ad interagire con alcuni interlocutori rilevanti e a cercare di sviluppare delle linee strategiche filosofiche ed operative. La Legge regionale 16 aprile 2002, n. 19, Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria, introduce norme fortemente innovative nella pianificazione e nel governo del territorio con l'obiettivo di tendere a consumo di suolo zero, di salvaguardare i terreni agricoli, di realizzare uno spostamento di investimenti pubblici e privati verso il recupero e la riqualificazione urbana. Le sue finalità sono:

- a) promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo;
- b) assicurare che i processi di trasformazione preservino da alterazioni irreversibili i connotati materiali essenziali del territorio e delle sue singole componenti e ne mantengano i connotati culturali conferiti dalle vicende naturali e storiche;
- c) migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani;
- d) ridurre e mitigare l'impatto degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali;
- e) promuovere la salvaguardia, la valorizzazione ed il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, finalizzati anche ad eliminare le situazioni di svantaggio territoriale;
- f) prevedere l'utilizzazione di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione.

All'interno della Programmazione Regionale ritroviamo:

- i Piani Integrati Territoriali (PIT);

- il Programma di Sviluppo Urbano (PSU);
- Progetto Integrato di Sviluppo Urbano (PISU).
- Il Piano per le Città.

I *Piani Integrati Territoriali* sono un complesso di azioni intersettoriali, collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio. L'idea guida dei PIT è quella di consolidare lo sviluppo del tessuto produttivo creando un ambiente competitivo ed adeguato agli standard europei in tema di: sicurezza, qualità ambientale, turismo, ricerca, innovazione tecnologica, servizi al cittadino, nonché, di sviluppare l'esercizio in comune di servizi e forme di accordo, cooperazione e associazionismo. Essi sono finalizzati all'impostazione di una strategia che consenta alle nostre Regioni di posizionarsi ad un livello di eccellenza, realizzando un piano di sviluppo territoriale che, attraverso lo studio e l'analisi degli aspetti qualificanti e distintivi di ogni singola Regione, pervenga ad una definizione del valore competitivo del territorio e costruisca un programma di intervento volto ad accrescere il potenziale attrattivo della stessa nei confronti dei potenziali investitori. Si tratta di azioni che hanno ricadute concrete sul territorio perché individuate e pensate a partire dal territorio stesso ma inserite in un quadro globale che tiene conto dei tempi e degli sviluppi futuri. Il presupposto rimane quello di creare una competitività duratura, sostenibile e coerente con la vocazione del territorio. La chiave di volta per tale sviluppo è proprio l'attrazione sul territorio di nuovi investimenti, che deve allo stesso tempo: creare ricadute sulle imprese esistenti e condizioni di sviluppo di nuove imprese locali, all'interno di un "ecosistema" che aumenti il valore dell'economia locale. Sulla vocazione individuata, incentrata sul binomio tradizione e innovazione, sono identificate le piattaforme che tracciano gli ambiti sui quali ci si muove per il rilancio del territorio, oltre ai piani di azione che daranno concretezza al percorso di cambiamento intrapreso. Nel dettaglio, i PIT in Calabria, costituiscono il più interessante momento di territorializzazione delle politiche d'intervento, che trova attuazione attraverso un modello di concertazione su base locale, preordinato al conseguimento di un obiettivo di sviluppo che appare espressione diretta di un agire collettivo in uno specifico contesto territoriale. Inoltre, nel partenariato pubblico- privato, che è alla base della attuazione dei PIT, trova piena realizzazione quel meccanismo di coinvolgimento delle forze locali che caratterizza tutte le forme di *local empowerment*⁶ e che prelude ad una sempre maggiore ingerenza del territorio nel processo di definizione delle politiche di sviluppo. Il *Programma di Sviluppo Urbano (P.S.U.)* si realizza nell'ambito del POR Calabria 2000-2007, e prevede una serie di interventi, ognuno dei quali con una propria e specifica valenza, ma che, globalmente, mirano a fornire un contributo di crescita economica - sociale - occupazionale e culturale

nelle città. Si tratta, cioè, di azioni che complessivamente, interagiscono tra loro e con le altre iniziative delle Amministrazioni beneficiarie, privilegiando un approccio integrato, piuttosto che settoriale, allo sviluppo. È nell'ambito di tale programma, finanziato dall'Unione Europea, che è stato possibile attuare parte significativa degli interventi complessivi. Obiettivo generale del Programma è promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane, attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali. Nello specifico, il Programma mira a sostenere e promuovere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività dei servizi avanzati e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovra comunali e regionali di riferimento. Inoltre, mira ad elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi. La "declinazione territoriale" dei principi della competitività, cooperazione, riequilibrio e coesione si gioca su tre livelli:

- definire la città in quanto ambito e sede di elementi che ne costituiscono la piattaforma competitiva: la città non solo luogo di produzione e servizi ma come sede di risorse materiali, immateriali e percettive (capitale umano, beni, servizi, risorse identitarie);
- potenziare e dare concretezza alla relazione tra competitività e territorio: definizione e delimitazione delle città come "ambiti insediativi" in funzione dei potenziali raggi di azione e di influenza delle specifiche attività svolte, e non in funzione del parametro della soglia dimensionale;
- costruzione di reti di città, finalizzate alla creazione di sistemi urbani reticolari, per la messa in efficienza e la creazione di un sistema compensativo dei servizi.

Gli obiettivi specifici adottati, esplicitati nel POR, convergono verso il miglioramento dell'articolazione funzionale e della qualità del sistema insediativo e urbano regionale, attraverso la creazione di condizioni economiche, amministrative e sociali per lo sviluppo, l'aumento della competitività, la riqualificazione delle città e degli insediamenti, la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane, specie nei servizi alle persone e alle imprese. La Programmazione Comunitaria 2007/13 attribuisce alle città un ruolo trainante nella costruzione della competitività e della coesione nel territorio dell'Unione Europea. Anche la politica italiana di sviluppo, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, rileva l'esigenza di

valorizzare la funzione delle aree urbane attraverso interventi volti a sostenere le connessioni economico-produttive e l'offerta dei servizi a scala territoriale. Per raggiungere questi obiettivi, lo strumento individuato è il *Progetto Integrato di Sviluppo Urbano (PISU)* quale programma di pianificazione urbana, condiviso da più soggetti locali. In coerenza con il regolamento (CE) 1080/06, art. 8, i PISU promuovono:

- lo sviluppo di strategie partecipate, integrate e sostenibili per far fronte alla elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali;
- l'integrazione di operazioni intersettoriali in grado di rafforzare la competitività ed il livello di coesione delle aree;
- lo sviluppo urbano sostenibile e, più in particolare, il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione dei servizi alla persona;
- l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati, il miglioramento della qualità della vita ed il collegamento con le reti materiali ed immateriali (trasporti, accessibilità e mobilità, accesso ai servizi).

I PISU costituiscono un insieme coordinato di interventi, pubblici e privati, per realizzare - in un'ottica di sostenibilità - obiettivi di sviluppo socio-economico, attraverso il miglioramento della qualità urbana ed ambientale e un razionale utilizzo dello spazio urbano. Il programma prevede l'attuazione di una pianificazione complessa urbana, come strumento di sviluppo economico locale e di rigenerazione urbana, che opera prevalentemente mediante interventi di recupero, riqualificazione, riconversione e valorizzazione del patrimonio urbano esistente. I progetti facenti parte dei programmi PISU, devono individuare una perimetrazione di zona urbana e interessare ambiti definiti, circoscritti ed omogenei di una città dove è garantita la contiguità spaziale e la connessione funzionale degli interventi. L'obiettivo prioritario consiste nel realizzare la migliore articolazione, del ruolo e delle funzioni, delle Aree Urbane nei contesti territoriali di riferimento, al fine di aumentare la competitività del sistema urbano regionale mediante la valorizzazione delle potenzialità di ciascuna Area, il rafforzamento della loro funzione di poli di crescita e di servizi per il territorio e per i sistemi produttivi della Regione. Il Dipartimento Urbanistica e governo del territorio della Regione Calabria è il responsabile dell'attuazione dell'Asse VIII

“Città e Sistemi Urbani”, Obiettivo Specifico 8.1 del POR FESR Calabria 2007/2013, avviato con un investimento complessivo di 299 milioni di euro. Il Programma riafferma la centralità strategica delle aree urbane nei processi di sviluppo socio-economico e di coesione sociale dell’Unione Europea, ed esprime gli elementi prioritari che danno origine ai progetti promossi sulle 8 grandi aree urbane calabresi, finalizzato a sostenere: la competitività, l’innovazione, l’attrattività delle città e delle reti urbane, attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, per il miglioramento dello stile di vita e il collegamento con le reti materiali ed immateriali.

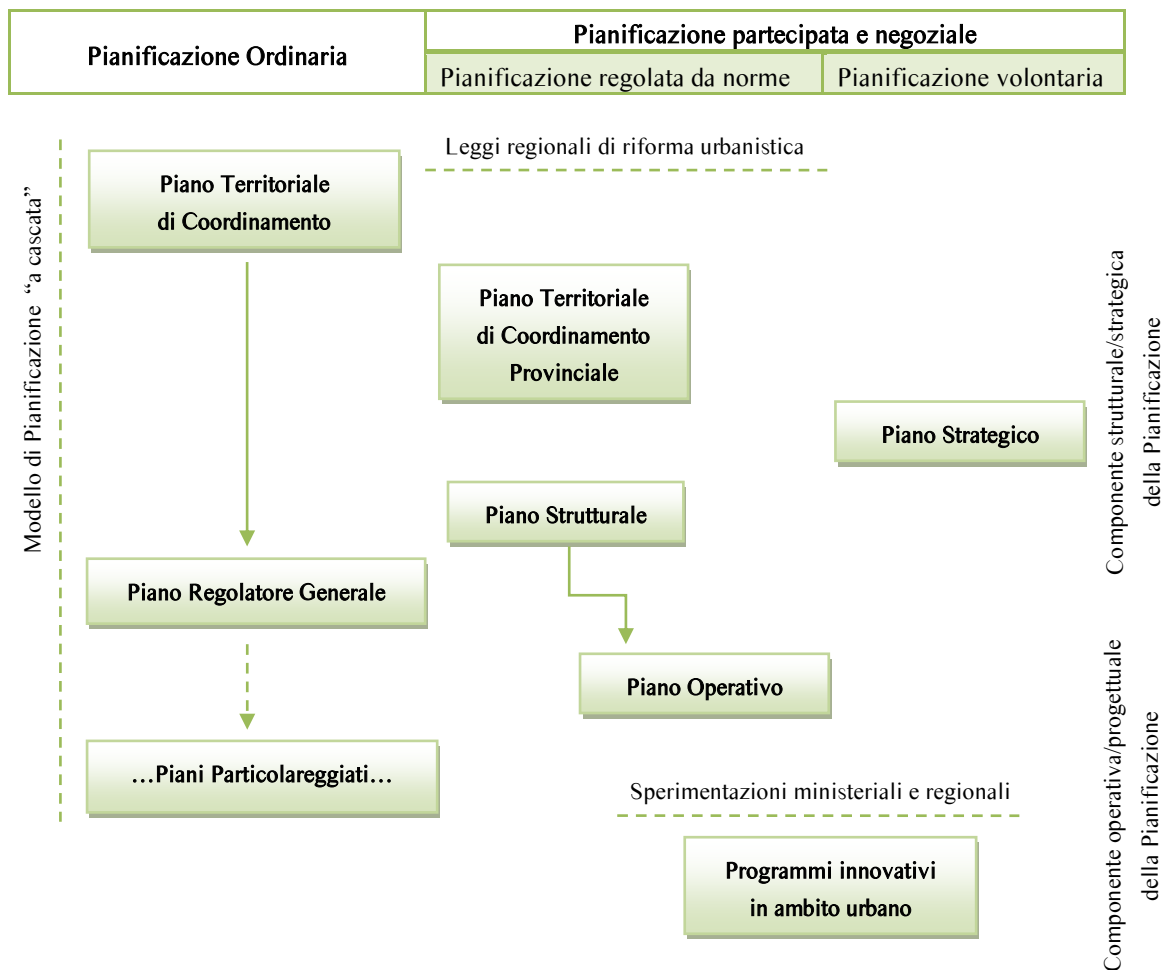
Il *Piano Nazionale per le Città*, il dibattito sull’Agenda Urbana Nazionale, sono tutti indicatori della continua centralità delle città nel dibattito politico europeo e nazionale, ma nel nostro Paese non hanno ancora portato all’innesco di processi sistemici. Infatti, tale approccio evidenzia come fino ad ora gli strumenti tradizionali di governo del territorio siano stati inadatti, lenti e macchinosi rispetto al repentino trasformarsi delle città e le previsioni sono rimaste inattese e le esigenze cambiate. Con il decreto n.83 del 2012, all’art. 12, viene predisposto un *Piano Nazionale per le Città*, ovvero, un piano dedicato alla riqualificazione di aree urbane, con particolare riferimento a quelle degradate e viene istituita, al contempo, una cabina di regia a cui i Comuni interessati inviano proposte di contratti di valorizzazione urbana ovvero i propri Piani Città. Tali proposte devono essere costituite da un insieme coordinato di interventi con riferimento ad aree urbane degradate indicando: la descrizione, le caratteristiche e l’ambito urbano oggetto di trasformazione e valorizzazione; gli investimenti ed i finanziamenti necessari, sia pubblici che privati, comprensivi dell’eventuale cofinanziamento del comune proponente; i soggetti interessati; le eventuali premialità; il programma temporale degli interventi da attivare e la fattibilità tecnico-amministrativa. Il Piano Nazionale per le Città nasce sia da un’iniziativa del Ministero delle Infrastrutture, dalla necessità di prendere in mano le politiche urbane che ormai non avevano da oltre dieci anni attenzione, né finanziamenti e programmi; ma anche dall’idea che le città sono il luogo dell’innovazione, della crescita, il fulcro del capitale cognitivo e mezzo tramite il quale il Paese può ricominciare a muoversi. Esso scaturisce da considerazioni di politica economica, ossia l’idea era quella di incentivare forme di partenariato pubblico-privato e di utilizzare risorse pubbliche come leva per mettere in moto più risorse economiche per la città. Il Piano Nazionale per le Città è un importante intervento con caratteristiche *area-based*⁷ ed è un primo approccio al tema più complessivo della rigenerazione urbana, che è la chiave per rinnovare anche dal punto di vista sociale e culturale, oltre

Il Piano Nazionale per le Città

che energetico ed edilizio, le nostre città. Finora, sono stati finanziati progetti che si riferiscono a 28 comuni (Ancona, Bari, Bologna, Catania, Cagliari, Eboli, Erice, Firenze, Foligno, Genova, L’Aquila, Lamezia Terme, Lecce, Matera, Milano, Napoli, Pavia, Pieve Emanuele, Potenza, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Settimo Torinese, Taranto, Torino, Trieste, Venezia, Verona) i quali potranno attivare investimenti per 4,4 miliardi di euro. In realtà non ci sono elementi di innovazione così importanti dal punto di vista della concezione della rigenerazione urbana, ci sono, tuttavia, priorità che guardano ad aspetti emergenziali come efficienza energetica, tensioni abitative o il requisito di miglioramento complessivo della qualità sociale e ambientale delle città. I limiti del piano vanno cercati altrove: andava mantenuto uno spirito cooperativo inter-istituzionale che era alla base dell’innovatività del piano ma che, per le cause che ho citato, è venuto meno nel tempo.

Schematizzazione degli strumenti di Pianificazione

Qui di seguito viene riportata una sintesi, una schematizzazione degli strumenti di Pianificazione Urbanistica, dal PRG al Piano Strategico.



Ciò che si evince è l'assenza di un legame che hanno tutti i Piani nei confronti del Piano Strategico. Un elemento che caratterizza la pianificazione strategica riguarda l'ottica l'*outcome* del processo pianificatorio. Nel caso tradizionale del piano regolatore, il risultato finale del processo è la produzione di un documento, a carattere normativo-prescrittivo, che contiene un insieme di norme e di vincoli espressi dall'organo tecnico e che rispecchia la volontà politica del soggetto promotore (l'amministrazione comunale). In questo caso, il processo pianificatorio è strutturato da un'ottica 'di piano' o 'di prodotto', poiché appunto la finalità del processo è la redazione del documento di piano. La pianificazione strategica è, oggi, un processo reticolare, grazie al quale è possibile costruire una rete relazionale tra gli attori che rappresentano la società locale, al fine di individuare le possibilità di sviluppo, definendo assieme obiettivi e strategie di lungo periodo per la trasformazione della città e della società nel suo complesso. Inoltre, le finalità non riguardano la definizione di destinazioni di uso del suolo o l'imposizione di vincoli, così come avviene nei piani, ma si concentrano sulla costruzione di modelli di sviluppo sostenibile e durevole, per una profonda trasformazione della città e della società sotto molteplici punti di vista (urbano, economico, sociale, culturale, ambientale). In sintesi, dal confronto tra i metodi e le finalità della pianificazione urbanistica e della pianificazione strategica si evince che (Vedi Tab. 1):

Confronto tra i metodi e le finalità della pianificazione urbanistica e della pianificazione strategica		
Caratteristiche	Pianificazione urbanistica tradizionale	Pianificazione strategica (Europa, Anni '90 – oggi)
Strumento	Piani	Piano strategico
Carattere dello strumento	Normativo-prescrittivo, obbligatorio per legge	Direttivo, volontaristico
Ottica	'Di piano' (produzione del documento)	'Di processo' (avvio e gestione di un processo pianificatorio permanente)
Finalità	Regolamentazione degli usi del territorio; imposizione di vincoli alle trasformazioni	Costruzione di una rete di attori per un processo di pianificazione continuo e definizione di modelli di sviluppo locale durevoli nel tempo
Modello	Centralistico, gerarchico-piramidale	Reticolare
Costruzione del piano	Tecnica, da parte del pianificatore per conto dell'autorità locale	Negoziata, da parte dell'insieme degli attori e dei soggetti coinvolti
Definizione degli obiettivi	'Tecnica', razionale e onnicomprensiva	Negoziale, concertata, interdisciplinare
Approccio alla definizione delle azioni	Settoriale (ogni tema o obiettivo di piano orienta un insieme di azioni)	Integrato (le azioni sono legate a più obiettivi e strategie e producono effetti in modo congiunto)
Aggiornamento del piano	Tramite variante o nuovo piano	Costante e retroattivo, sulla base dei risultati del monitoraggio degli effetti prodotti

Tab. 1. Confronto tra i metodi e le finalità della pianificazione urbanistica e della pianificazione strategica

Il Piano Strategico nasce negli anni '70 negli USA, come strumento per la gestione d'impresa e viene utilizzato per la prima volta in ambito urbano a San Francisco nel 1984. Nello specifico questa materia ha radici multiple, che risalgono, sia alle esperienze di pianificazione pubblica (prevalentemente di tipo economico)⁸, sia al progressivo svilupparsi di questa problematica nel settore privato, con la *Pianificazione Strategica Aziendale* (detta anche *Corporate Planning*). A partire dagli anni '90, la Pianificazione Strategica approda in Europa, nella letteratura socio-economica, per dare una risposta innovativa alla crisi degli strumenti tradizionali di controllo del territorio, utilizzando risorse materiali e immateriali. Oggi il termine *Strategic Planning*, vuole indicare un nuovo modo di intendere sia la progettazione che la realizzazione delle azioni territoriali (Salone, 2005). Nell'epoca di passaggio dall'economia industriale all'economia della conoscenza, le città cercarono di adottare strategie nuove, orientate alla cultura, per potersi caratterizzare sul mercato globale. Si tratta di una necessità dettata da profondi e progressivi cambiamenti avvenuti nell'organizzazione socio-economica occidentale che evidenziano, in maniera sempre più chiara, i limiti e le esigenze disattese degli strumenti tradizionali di pianificazione. In questa prospettiva, il capitale culturale, sia nella sua dimensione "materiale" (spazi pubblici, opere di architettura, luoghi simbolici, etc...), sia nella sua dimensione "immateriale" (idee, innovazione, creatività, valori, etc...), diventa la nuova base economica della città, su cui la Pianificazione Strategica agisce (Fusco Girard e You, 2006). In tale contesto, hanno assunto particolare importanza il capitale umano, la coesione sociale, la solidarietà, l'identità, la partecipazione della comunità locale, il sentimento di fiducia nel futuro della città e nei rapporti interpersonali e nelle relazioni tra cittadini e istituzioni. La cultura divenne dunque la forza che orienta il cambiamento e che sostiene le trasformazioni della città (Franke e Verhagen, 2005). Rispetto agli strumenti "regolativi" tradizionali del territorio, quali ad esempio il Piano Regolatore Generale, il Piano Strategico si configura dunque come atto principalmente "politico" di costruzione e condivisione di una visione futura della città, del suo posizionamento rispetto ad altre città, di esplicitazione di obiettivi e strategie da conseguire attraverso politiche ed interventi pubblici e privati. Il Piano Strategico offre, infatti, rispetto ai piani di tipo strettamente regolativo, una serie di benefici: una visione "sistemica" di obiettivi ed azioni; un orizzonte temporale di più ampio respiro; l'identificazione di tendenze ed opportunità per un'area, che permette di individuare una graduatoria di priorità degli interventi e quindi di concentrare in maniera più efficiente l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili; di costruire una coscienza collettiva, attraverso la condivisione degli obiettivi. I piani urbanistici tradizionali ed il Piano Strategico sono, dunque, strumenti diversi che si integrano e

necessariamente “dialogano” tra loro, in una maniera tanto più efficiente quanto più questi sono costruiti in tempi vicini tra loro o, quantomeno, in una sequenza consapevole, in grado di perseguire strategie comuni. È possibile, pertanto, definire il Piano Strategico come uno strumento che propone la rappresentazione di lungo periodo del territorio, attraverso l’individuazione di obiettivi strategici condivisi e la loro successiva traduzione in azioni specifiche mediante il coinvolgimento attivo di attori pubblici e privati. “I Piani Strategici agiscono attraverso la costruzione ampia di un impegno collettivo che incorpora la molteplicità dei centri decisionali a partire dal basso e la fa convergere su una visione socio-politica della città e del suo territorio proiettata in un futuro anche lontano, ma realizzabile sulla base di partenariati, di risorse, di tempi individuati, di interessi convergenti, del monitoraggio dell’efficacia dei tempi di attuazione” (Spaziante, 2003, p. 42). Un Piano Strategico è dunque uno strumento politico-tecnico rivolto alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise di sviluppo locale (Mazza, 2000).

Non essendo formalizzato in Italia dal punto di vista normativo, il Piano Strategico si configura come un processo volontario e collegiale, di più soggetti pubblici e privati, teso alla condivisione e alla costruzione di una visione del futuro del nostro territorio, e mirato al suo posizionamento sulla scena regionale, nazionale e internazionale. Non essendo codificato in maniera prescrittiva nella struttura, nei contenuti e nelle modalità di costruzione e di gestione, è quindi, soggetto ad un ampio margine di variabilità in relazione al singolo contesto di riferimento. Ma, sebbene il quadro delle esperienze italiane di Pianificazione Strategica risulti vasto ed eterogeneo, è possibile scandire in tre momenti il percorso di definizione di tali processi da parte dei governi locali (Fondazione Censis, 2006):

- la fase di sperimentazione pionieristica;
- la fase della diffusione nel Centro-Nord;
- la fase della recente diffusione al Sud.

La condivisione delle scelte rappresenta l’elemento fondamentale per lo sviluppo della *vision* strategica. Data la natura partecipativa del processo decisionale ed il coinvolgimento di interessi non sempre condivisi da un così eterogeneo pubblico di soggetti, è importante garantire, da parte dell’amministrazione proponente, una sorta di consenso preventivo su alcune scelte fondamentali. Quest’ultimo aspetto costituisce la dimensione politica e l’aspetto forse più critico del Piano Strategico, che propone la costruzione di un’alleanza intorno ad alcune linee di azione e ad un conseguente programma operativo.

Cosa intendiamo per Piano Strategico

L'individuazione degli assi strategici rappresenta la fase più delicata del processo decisionale e non può compiersi senza un'efficace comunicazione tra i vari assessorati all'interno dell'amministrazione locale. Spetta a questi ultimi, che svolgono prevalentemente un ruolo di regia, favorire, in un secondo momento, le condizioni per una equilibrata sinergia con i rappresentanti della società civile. Alla luce della complessa esperienza condotta nelle diverse città, è possibile concludere che uno degli elementi connotanti e di successo del Piano Strategico è sicuramente il *Processo Partecipativo*, per studiare i fenomeni, comprenderli, produrre e condividere analisi, elaborare visioni, decidere le direttrici dello sviluppo e predisporre progetti, intervenire in modo coerente sui luoghi strategici, mettere a punto nuove metodologie programmatiche e trasferirle nell'ambito delle decisioni. Un Piano Strategico, quindi, per realizzare quanto sopra, deve creare innanzitutto un "ambiente" idoneo alla cooperazione, investendo nella produzione di "fiducia": tra cittadini ed istituzioni, tra cittadini, tra istituzioni pubbliche, private e sociali, come fondamento e preconditione di qualunque coordinamento, cooperazione, produzione di sinergie e quindi di ricchezza (Fusco Girard, 2006). In esso trovano esplicitazione le differenti rappresentazioni dei problemi e delle priorità; si confrontano e trovano mediazione interessi e bisogni anche antagonisti; si mettono a punto gli obiettivi e le strategie necessarie; si definiscono i progetti possibili, le risorse potenzialmente utilizzabili e soprattutto si raccolgono le assunzioni di responsabilità dei diversi partner, pubblici e privati. Il Piano Strategico non è, dunque, uno strumento di pianificazione tradizionale o di sola programmazione, ma piuttosto:

- il momento per la determinazione partecipata delle scelte di crescita per i prossimi anni, e l'avvio di un lavoro coordinato sui vari progetti, con responsabilità condivise tra i diversi attori e processi valutativi adeguati;
- il luogo in cui si svolge un confronto continuo tra i diversi interessi presenti sul territorio, e quindi tra tutti coloro che vorranno prendervi parte, preceduto e accompagnato da una forte strategia di partecipazione e comunicazione;
- il luogo in cui si esercita una costante azione di monitoraggio: dell'evolversi delle condizioni al contorno, delle trasformazioni interne, della realizzazione dei progetti e delle loro conseguenze territoriali.

Naturalmente, per "decidere", davvero, in modo armonico e congiunto e mettere a frutto la creatività e le energie delle comunità, è necessario che siano previste modalità di lavoro e di decisione che siano, allo stesso tempo, chiare, determinate e flessibili, capaci sia di favorire la collaborazione, che di rispettare l'autonomia e il diverso ruolo degli

attori che siano pubblici o privati. Quindi, se come abbiamo detto il lavoro per la definizione del Piano Strategico consiste in un amplissimo processo collegiale, in un laboratorio avanzato di “democrazia partecipativa”, si ritiene che esso debba essere strutturato in un vero e proprio procedimento, regolato nelle sue modalità, nelle sue fasi e nei tempi; e ancora, pur nell’incertezza dell’esito a cui si giungerà, che a questo debba essere assegnato, preventivamente, un valore determinato, con effetti e impegni politicamente precisi. Inoltre, la Pianificazione Strategica è una disciplina, tuttora in evoluzione, che ha per oggetto *l’organizzazione sistematica e gerarchica di risorse e mezzi di un soggetto* (pubblico, privato o non profit) *per il conseguimento ottimale delle sue finalità*. Essa può essere definita come:

- la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto;
- un patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi;
- il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti.

Quindi, la Pianificazione Strategica è l’elemento chiave per costruire il futuro delle Città metropolitane. I Comuni dell’area metropolitana vogliono e devono essere i protagonisti ai tavoli in cui si discute del destino dei propri territori, per quanto riguarda l’assetto territoriale, urbanistico, ambientale e socioeconomico. Il Piano Strategico dovrà essere il risultato di un grande processo di Partecipazione. In questo senso, l’introduzione di nuovi modelli e strumenti di pianificazione territoriale, può rappresentare un’occasione per le amministrazioni locali di dotarsi di metodologie che possono rivelarsi più *Efficaci*, più in generale, nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche. Metodologie più *Flessibili* e *Partecipative* rispetto a quelle tradizionali, in grado di favorire la costruzione di una visione complessiva dello sviluppo del territorio, di valorizzare il contributo dei molteplici attori, sia pubblici che privati, fornendo un efficace coordinamento di tutte le azioni verso obiettivi comuni e condivisi. Proprio in questo sforzo di coordinamento sinergico di azioni distinte ma convergenti, d’altra parte, si compendia quella profonda trasformazione del ruolo e del modo di essere dei poteri pubblici (e in particolare degli enti locali) che si è soliti riassumere con l’espressione *Governance*; termine che nel lessico politologico e amministrativo sostituisce sempre più il vecchio termine *government*; che, viceversa, valeva a sintetizzare il loro tradizionale modo di essere, ancora

importante ma non più esaustivo di tutte le attese degli attori sociali. Il tema è stato affrontato proponendo delle chiavi di lettura e delle possibili soluzioni operative, ancora una volta non in astratto, ma sulla base delle esperienze realizzate da quelle amministrazioni già impegnate a sviluppare, in questi anni, processi di pianificazione e governo condiviso dei territori. La questione più importante è, certamente, il modello di governo del territorio, anche se ciascuna esperienza risponde a criteri propri, non direttamente assimilabili a quelli di altre realtà. Il metodo tuttavia deve essere consimile, quello di rendere partecipato e corresponsabile l'insieme del contesto sociale; indispensabile è comunque, far comprendere che si tratta di un metodo serio che si vuole praticare per il coinvolgimento effettivo della gente nei processi decisionali. Si tratta, dunque, di un metodo e di un processo di pianificazione che (Camagni e Mazzonis, 2002):

- privilegia le analisi prospettiche e di scenario;
- riconduce la complessità e la specificità locale a un unico disegno strategico;
- opera in una dimensione apertamente pragmatica, consapevole di agire in un contesto di razionalità limitata, e assume di conseguenza un comportamento dinamico e flessibile nei confronti della definizione degli obiettivi e delle azioni;
- si affida a processi di apprendimento e di revisione iterativi;
- promuove la consultazione e la partecipazione allargata degli interessi e della società civile;
- valuta i progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale e di principi (correnti) di compatibilità urbanistica e di sostenibilità;
- attribuisce rilevanza strategica alle fasi attuative del piano;
- affida ai documenti di piano una funzione eminentemente persuasiva, comunicativa e promozionale.

Il vantaggio del nuovo metodo è quello di fornire una risposta, insieme razionale e percorribile, alla crisi del piano tradizionale: esso infatti consente di uscire dalla contrapposizione paralizzante fra, da una parte, i limiti di carattere cognitivo e le rigidità di carattere attuativo della pianificazione regolativa e, dall'altra parte, la irresponsabilità in termini di interesse collettivo delle pratiche puramente deregolative (Camagni, 2003).

L'evoluzione della Pianificazione Strategica dei territori

Gli esistenti strumenti di pianificazione urbanistica generale e di programmazione economica, di cui le pubbliche amministrazioni dispongono, non sono efficacemente finalizzabili, per la loro natura e per le loro funzioni regolamentative e previsive, a cogliere e sviluppare queste opzioni, che richiedono, reciprocamente, un approccio sinergico in grado di “territorializzare” le prospettive di sviluppo economico e sociale, per verificarne la praticabilità e le condizioni di successo. La Pianificazione Strategica sperimentata dagli anni '60 nelle città europee, può essere intesa come la risultante di un complesso processo di sintesi tra concetti e tecniche provenienti da svariate tradizioni scientifiche e disciplinari. Anticipare il futuro e formulare strategie attraverso piani e programmi, infatti, sono azioni tipiche di una grande varietà di soggetti ed organizzazioni sia pubbliche che private. In termini generali, potremmo dire che ogni scelta razionale che si propone di proiettare nel futuro le conseguenze delle proprie azioni, può configurarsi come una attività strategica e tanto più complesse sono le azioni che concorrono a tale scelta tanto più è possibile accostare al concetto di strategia quello di pianificazione (Vinci, 2010). Di conseguenza per questa ricerca, più che offrire una definizione esaustiva di Pianificazione Strategica, si ritiene maggiormente utile ripercorrere le sue origini e la sua evoluzione, tenendo conto del dibattito ancora aperto sull'argomento che divide gli studiosi tra più posizioni contrapposte. La prima posizione è quella di coloro che ritengono le origini della Pianificazione Strategica siano riconducibili agli anni '60 e vadano riferite all'impiego di modelli. La seconda è invece di coloro che sostengono che le migliori pratiche scaturite dall'esperienza avviata, sul finire degli anni '80, da alcune città europee e da quella più recente di alcune città italiane hanno portato ad identificare nel Piano Strategico lo strumento all'interno del quale le città e le società locali possono costruire, in un impegno comune e consapevole, la visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo, finalizzando, secondo un approccio aperto e flessibile, le proprie politiche, le proprie scelte di priorità, i propri investimenti, per ottimizzarne l'efficacia. Nello specifico, il modello di Pianificazione Strategica, cui facciamo riferimento, è emerso storicamente da un lungo processo evolutivo svoltosi a livello internazionale, che la letteratura suddivide in tre fasi, rappresentate da tre specifiche famiglie di piani strategici (Gibelli, 2006)⁹:

1. i *Piani “di struttura”*, nati dall'esperienza inglese ma anche francese degli anni '60 e '70, volti a individuare, a cura di una tecnostuttura lungimirante e attenta all'efficienza e alla qualità territoriale, le grandi infrastrutture *strategiche* e le rilevanti macro-decisioni sugli usi del suolo. Gli ambiti fondamentali dei piani così concepiti sono dunque l'individuazione dei territori urbanizzabili e delle aree di

salvaguardia agricola e paesistica, la definizione della rete delle grandi infrastrutture di trasporti e la localizzazione delle funzioni di rilevanza metropolitana;

2. i *Piani strategici a carattere aziendale*, realizzati inizialmente in alcune città del Nord America e successivamente in Europa nel corso degli anni '80, caratterizzati dall'applicazione alla pianificazione territoriale di metodi, linguaggi e analogie tratte dalla pianificazione delle grandi *corporation*. Questi piani hanno la visione di lungo periodo, la rilevanza dell'analisi del contesto, il ruolo motore della *leadership*, la sinergia fra le decisioni successive dei singoli attori una volta definito il percorso migliore, il carattere iterativo del processo nel momento in cui si siano verificati mutamenti di contesto. Questa famiglia di piani strategici si afferma in un contesto di profondo cambiamento delle dinamiche urbane determinato dall'affermarsi del paradigma delle tecnologie dell'informazione, dalla crescente globalizzazione economica e dalla conseguente acuta competizione fra città. La sfida che si impone alle città consiste nel sapere produrre decisioni rapide e fattive, migliorando il coordinamento e la concertazione fra attori e, soprattutto, valorizzando le occasioni di partenariato pubblico-privato;
3. i *Piani strategici di "terza generazione"*, orientati alla costruzione di una visione condivisa del futuro e al suo perseguimento attraverso reti di cooperazione: fra attori pubblici, fra attori privati, fra pubblico e privato, ma anche fra città diverse, unite dal perseguimento di possibili sinergie e complementarità. Una pianificazione che non vede più solo il partenariato pubblico-privato come fondamentale, ma anche un'ampia partecipazione dei cittadini, realizzata con mezzi diversi. Questa terza famiglia di piani strategici, che comincia a configurarsi negli anni '90, appare profondamente influenzata dall'affermarsi di una grande sfida condivisa a livello internazionale: la pianificazione della città sostenibile. Una città, una agglomerazione urbana, non solo attenta all'efficienza delle sue infrastrutture interne e alla competitività esterna, ma anche capace di porre sotto controllo nel lungo periodo i *feedback* negativi derivanti dalla sua crescita fisica ed economica e dal suo metabolismo.

A differenza dei Piani di struttura degli anni '60 - '70, nei Piani strategici di terza generazione la visione del piano si configura come l'esito di un *processo pluralistico e partecipato*: aperto cioè alla concertazione fra istituzioni ed enti pubblici e alla negoziazione con gli interessi, e attento all'ascolto dei cittadini. La tabella che segue

evidenzia le caratteristiche nelle tre famiglie di Piani Strategici (Vedi Tab. 2).

<i>Caratteristica</i>	<i>Prima generazione</i> <i>Schemi direttori</i> <i>(Francia e Regno Unito, anni '60 - '70)</i>	<i>Seconda generazione</i> <i>Piani aziendalistici</i> <i>(USA, anni '80)</i>	<i>Terza generazione</i> <i>Pianificazione reticolare</i> <i>(Europa, anni '90)</i>
<i>Ambito territoriale</i>	Regionale/metropolitano	Locale	Locale, regionale o metropolitano
<i>Orizzonte temporale</i>	Medio/lungo periodo	Breve/medio periodo	Medio/lungo periodo
<i>Modello pianificatorio</i>	Gerarchico-piramidale	Misto "top-down" e "bottom-up"	Reticolare
<i>Ruolo del pianificatore</i>	Tecnocrate	Manager	Facilitatore "visionario"
<i>Finalità della pianificazione</i>	Gestione delle trasformazioni fisiche della Città metropolitana a livello centrale	Riqualificazione fisica e rilancio socio-economico della città	Costruzione reti permanenti di attori per uno sviluppo locale durevole nel tempo

Elaborazione a partire dallo schema di Gibelli, 1996

Tab. 2, Caratteri dei processi strategici nelle tre generazioni di piano

In Italia, la Pianificazione Strategica nel governo locale, si afferma relativamente in ritardo, solo nella seconda metà degli anni '90 e con un numero limitato di applicazioni. Possiamo collocare il momento di inizio della riflessione collettiva sulla Pianificazione Strategica in Italia in un seminario internazionale sul tema: *Verso politiche urbane condivise: approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana*, organizzato nel 1995, al Politecnico di Milano¹⁰. Negli ultimi anni le esperienze di Pianificazione Strategica hanno subito una forte accelerazione: accanto alle città pioniere in quest'ambito come Torino, La Spezia e Genova si sono, infatti, aggiunte numerose città che hanno realizzato il loro primo Piano Strategico. Altre città e altri territori, infine, si stanno oggi avviando sulla stessa strada, anche attraverso l'interesse e il supporto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ne ha promosso la diffusione. Infatti, nella tabella 3, sono state riportate, in ordine cronologico, tutte le esperienze italiane.

Le esperienze di Pianificazione Strategica in Italia

Le esperienze italiane di Pianificazione Strategica	
<i>Anno di inizio del processo di Pianificazione Strategica</i>	<i>Città capofila nella preparazione del Piano</i>
1998	Torino
	Roma
1999	La Spezia
	Genova
	Sesto San Giovanni
	Varese

2000	Firenze
	Trento
	Venezia
	Piacenza
2001	Pesaro
2002	Copparo
	Perugia
2003	Cuneo
	Verona
	Vercelli
	Catania
2004	Barletta
	Bolzano
	Jesi
	Gorizia
	Prato
	Terni
2005	Lecce
	Milano
	Treviso
Altre città in cui si segnalano iniziative di Pianificazione Strategica	Napoli
	Bari
	Assisi
	Caserta
	Reggio Emilia
	Carbonia
	Reggio Calabria

Tab. 3, Le esperienze italiane di Pianificazione Strategica

Nella maggioranza dei casi è stato prodotto e approvato un piano strategico del territorio. Alcune delle prime città ad avviare processi di pianificazione, si trovano oggi in una seconda fase di aggiornamento strategico e preparazione di un nuovo piano (per esempio, Torino, La Spezia, Firenze, Genova). Per rafforzare tali processi, recentemente si è costituita la Rete italiana delle città strategiche, con l'obiettivo di scambiare esperienze e buone pratiche, interrogarsi sui principali nodi organizzativi e politici ancora non risolti, connettersi alle esperienze di maggior rilievo realizzate a livello europeo. Da un'analisi dei piani strategici in corso di attuazione in Italia emerge come una costante l'utilizzo di una qualche metodologia di ascolto dei principali soggetti pubblici e privati della città in questione, attraverso interviste, colloqui informali, forum, questionari, richieste dati e così via. La fase di ascolto, in primo luogo dei soggetti collettivi titolari di interessi, è servita in genere a diffondere il senso della partecipazione e della condivisione delle scelte, e costituisce una componente irrinunciabile del processo di Pianificazione Strategica di una Città metropolitana¹¹. Oggi sono una quarantina le città (grandi e medie, piccoli centri e associazioni di comuni) che adottano il Piano Strategico (Florio, 2010). Città che sono approdate alla Pianificazione Strategica per motivi più contingenti, riconducibili alla crisi di identità e alla necessità di ritrovare una vocazione territoriale come è avvenuto a Torino, La Spezia e Lamezia Terme; per gestire un forte cambiamento di scenario socio-economico che richiedeva di valorizzare la vocazione tradizionale innovandone gli elementi di eccellenza

(soprattutto nelle città d'arte come Firenze e Venezia); per affrontare la globalizzazione economica e la richiesta di competitività internazionale come in molte città medie storicamente ricche e con alta qualità della vita (Trento, Bolzano e Ferrara ad esempio); per ricostruire un tessuto sociale e un senso di appartenenza al territorio in realtà con capitale sociale e relazionale estremamente disperso, come è il caso di Bari e di Napoli; per costruire un expertise di alto livello capace di gestire processi decisionali complessi e accedere a finanziamenti per realizzare opere pubbliche (per lo più infrastrutturali) come è avvenuto per la maggior parte delle città meridionali. Anche Pasqui (2005) riconosce che nell'esperienza italiana, si incontra una domanda che non è affatto una domanda di piani strategici, intesi come prodotti o processi definiti. Si tratta piuttosto di una domanda di assistenza e di accompagnamento di processi di coordinamento e interazione. Similmente si esprime Crosta (2003), secondo cui l'uso del termine strategico registra una marcata convergenza ad indicare non un tipo di piano, bensì un modo di pianificare caratterizzato da un orientamento all'attore e alle relazioni tra attori, piuttosto che agli esiti dell'azione di piano. Pasqui (2005: 107) osserva che *“le pratiche più significative, osservate come sistemi concreti di interazione multipla, inducono a privilegiare l'interpretazione delle attività di Pianificazione Strategica per lo sviluppo come campi di pratiche generative di immagini del cambiamento piuttosto che come visioni regolative e strutturanti delle trasformazioni territoriali; di cantieri progettuali piuttosto che come sistemi di obiettivi e decisioni; di campi di opportunità per la costruzione di reti tra attori vecchi e nuovi piuttosto che come tavoli strutturati di rappresentanza (e rappresentanza standardizzata) degli interessi”*. In quest'ottica, appare evidente che la Pianificazione Strategica possa avere impatti inediti sulla *governance* urbana. Innanzitutto rilegge il ruolo del governo quale soggetto che rende possibile la ricerca di soluzioni differenziate attraverso la mobilitazione di una serie ampia di altri soggetti, cui è stato delegato o che si sono volontariamente assunti il compito di intervenire e di presidiare aree di problemi pubblici (Balducci, 1999). L'introduzione della Pianificazione Strategica costituisce, pertanto, un tentativo di rinnovare la *governance* della città e allo stesso tempo una delle possibili espressioni di una politica pubblica orientata alla promozione e al rafforzamento del vantaggio competitivo locale, inteso non soltanto sotto il profilo della performance economica, ma in senso più generale, come le condizioni per uno sviluppo sociale ed economico sostenibile. *“Pianificazione Strategica e politiche attive di sviluppo locale affrontano due nodi centrali e strettamente interconnessi nella prospettiva della governance urbana e territoriale: quello dell'orientamento generale e della legittimazione, indispensabile a fornire un contesto all'azione, e quello dell'operatività e dell'innesco*

di processi reali di trasformazione dal basso. Senza un'attività continua di Pianificazione Strategica, di selezione pubblica di missioni e finalità, le politiche di sviluppo locale tendono a rimanere brillanti episodi isolati a loro volta schiacciati dentro nuovi settorialismi. Senza la capacità di tradurre gli orientamenti generali in politiche di sviluppo locale la Pianificazione Strategica rimane una debole collezione di buone intenzioni"(Balducci, 1999: 188).

Quella della Pianificazione Strategica è, nella legge 56/14, la cosiddetta Delrio, una delle funzioni fondamentali delle neo-costituite Città metropolitane. Tra l'altro non si parte da zero, essendoci una abbastanza ricca tradizione di città che hanno svolto esperienze significative di Pianificazione Strategica. Diversamente dalle pratiche tradizionali, il Piano Strategico non giunge necessariamente a definire dei progetti, essendo caratteristicamente un atto di indirizzo (e, si spera, un atto che indichi chiari obiettivi e modalità attuative). La pianificazione tradizionale appare caratterizzata da un assetto fortemente gerarchico dei suoi processi, con la presenza di un soggetto promotore centrale che regola una struttura piramidale dei soggetti. Tale modello presuppone una elevata disponibilità di risorse (economiche, umane e conoscitive), poiché è solitamente il decisore pubblico che avvia e gestisce il processo con i propri mezzi. A partire dagli Anni '80, il modello gerarchico viene messo in discussione a fronte di alcune tematiche emergenti nelle pratiche pianificatorie:

- una generalizzata carenza di risorse pubbliche per la pianificazione, che ha incoraggiato la ricerca di *partnerships* e di coinvolgimento degli operatori privati nei processi pianificatori;
- la consapevolezza di dover mobilitare anche le risorse umane, conoscitive, etc... degli *stakeholders* e degli operatori pubblici e privati all'interno dei processi di pianificazione;
- l'esigenza di una maggiore trasparenza e democrazia dei processi pianificatori, con la manifestazione della volontà, da parte degli *stakeholders* - i portatori di interessi, ossia coloro che hanno degli interessi in gioco in un processo di pianificazione - e dei cittadini di essere parte attiva di tali processi.

Inoltre, in quanto atto amministrativo che vincola solo le amministrazioni - Città metropolitane, Comuni e Aree omogenee quale che sia la loro natura istituzionale - il Piano Strategico normato dalla 56 non agisce sul bilancio di altri enti, pubblici e privati, che potrebbero concorrere a raggiungere i suoi obiettivi. Per farlo, sono

La Pianificazione Strategica Tradizionale e la Pianificazione Strategica secondo la legge Delrio

necessarie sia procedure allargate e partecipative sia accordi di programma o altre forme di coordinamento e di impegno reciproco, non normate dalla 56 ma non certo escluse. Si cercherebbe con questo, di portare il nuovo Piano Strategico a reintegrare quella che appariva come la vera specificità dei Piani Strategici tradizionali che, oltre a costruire una visione condivisa, realizzavano e includevano le assunzioni di responsabilità – manageriale e finanziaria – dei partner del processo, esterni alla amministrazione locale (Camagni, 2006).

<i>Piano Strategico tradizionale</i>	<i>Piano Strategico secondo la legge Delrio</i>
Atto volontario	Atto normato e obbligatorio
Piano/processo	Piano/documento formale
Patto pubblico-privato	Atto amministrativo unilaterale
Costruisce una visione condivisa	Atto di “alta amministrazione”
Risultato di una <i>governance</i>	Atto di <i>government</i>
Vincolo consensuale fra attori	Vincola la Pubblica Amministrazione locale
Atto condiviso, non giustificato	Atto che va giustificato, e “giustiziabile”
Processo partecipato e partenariale	Processo e atto autoritativo
Carattere relazionale: presuppone e crea sinergie e “capitale sociale”	Carattere amministrativo e politico
Raccoglie risorse dai bilanci degli enti sottoscrittori	Opera sul bilancio dell’ente Città metropolitana (o degli enti locali)
Indica obiettivi, strategie e progetti	Indica obiettivi e modalità per raggiungerli

Fonte: Camagni, 2006

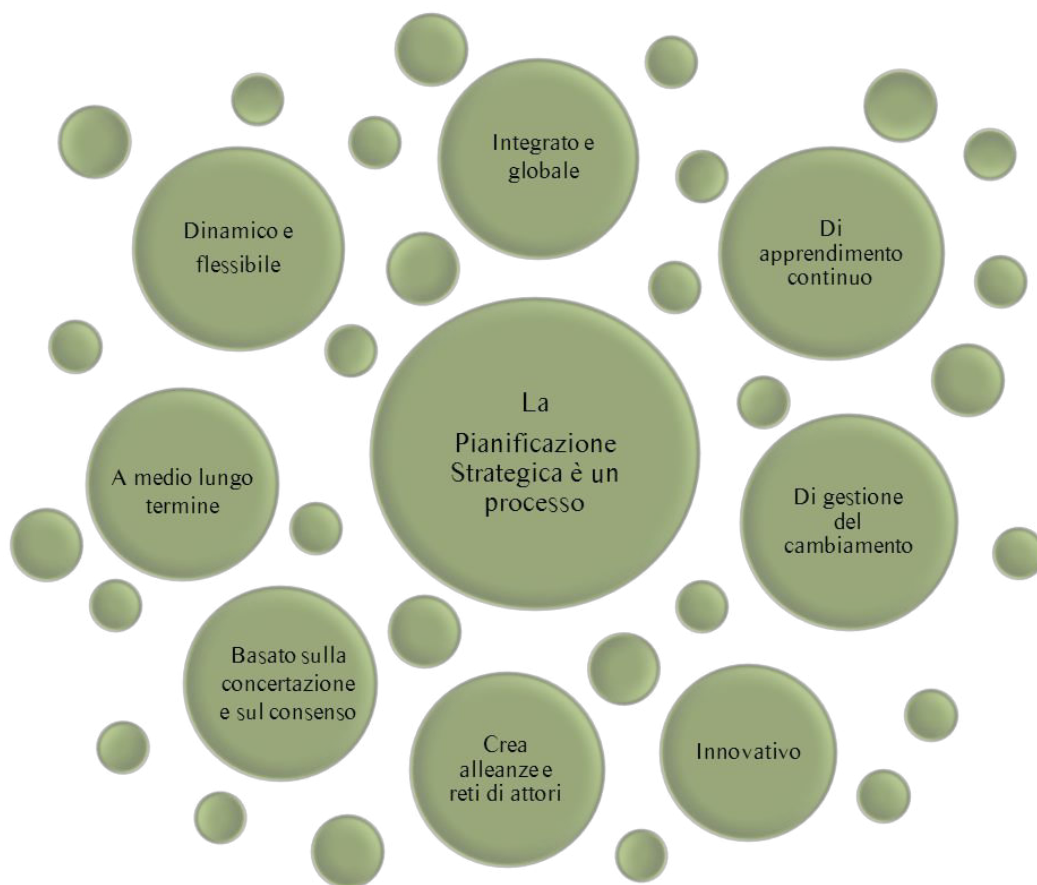
Tab. 4. Differenze tra PS Tradizionali e PS secondo la legge Delrio

Il carattere relazionale e processuale del Piano Strategico tradizionale costituisce una delle differenze fondamentali rispetto al Piano Strategico della legge 56, poco compresa dalla disciplina giuridica. Il Piano Strategico tradizionale è un fondamentale processo di costruzione di fiducia reciproca (in particolare fra parte pubblica e parte privata), di sinergia fra decisioni pubbliche (multilivello) e fra decisioni pubbliche e private; un processo, come è stato ben messo in evidenza da Arnaldo Bagnasco (2002) che presuppone ma anche che costruisce “capitale sociale”. Il Piano Strategico diviene una sorta di “bene relazionale” costruito collettivamente.

Il carattere aperto e multidimensionale della Pianificazione Strategica rende le attività di coinvolgimento della popolazione e degli attori locali un ingrediente essenziale per la fondatezza e la legittimazione del Piano. Non si tratta di porre in secondo piano una necessaria dimensione tecnica della pianificazione, che è chiamata a selezionare le progettualità, ad identificarne i possibili percorsi di attuazione e

**La Pianificazione Strategica
come processo
aperto ed inclusivo**

renderne coerente gli obiettivi nel quadro complessivo della visione del Piano Strategico. Piuttosto di rendere partecipi i cittadini e gli attori sociali ed economici del territorio in tutte le fasi del processo, dalle attività di diagnosi alla prefigurazione della *vision*, dalla costruzione del quadro programmatico alla definizione dei progetti. Il *carattere partecipativo* della Pianificazione Strategica è una grande risorsa in una fase in cui problemi di grande complessità - come la tutela dell'ambiente, la coesione sociale, la competitività economica - emergono richiedendo alle politiche pubbliche soluzioni altrettanto complesse e non settoriali. Solo con un confronto aperto e ripetuto tra gli attori della città, il processo di Pianificazione Strategica è in grado di contribuire all'elaborazione di una visione condivisa del futuro del territorio e di renderlo effettivamente praticabile e perseguibile in tempi ragionevoli. L'ascolto dei bisogni dei cittadini e l'identificazione di soluzioni condivise dei problemi, la convergenza di partenariati pubblico-privati attorno alle grandi scelte di trasformazione e governo del territorio, sono tutti elementi che contribuiscono alla buona riuscita di un processo di Pianificazione Strategica, gettando le basi per rendere efficaci e sostenibili nel lungo periodo le soluzioni che il Piano Strategico propone. Inoltre, la costruzione di un quadro di indirizzi e di progetti strategici altamente condiviso dalla popolazione e dalle principali forze economiche e sociali della città mette al riparo il Piano Strategico dalle possibili strumentalizzazioni che le scelte politiche promosse da una municipalità può comportare. Ed è questo il nodo centrale della questione: per garantire che il coinvolgimento dei soggetti privati e di tutta la comunità non si riduca al solo atto formale, la pianificazione deve basarsi su un approccio negoziale e partecipativo. Partecipazione, nell'ambito della Pianificazione Strategica, significa promuovere trasparenza, informazione completa, ascolto delle aspettative dei cittadini. Tutto ciò si traduce in un ampio uso di tecniche di dialogo e di comunicazione e in un processo accompagnato in tutte le sue fasi da informazioni chiare, corrette ed esaurienti. Ed è proprio il suo carattere complesso, dinamico, multisettoriale e integrato, specchio della realtà che si vuole rappresentare e modificare, a lasciar intravedere in essa un utile strumento per rendere tangibili le trasformazioni urbane e territoriali desiderate. Il processo di pianificazione strategica si sostanzia per alcune caratteristiche fondamentali (Vedi Fig. 1):



Fonte: Detassis, Penasa 2003

Fig. 1, Le caratteristiche della Pianificazione Strategica

Come riportato nel paragrafo “Cosa intendiamo per Piano Strategico”, in Italia, non esiste un modello procedurale codificato e condiviso dalle Pubbliche Amministrazioni, ragione per cui le esperienze sviluppate risentono molto degli approcci diversi e tipici dei contesti territoriali e culturali nei quali sono maturati. Esistono, comunque, dei riferimenti programmatici che supportano lo sviluppo della Pianificazione Strategica, anche se di natura orientativa e non specificatamente normativa. In primo luogo, è da segnalare il Regolamento dei Fondi strutturali 2007-2013, in cui l’Unione Europea individua con chiarezza il problema del governo del territorio e l’inderogabilità di approcci orientati alla valorizzazione delle opportunità locali attraverso la promozione di reti e alleanze con altre città nei contesti nazionali ed europei. Dal regolamento sono derivate le “Linee Guida del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Linee-guida per la Costruzione del Piano Strategico

italiano”, che nel 2006 ha pubblicato il documento “Il Piano Strategico delle città come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione”. La struttura, i contenuti, gli organismi di governo e le modalità di costruzione e gestione dei Piani Strategici non possono essere aprioristicamente codificati in via prescrittiva, trattandosi, per loro stessa natura e definizione, di strumenti necessariamente flessibili e adattativi, che spetta alle città - per prime - declinare in funzione delle peculiarità e potenzialità territoriali (infrastrutturali, sociali, economiche), per aprirli alla verifica e al contributo degli attori locali. Secondo Gibelli (2003), l’insieme delle decisioni, dei progetti, delle tecniche e delle azioni capaci di configurare un progetto della città per la città non è ottenuto solo mediante interazioni e azioni incrementali, quanto piuttosto attraverso forme di concertazione interistituzionale e di consultazione sociale. Da questo punto di vista, “la Pianificazione Strategica può essere interpretata come costruzione di capitale sociale (o relazionale) finalizzato al miglioramento della community governance” poiché rafforza l’identità locale, la cooperazione e le sinergie fra attori (Camagni, 2003a: 82).

Nello specifico i caratteri fondativi sono:

1. Il Piano Strategico della città definisce il disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo, almeno decennale, e orienta, nel vincolante rispetto del capitale sociale e ambientale, la ricerca di condizioni di coesistenza con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici;
2. il Piano Strategico è promosso dall’Amministrazione del comune leader che predispone le proposte di linee strategiche per lo sviluppo della città e dell’area vasta di riferimento, individuata sulla base di obiettivi di superamento delle dicotomie urbane e territoriali, di rafforzamento dell’armatura infrastrutturale urbana e territoriale e delle sue connessioni con i sistemi infrastrutturali transregionali, nazionali ed europei;
3. il Piano Strategico individua i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica provinciale e comunale, sulla base di una visione guida proiettata sul territorio; costituiscono elementi strutturali attraverso i quali leggere gli assetti della città e del territorio ed indagare le potenzialità e i detrattori presenti, ai fini della predisposizione delle proposte di linee strategiche di sviluppo: la densità, la qualità e la

I caratteri fondativi del Piano Strategico

complementarietà dei servizi di prossimità e di quelli di scala urbana e di area vasta; le politiche di welfare urbano; i livelli di sicurezza sociale e la diffusione di ambiti urbani caratterizzati da degrado fisico e sociale; la qualità ambientale; il posizionamento competitivo della città e dell'area vasta in termini di capacità di attrazione degli investimenti e di innovazione; l'efficienza e l'efficacia della gestione della città e del territorio in termini di organizzazione fisica, amministrativa ed istituzionale, al fine di individuare possibilità, modalità e condizioni di miglioramento e di poter valutare, conseguentemente, i limiti all'ammissibilità ed alla sostenibilità delle strategie e delle proposte d'intervento;

4. il Piano Strategico è costruito attraverso un ampio processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici e culturali locali, che compongono il sistema di riferimento della città e dell'area vasta, per concorrere alla elaborazione delle linee strategiche di sviluppo proposte dall'Amministrazione, per declinarle ed articolare, di concerto, nei contenuti, nelle priorità di intervento e nelle reciproche interazioni, assumendo, ciascun soggetto coinvolto, responsabilità individuali all'interno di assetti partenariali, anche a geografia variabile;
5. la costruzione e l'articolazione dei partenariati e l'assunzione delle responsabilità da parte di ciascun soggetto coinvolto avviene sulla base di un documento di programmazione, articolato e complesso che definisce i rapporti della città con:
 - il suo intorno territoriale di pertinenza esplicitando le politiche e gli interventi finalizzati, tra l'altro:
 - al miglioramento del sistema casa/lavoro/tempo libero; delle condizioni dei pendolarismi; della qualità della vita; delle condizioni di sicurezza sociale; delle politiche di welfare urbano;
 - al potenziamento delle condizioni di sviluppo economico;
 - al rafforzamento dei sistemi infrastrutturali per sostenere lo sviluppo della prossimità e delle pari opportunità territoriali nel contesto locale e delle connessioni con le reti transregionali, nazionali ed europee;
 - il miglioramento organizzativo ed al potenziamento degli strumenti di gestione amministrativa;

- la Regione di appartenenza per estendere e potenziare il sistema interistituzionale di riferimento e partecipare, in modo strutturato e consapevole, alla costruzione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2007-2013;
 - le altre città e i territori nazionali ed europei, in un processo allargato di attenzione comunicativa, per costruire reti di interazione e di scambi economici e culturali;
6. il documento programmatico è sottoposto al continuo confronto della città con il sistema degli attori pubblici e privati al fine di garantire, attraverso progressivi adattamenti, l'efficacia del Piano strategico in termini di:
- ridefinizione degli interventi, delle loro priorità e dei tempi di realizzazione in funzione dei risultati progressivamente ottenuti e perseguibili;
 - riposizionamento delle politiche e delle strategie di sviluppo;
 - estensione e rimodulazione degli assetti partenariali.
7. La stesura definitiva del Piano Strategico è accompagnata da una Intesa sottoscritta dagli attori pubblici e privati impegnati alla sua realizzazione.
8. È istituito il Comitato di monitoraggio per l'attuazione del Piano composto dai rappresentanti designati dagli attori pubblici e privati sottoscrittori dell'Intesa. Il Comitato è presieduto da un rappresentante dell'Amministrazione comunale leader.

In termini orientativi, il Piano Strategico prevede linee d'azione, tra loro interattive e sinergiche dedicate:

- a) agli abitanti della città e dell'area vasta, prevedendo politiche e interventi, materiali e immateriali, capaci di incrementare l'offerta di qualità della vita, alimentando:
- uno sviluppo inclusivo e socialmente sostenibile, in favore, prima di tutto, delle fasce di popolazione più deboli e marginali;
 - la creazione di opportunità finalizzate a conservare e incrementare il capitale umano;

La possibile struttura del Piano Strategico

- b) al rafforzamento dell'armatura urbana e territoriale tramite interventi migliorativi dell'assetto fisico, funzionale e ambientale della città e dell'area vasta che valorizzino i punti di forza ed abbattano i fattori di debolezza, allo scopo di:
- rompere condizioni che decretano la perifericità territoriale;
 - invertire tendenze di sviluppo duale all'interno della città e dell'area vasta, intervenendo sulla riqualificazione delle aree fisicamente e socialmente degradate per sviluppare, a partire dal sistema locale, processi di riequilibrio e di coesione;
 - incrementare l'attrattività del sistema locale verso investimenti orientati a sostenere l'innovazione e la sostenibilità dello sviluppo;
- c) al miglioramento ed al potenziamento delle capacità organizzative e di gestione della pubblica amministrazione come condizione per:
- governare il processo partecipativo e partenariale locale;
 - incrementare le capacità di comunicazione per costruire alleanze e reti di scambio, di interazione e di complementarità a livello europeo, nazionale e regionale.

Il processo di Pianificazione Strategica si articolerà in tre fasi:

- Una *fase di diagnosi*, durante la quale viene ricostruito il quadro delle risorse, delle criticità e degli scenari tendenziali che caratterizzano il sistema locale, nei confronti dei quali il Piano Strategico deve trovare soluzioni;
- Una *fase di costruzione del Piano Strategico*, finalizzata a definire la visione (o le visioni) di sviluppo della città nel medio lungo periodo, le strategie necessarie per conseguirla con i relativi obiettivi generali e specifici, il quadro programmatico comprendente le politiche ed i progetti, eventualmente articolati in ambiti tematici, ed è proprio in questa fase che dovrebbe entrare in gioco la Cultura della Valutazione, nello specifico la *Fattibilità* e l'*Efficacia*;
- Una *fase di attuazione e gestione*, nel corso della quale le azioni previste dal Piano Strategico vengono implementate ed avviate all'attuazione e che, in genere, viene accompagnata

**Tempi del processo e
modalità di Partecipazione**

da momenti di valutazione sul grado di realizzazione ed efficacia delle stesse.



Diagr. 1, Processo di Pianificazione Strategica

I Piani Strategici mirano alla *convergenza locale*, a scala di area vasta, di politiche delle opere pubbliche, della mobilità, dell'urbanistica, della casa, dei servizi sociali per il welfare, di sostegno all'occupazione, dell'ambiente. I Piani Strategici interessano i *contesti territoriali in movimento o in fieri*, che richiedono di essere governati con politiche di accompagnamento o di ri-orientamento dei processi in atto, attraverso il metodo della *governance* istituzionale multilivello, estesa agli attori rilevanti dell'economia e della società. In particolare, i contesti territoriali, in linea di massima eleggibili, dovrebbero essere quelli che rivestono un ruolo particolare rispetto:

1. allo sviluppo del grande telaio delle infrastrutture di valenza nazionale ed europea, secondo strategie di mobilità sostenibile;
2. al potenziamento delle aree metropolitane e dei sistemi territoriali locali a maggior valore aggiunto nella produzione

Obiettivi e contenuti dei Piani Strategici

- del reddito “urbano” nazionale al fine del loro riposizionamento competitivo in Europa;
3. allo sviluppo del territorio emergente del Mezzogiorno, per il tramite di città e territori capaci di generare effetti significativi di trascinamento della economia e della società locale nelle aree in difficoltà;
 4. al rafforzamento dei centri urbani strategici per la tenuta delle aree interne;
 5. alla riconversione dei distretti produttivi tramite azioni di coordinamento tra dismissione-rifunzionalizzazione delle aree industriali e contestuale loro valorizzazione fondiaria, potenziamento dei servizi ICT, riorganizzazione dei sistemi produttivi verso la gestione strategica policentrica con proiezioni europee;
 6. all’incremento della sicurezza e della vivibilità nelle aree di maggiore degrado sociale o di criticità ambientale.

Nel 2001 è stata proposta una tabella (Vedi Tab. 5) riguardante la valutazione strategica in termini di contenuti, obiettivi conosciuti e contributi ai fini della realizzazione con successo del Piano (Ciciotti, Dallara, Politi, 2001):

Contenuti	Domande a cui rispondere	Tipo di attività prevalente nella Pianificazione Strategica	Obiettivo: consenso e successo del piano
<i>Analisi di coerenza</i>	È in linea con gli indirizzi di governo/piani di livello superiore?	Mediazione/negoziazione fra diversi livelli di governo	
	Trova giustificazione nella visione strategica del territorio?	Trasparenza delle scelte politiche/comunicazione	
	I progetti selezionati sono completi?	Apprendimento: pre-condizioni di efficacia	
	Coerenza tra progetti dello stesso obiettivo programmatico?	Apprendimento: pre-condizioni di efficacia	
<i>Analisi di priorità</i>	Le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali?	Apprendimento nel processo decisionale	
<i>Analisi di efficienza</i>	Qual è il grado di realizzabilità del piano, le difficoltà, gli ostacoli, i conflitti da superare?	Regia, negoziazione, incentivazione	
<i>Analisi di efficacia</i>	Quanto le scelte fatte sono utili per raggiungere gli obiettivi? Modificano gli SWOT?	Trasparenza delle scelte politiche	

Fonte: Ciciotti, Dallara e Politi, 2001

Tab. 5, Obiettivi e contenuti nella pianificazione strategica

Come risulta dall’analisi della tabella proposta si rende utile fare alcune precisazioni riguardanti l’analisi di priorità, efficienza ed efficacia. Per quanto riguarda l’analisi di priorità, Dallara sottolinea che il ruolo di tale analisi è quello di controllare se il piano ha fatto

riferimento alle priorità delle azioni da svolgere ed agli obiettivi, e se queste priorità identificate nel piano sono le stesse priorità percepite dagli attori sociali. L'analisi di priorità, quindi, ha un ruolo di apprendimento ed è di supporto alla pianificazione; l'apprendimento è finalizzato a valutare in modo migliore efficienza ed efficacia ed a controllare la congruenza fra le priorità identificate nei piani e corpo sociale. L'analisi di efficienza, invece, rappresenta il processo volto a verificare se i risultati attesi e le risorse impiegate per la realizzazione degli obiettivi rispondono a criteri di ottimizzazione (Dallara, 2005); quando il processo di valutazione viene inteso nel senso della valutazione strategica, il termine efficienza estende il suo significato, nel senso che si devono prendere in considerazione le azioni intese come l'insieme delle collaborazioni degli attori coinvolti per il raggiungimento degli obiettivi strategici da essi definiti. A questo proposito all'efficienza, con riguardo all'ottimizzazione delle risorse, spetta di caratterizzare il comportamento degli attori coinvolti nei singoli interventi (interventi considerati come parte integrante di un piano). L'efficacia invece, riguarda i risultati degli effetti attesi nell'ambito economico, sociale ed ambientale e ha il ruolo di permettere il processo di selezione di progetti alternativi quando sono presenti risorse scarse; inoltre attraverso l'analisi di efficacia si deve valutare la capacità delle azioni previste a realizzarsi nel compimento dell'intervento di raggiungere gli obiettivi stabiliti in precedenza, diventando uno strumento a disposizione degli attori coinvolti nel processo di realizzazione del intervento che permetta la massimizzazione delle possibilità di successo. Tuttavia rispetto alla tabella 5, ci sono dei punti che andrebbero riletti e riveduti, alla luce delle nuove esperienze in campo scientifico. Infatti, rispetto ad essa, si vuole proporre una nuova lettura per il raggiungimento dell'Obiettivo: consenso e successo del piano strategico, come possiamo vedere nella tabella 6. Nello specifico, si dovrebbe parlare di analisi solo per quanto riguarda l'analisi di coerenza, distinguendo tra Analisi di Coerenza Interna ed Esterna, ed occorrerebbe definire Valutazioni di Priorità e di Efficacia, introducendone altre due, la Valutazione di Fattibilità e la Valutazione di Sostenibilità. Quindi, la valutazione svolge un ruolo critico nelle scelte complesse che si è chiamati ad elaborare e nella ideazione di nuove soluzioni. Ma quali valutazioni? Tali tecniche verranno, ampiamente analizzate nel capitolo VII, Programmare Valutando: il ruolo della Valutazione. Esse dipendono dalle problematiche che vengono riscontrate, di volta in volta, durante il processo di valutazione, che riguardano diversi aspetti del processo stesso. Occorre, in termini metodologici, di avviare cinque tipi di valutazioni:

- Coerenza;
- Priorità;

- Efficacia;
- Fattibilità;
- Sostenibilità;

Per ciascuno dei quali sono state identificate le tecniche e gli strumenti più idonei da utilizzare, nel capitolo VII della tesi. Tali metodologie hanno lo scopo di fornire elementi nuovi al processo di Programmazione, al fine di individuare le azioni strategiche più efficaci, attraverso processi Partecipativi e dialogici in grado di orientare in modo efficace le politiche pubbliche per il nuovo assetto della futura Città metropolitana.

Contenuti		Domande a cui rispondere	Tipo di attività prevalente nella Pianificazione Strategica	Obiettivo: consenso e successo del piano
<i>Analisi di coerenza</i>	Esterna	È in linea con gli indirizzi di governo/pian di livello superiore?	Mediazione/negoziazione fra diversi livelli di governo	
		Trova giustificazione nella visione strategica del territorio?	Trasparenza delle scelte politiche/comunicazione	
	Interna	I progetti selezionati sono sinergici o conflittuali?	Apprendimento: pre-condizioni di efficacia	
		Coerenza tra progetti dello stesso obiettivo programmatico?	Apprendimento: pre-condizioni di efficacia	
<i>Valutazione di Priorità</i>		Le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali?	Apprendimento nel processo decisionale	
<i>Valutazione di Efficacia</i>		Quanto le scelte fatte sono utili per raggiungere gli obiettivi? Modificano gli SWOT?	Trasparenza delle scelte politiche	
<i>Valutazione di Fattibilità</i>	Tecnica	Qual è il grado di realizzabilità del piano, le difficoltà, gli ostacoli, i conflitti da superare?	Regia, negoziazione, incentivazione	
	Ambientale			
	Finanziaria			
	Economico-Sociale			
	Gestionale			
<i>Valutazione di Sostenibilità</i>	Economica	Come combinare valutazioni Ambientali con quelle economiche e quelle culturali e sociali?	Approccio economico-finanziario, ambientale e sociale	
	Sociale			
	Ambientale			

Tab. 6. La Cultura della Valutazione per il raggiungimento degli Obiettivi e contenuti nella pianificazione strategica

Una strategia territoriale è il prodotto di un *processo riflessivo, svolto da più attori in interazione, attorno alla visione di futuro di un territorio*. La sua elaborazione comporta il ricorso a diversi strumenti più o meno formalizzati (tavoli di lavoro, laboratori di partecipazione), da luogo a diversi output e si alimenta di diversi dispositivi di governance. La strategia non si applica ad un territorio, lo costruisce. Ciò significa che l'ambito territoriale su cui la strategia lavora non è dato, ma è definito dalle politiche che si intendono intraprendere. La strategia infatti non è un piano territoriale, che ha uno spazio di riferimento. Essa è appunto l'esito di un processo di interazione, nel corso del quale progetti e azioni occupano differenti campi di intervento e di dispongono a differenti scale. Il riconoscimento dell'ambito territoriale dipende dagli spazi d'azione (definiti da attori, risorse, opportunità, etc...) che la strategia mette in gioco per trattare i problemi di policy. Come la più influente letteratura sullo *Spatial Strategy Making* in Europa dimostra, le strategie spaziali assumono una nozione di territorio di natura relazione, come esito di molteplici flussi e reti sovrapposti, di network interconnessi che definiscono confini mutevoli e oggetto di contesa politica. In questo quadro, le strategie territoriali provano a costruire ordini nella dinamica di molteplici reti relazionali, incoraggiando le relazioni positive e contrastando quelle negative. Gli esperimenti di produzione di strategie territoriali sono in corso da oltre due decenni nelle città europee. Dopo numerosi tentativi di trasferimento di strumentazioni tecniche e politiche, ci si è resi conto che i *processi strategici non hanno ricette pronte*, anche se vi sono caratteristiche comuni. In una prima fase caratterizzata da particolare incertezza o cambiamento, grandi opportunità di sviluppo o rischi incombenti di declino, sono stati avviati piani strategici che hanno richiesto una lettura critica del contesto locale e internazionale, l'individuazione di attori e stakeholder centrali al sistema di governance e di nuovi potenziali attori pubblici e privati da mobilitare o semplicemente da coordinare. Pur avendo caratteristiche comuni, questi processi si sviluppano in modo assai differenziato a seconda dei contesti urbani e regionali e delle fasi economiche e politiche in cui si inseriscono, contribuendo in minore o maggiore misura all'individuazione e alla soluzione di problemi, alla definizione di nuove traiettorie di sviluppo. La revisione delle prospettive di sviluppo metropolitano non è un processo politico semplice e richiede la costruzione di nuove reti e la sedimentazione di una nuova cultura di governo. Molte *Best Practices* mostrano l'importanza di concentrare l'attenzione degli attori su progetti concreti, mantenendo un quadro strategico di lungo periodo. La definizione di una strategia territoriale può essere dunque vista anche come una occasione di irrobustimento della cultura metropolitana e di promozione attiva della nuova istituzione metropolitana. La costruzione della strategia territoriale accompagnerà il percorso di

radicamento nelle politiche pubbliche e di consolidamento della città metropolitana. Ma per poter svolgere efficacemente questa funzione, la strategia territoriale deve saper costruire campi di azione a differenti scale, per diversi sub-ambiti all'intero della città metropolitana, su *issue* diverse, con *policy community* specifiche. La cornice di riferimento della strategia sarà data dalla visione, intesa come strumento argomentativo per strutturare l'attenzione degli attori e come dispositivo retorico per mobilitarli, alludendo al futuro per orientare i comportamenti nel presente. Per svolgere questa funzione, la visione è inscindibile da altri due elementi: gli attori e i progetti. La visione aiuta ad avvicinare questi due poli: indica un futuro possibile, non facile da raggiungere; una prospettiva praticabile, ma non ovvia e certamente non tendenziale. Per essere truardata, non vanno messi in campo progetti, va esercitata da parte degli attori una tensione progettuale che muove al cambiamento. Il cambiamento non è a portata di mano: richiede ridefinizione dei problemi, sguardo fresco, una nuova agenda. Sollecita l'innovazione. Così la strategia può dare luogo a progetti più complessi perché multi-attoriali, che vedono la cooperazione tra attori diversi per tipologia (pubblici, privati, del terzo settore) e per livello decisionale (dal livello europeo e nazionale a quello locale). La strategia favorisce l'integrazione delle reti di governance.

Valutazione Strategica e Pianificazione Strategica

La Valutazione Strategica deve, dunque, innanzitutto, essere basata sull'analisi dei problemi e sull'interpretazione critica del quadro di riferimento contestuale. È quindi possibile fornire una definizione (definitiva?) della valutazione strategica come: un'attività interpretativa e valutativa volta all'analisi di coerenza (interna ed esterna), di priorità, di efficacia degli obiettivi (strategici e operativi) e di fattibilità delle azioni di piano; con la funzione di supportare il processo decisionale e l'attività di creazione del consenso (trasparenza, partecipazione, negoziazione) attraverso il processo di apprendimento, e di massimizzare le possibilità di successo del piano grazie alla governance territoriale che si viene in questo modo a rafforzare (Ciciotti et al., 2001). Se, da un lato, la semplice valutazione di un piano, di un programma, di una politica risponde alle esigenze di selezionare, rispetto a scelte strategiche date, quei progetti che meglio raggiungano gli obiettivi, la Valutazione Strategica è uno strumento per creare consenso attorno alla pianificazione del territorio, allo scopo di assicurarne le maggiori probabilità di condivisione, e quindi di attuazione (Ciciotti et al., 2001). I due tipi di valutazioni possono essere classificati secondo due distinzioni di base, e cioè valutazioni *summative* e *formative*. Mentre le prime esaminano gli effetti o i risultati di un dato oggetto, le seconde, al contrario, ovvero

quelle strategiche, irrobustiscono e migliorano l'oggetto da valutare (Stame, 2001). La Valutazione Strategica è, dunque, un processo che promuove e favorisce la costruzione di una *governance* territoriale (Palumbo, 2001). Infatti, nella Pianificazione Strategica la costruzione di una rete di attori è rilevante quanto la definizione di una strategia. La rete degli attori è la conseguenza o l'esito della Pianificazione Strategica, ma è anche una condizione di successo del piano: la costruzione di una rete stabile permette, infatti, di far cooperare attori che normalmente non collaborano o perfino confliggono tra loro (Tanese et al, 2006). In altre parole il piano è *strategico* solo se anche la valutazione che lo accompagna e lo sostanzia è *strategica*. La valutazione della coerenza (interna e programmatica), della priorità, dell'efficacia, e della fattibilità multidimensionale degli obiettivi e delle azioni progettuali, è il mezzo attraverso cui creare consenso attorno ad un rinnovato approccio di pianificazione riferito all'area vasta che affronti deliberatamente la problematica sovrapposizione tra esigenze di tutela e istanze di sviluppo. Si pone dunque oggi l'esigenza di superare egoismi municipalistici, la storica frammentazione territoriale, la tradizionale modestia decisionale in ambito territoriale (progetti di pura valenza immobiliare), il sottoinvestimento sulle nostre città che dura da decenni (Camagni, 2014).

La Pianificazione assume in ambito metropolitano un ruolo decisivo. Pianificazione che, ad evidenza, non riguarda solo lo sviluppo urbanistico del territorio, ma è inclusiva di tutte quelle attività che riguardano nell'insieme l'area vasta, sia nell'organizzazione interna, che nelle interrelazioni esterne con il resto della regione, dello Stato. Invero, non vi è nulla di originale in questa impostazione di carattere generale. Numerose città o aree europee si sono dotate, da tempo, non solo di una forma di amministrazione sovra comunale che comprende l'intera metropoli ma hanno accompagnato lo strumento organizzativo con strumenti di programmazione efficaci che, pur nella molteplicità dei contenuti e delle forme costruttive, in sostanza sono dei veri e propri piani di sviluppo strategici. Anche in Italia alcune delle città capoluogo divenute ora il fulcro delle Città metropolitane si sono dotate, o talvolta, hanno tentato di dotarsi, di strumenti di programmazione che andavano oltre i confini comunali e che ricomprendevano le relazioni e l'organizzazione del territorio considerando i comuni di prima e, talora, di seconda fascia. In ogni caso, gli strumenti di programmazione dovranno ora guidare l'area vasta delle Città metropolitane. Inoltre, alla programmazione ispirata alla cosiddetta "razionalità sinottica" si va oggi sostituendo una programmazione condotta secondo la "razionalità processuale", che

La programmazione e la pianificazione in ambito metropolitano

presenta la pianificazione come un processo *interattivo* e *iterativo* di progressiva definizione degli obiettivi e delle procedure, costantemente modificato dai mutamenti del contesto interno ed esterno e delle reciproche relazioni (Leone, Prezza 1999; Palumbo, 2001; Siza, 2002). Lo sviluppo dello strumento di programmazione dovrebbe essere messo fra i punti prioritari dell'agenda del nuovo ente non appena saranno insediati gli organi di *governance*. Per esaltare la centralità dello strumento rispetto alle future azioni del governo della Città metropolitana, la sua adozione potrebbe essere prevista nello Statuto che sarà definitivamente deliberato ed approvato dal Consiglio Metropolitan. Progettare la Città metropolitana all'interno di una cornice strategica ci riconduce al momento e alla dimensione europea quando la riorganizzazione amministrativa era vista come uno strumento di competitività territoriale. Allora due fondamentali esigenze si facevano avanti:

1. il riconoscimento dell'area metropolitana come *unità sociale ed economica*, una coesa entità funzionale con inestricabili interazioni interne;
2. la necessità di un *ampliamento della responsabilità dell'ente locale* nei confronti delle imprese e dei cittadini per sostenere le dinamiche di sviluppo non solamente con le dotazioni infrastrutturali ad esso più funzionale, ma anche con azioni di networking e pianificazione di visioni condivise.

¹ Una forma di dialogo e di confronto tra soggetti istituzionali, autonomie territoriali, e soggetti privati teso alla risoluzione di problematiche generali o settoriali in ambito territoriale locale, in modo da realizzare strategie il più possibile condivise e partecipate.

² La negoziazione è definita come “una forma di *decision-making* nella quale due o più parti discutono con altre sforzandosi di risolvere i loro opposti interessi” (D.G. Pruitt, 1986), è un processo volontario attraverso il quale si cerca di raggiungere un accordo mediante il ‘consenso’, e con ciò si intende una decisione che tutti possono tollerare e mantenere. La negoziazione può essere assistita da una figura indipendente, il facilitatore, il quale ha il compito di promuovere la conciliazione quando la trattativa è difficile da avviare o si è raggiunto un impasse, ma senza partecipare di fatto al dibattito (FAO, 2005).

³ Commissione europea, “Europa 2020”, COM(2010) 2020.

⁴ Per approfondire queste tematiche, alcuni testi rivestono una importanza fondamentale. Tuttavia si deve ribadire che questo laboratorio non pone al centro della propria attività trattazioni teoriche sulla storia dell’urbanistica, né intende affrontare l’annosa questione se l’Urbanistica sia effettivamente una disciplina con basi scientifiche: cosa che peraltro non riteniamo, a meno del necessario riferimento al galileiano *provare e riprovare* che, nella seconda metà degli anni Sessanta, costituisce il contributo metodologico innovativo introdotto nell’insegnamento e nella prassi urbanistica da Lucio Stellerio D’Angiolini. Le efficaci definizioni *architetti estetizzanti e ingegneri positivisti* si trovano in: Giuseppe Samonà, *L’urbanistica e l’avvenire della città negli stati europei*, Bari 1959 e, in versione riveduta e ampliata con riferimenti alla situazione italiana, Bari 1967. Per Giovanni Astengo vedi, *Urbanistica*, voce della Enciclopedia Universale dell’Arte, vol. XIV, Venezia, 1966 (scaricabile in rete); per Ludovico Quaroni, vedi l’introduzione alla voce *Urbanistica* del Dizionario Enciclopedico di Architettura e Urbanistica, vol. VI, Roma 1969. Consultando il libro di Salzano citato nella bibliografia del corso (Edoardo Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Bari 1998), oppure il ciclo delle sue lezioni universitarie nel sito Eddyburg.it, potrete avere un’idea sintetica del dibattito in Italia dal dopoguerra ad oggi, e anche delle ragioni della nascita delle città, che nelle nostre lezioni drasticamente riassumiamo.

⁵ La R&S (R&D in inglese) è il complesso di attività creative intraprese in modo sistematico allo scopo di accrescere l’insieme delle conoscenze, ivi comprese quelle sull’uomo, sulla cultura e sulla società, e di utilizzarle per nuove applicazioni. Comprende due tipologie di attività: ricerca scientifica, articolata in ricerca di base (lavoro teorico o sperimentale per acquisire nuove conoscenze non finalizzato a specifica applicazione) e ricerca applicata (finalizzata a specifica applicazione), e sviluppo sperimentale (lavoro di produzione di nuovi materiali, prodotti, servizi, processi). Le altre attività tecnico-scientifiche sono: istruzione e formazione professionale (Università), attività a elevato contenuto scientifico e tecnologico (raccolta di dati su fenomeni naturali, biologici, sociali, biblioteche e musei), attività innovative industriali (acquisizione di tecnologie e know-how), attività amministrative e di supporto della ricerca.

⁶ Per *local empowerment* si intende la capacità di una comunità di mantenere e rivitalizzare le risorse collettive contribuendo allo sviluppo e alla crescita della comunità stessa.

⁷ L’approccio di questa tipologia di strumenti consiste su una valutazione delle effetti, delle sinergie e dei partenariati che gli investimenti previsti producono sul territorio urbano. In linea generale gli obiettivi sono quelli di innescare processi di sviluppo economico, affrontare le emergenze sociali e risolvere i problemi diffusi di sicurezza nei quartieri degradati.

⁸ Alle origini della pianificazione pubblica si trovano tre insiemi di esperienze: la pianificazione bellica nel corso del primo conflitto mondiale, soprattutto in Germania, Stati Uniti e Regno Unito, che riguardò soprattutto la riconversione della produzione, l’approvvigionamento e la distribuzione di alimenti e materie prime; la pianificazione dei paesi socialisti, dalla fine degli anni Venti; la pianificazione in alcuni paesi occidentali, specie nel nord Europa, seguita alla Grande Depressione. Quest’ultimo filone ricevette impulsi importanti da insigni studiosi come Keynes, R. Frisch, J. Tinbergen, M. Kalecki e la “Scuola svedese”.

⁹ Cfr. M.C. Gibelli.

¹⁰ I risultati dell’incontro sono stati pubblicati in *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, a cura di F. Curti e M.C. Gibelli, Alinea, Firenze, 1996.

¹¹ Per un maggiore approfondimento degli strumenti per la realizzazione di processi decisionali inclusivi, si rinvia al manuale realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell’ambito del Programma Cantieri dal titolo: “A più voci”, a cura di L. Bobbio, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

CAPITOLO VI

PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE PER UN ASCOLTO DEL TERRITORIO

Premessa

La tradizione italiana di forte autonomia degli enti locali e la resistenza verso forme di aggregazione in nuovi livelli di governo, rende difficile il percorso di costituzione della Città metropolitana prevista dalla Legge Delrio del 7 Aprile 2014, n. 56. Il fenomeno della cooperazione intercomunale, per la gestione associata di alcuni servizi, costituisce un interessante terreno di sperimentazione per costruire le relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno, creando così le condizioni dal basso per la costruzione della Città metropolitana al di là di quella che verrà individuata come forma più idonea di governo metropolitano. In tal senso può contribuire, in maniera significativa, la tendenza, già molto consolidata in Italia, da parte dei comuni ad associarsi, in forma autonoma, per proporre strategie, politiche e interventi, dando vita ad una forma di auto-governo (unioni di comuni, associazioni di comuni) in grado di aggregare il sostegno di tutti i soggetti coinvolti nel processo di definizione della *vision* del territorio metropolitano. La metodologia utilizzata si è centrata su tre momenti principali:

- a. raccolta, elaborazione ed analisi dei dati statistici e delle informazioni ufficiali disponibili sull'evoluzione e la situazione socio - economico - territoriale dell'area metropolitana;
- b. incontri di approfondimento con gli stakeholders locali, gli esperti e i testimoni privilegiati su tematiche di particolare rilevanza ai fini della elaborazione dello Statuto metropolitano e del Piano Strategico;
- c. somministrazione (e successiva elaborazione delle risposte ottenute) di un questionario strutturato e predisposto ad "hoc" ai soggetti coinvolti nelle fasi di consultazione e predisposizione dello Statuto e del Piano.

Naturalmente, le analisi e le elaborazioni svolte, considerata la loro strumentalità rispetto alla elaborazione dello Statuto e del Piano, sono state fortemente finalizzate verso quegli aspetti tematici ritenuti per

l'appunto "strategici" per il futuro della Città metropolitana. La democrazia partecipativa ha trovato sviluppo non solo negli ordinamenti statali, ma anche, in forme peculiari e adattate, nell'ordinamento comunitario, quale nozione, come individuata dalla dottrina (Pizzorusso, 1980), che contraddistingue "quelle attività che sono svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei pubblici poteri, senza tuttavia che esse si traducano direttamente in atti giuridici che concludono un procedimento", essendo pertanto delle "manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee" (Luciani, 2003). Da tale definizione si evince agevolmente come la democrazia partecipativa, che può essere inquadrata in quell'istanza di effettiva Partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese di cui all'art. 3, comma 2, Cost., non sia alternativa agli istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta (Pizzorusso, 1980), e ciò è confermato anche a livello comunitario dal nuovo Trattato di Lisbona¹ che prevede un ruolo sia del Parlamento europeo sia della Partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche dell'Unione. L'esame dei principali istituti di democrazia partecipativa previsti nell'ordinamento comunitario potrà servire da base per cercare di comprendere la *ratio* attuale delle manifestazioni e, soprattutto, delle positivizzazioni degli istituti di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario. Un tale percorso evidenzia, allo stato, che la democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario è intesa sostanzialmente quale strumento per creare un *demos* mancante, quale elemento di una futura comunità politica in un processo di progressiva inclusione partecipativa². Pure considerata l'eventuale diversità di presupposti e di fini, le esperienze di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario possono essere utili per comprendere e spiegare le forme che si stanno sviluppando in Italia, laddove la democrazia partecipativa appare finalizzata a rendere "attiva" la cittadinanza, per "democratizzare la democrazia" già esistente. Lo sviluppo di forme di democrazia partecipativa risulta utile, innanzitutto, ad aumentare la legittimazione democratica dell'Unione. Nell'ambito del processo di rafforzamento dei diritti di Partecipazione dei cittadini europei è, purtroppo, di comune rilievo il fatto che all'idea di una cittadinanza comune nell'Unione europea non abbia ancora fatto seguito una serie di norme più concrete volte a consentire una Partecipazione effettiva, che si possa realizzare non solo mediante l'esercizio del diritto di voto, ma anche, e soprattutto, attraverso di una sfera pubblica integrata,

supportata da apposite reti di comunicazione. Il dialogo e il confronto con i cittadini è stato previsto, nell'ordinamento comunitario, anche in singoli atti normativi. Ad esempio, per quanto concerne la Partecipazione dei cittadini in materia ambientale, la direttiva 85/337/CEE, poi modificata dalla direttiva 97/11/CE, in tema di valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati con rilevanti effetti sull'ambiente, ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di disciplinare le misure necessarie affinché il committente fornisca tutte le informazioni specifiche sul progetto e l'obbligo per gli Stati di disciplinare le modalità attraverso le quali mettere a disposizione del pubblico le domande di autorizzazione e di informazione, di modo che il pubblico interessato possa esprimere le proprie osservazioni prima dell'avvio del progetto. La Città metropolitana costituisce un'innovazione nel governo (istituzionale) e nella *governance* (procedurale e funzionale) dei territori metropolitani, attesa da tempo, dalla quale i cittadini si attendono azioni concrete in direzione di due obiettivi maggiori: quello di migliorare l'efficienza territoriale, veicolo per una più elevata competitività in un mondo globalizzato dominato dalle grandi agglomerazioni, e contemporaneamente la qualità territoriale del nostro Paese, nel senso di una migliore vivibilità e di un maggiore benessere collettivo.

I processi di metropolizzazione del territorio e la nuova dimensione della città contemporanea, la mancata corrispondenza tra la dimensione fisica di questa nuova realtà urbana e la dimensione istituzionale dei comuni che la compongono, è da tempo al centro di molte ricerche e di molte riflessioni da parte di studiosi di diverse discipline: urbanisti, sociologi, politici, economisti e geografi. La nuova realtà urbana, in cerca di identità, è anche oggetto dei più svariati "tentativi di governo". Il termine governo è qui utilizzato in senso ampio: esso attiene ai tentativi di definizione di livelli di governo istituzionale ma attiene anche a tutte quelle procedure che potremmo definire "dal basso", attraverso le quali sia le istituzioni locali sia i soggetti economici cercano di gestire questa nuova realtà. Si possono individuare due livelli distinti del dibattito, che potrebbero apparire in contrapposizione ma che in realtà sono assolutamente complementari. Il primo riguarda la discussione su quale forma istituzionale dovrà avere il nuovo livello di governo e su quale siano gli strumenti di pianificazione ad esso attribuiti, quella che potremmo definire come la costruzione dall'alto, il modello "*top-down*"; sul tipo di quello previsto, mai realizzato, delle Città metropolitane dalla legge 142/90. Sul tema, nonostante i tentativi di "federalismo dall'alto" con la legge 42/09, sembra essere ancora lontani da una soluzione univoca e condivisa da tutti i soggetti coinvolti. I poteri locali infatti sono,

Processi di metropolizzazione e modelli di governo

nella tradizione del Paese, e si potrebbe dire nella tradizione europea, così forti che difficilmente si prestano a cedere parte o tutte le proprie prerogative. In questo quadro si colloca il secondo livello del dibattito, il tema delle azioni concrete che hanno il compito di costruire le relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno, creando così le condizioni dal basso (il modello “*bottom-up*”) per la costruzione della identità metropolitana al di là di quella che verrà individuata come forma più idonea di governo dell’area vasta. Il tentativo di individuare soluzioni per la costruzione dei livelli di governo di scala metropolitana ha prodotto negli ultimi anni la definizione di tre modelli (Heinelt, Kubler, 2005):

1. il modello della riforma metropolitana;
2. il modello della *public-choice*;
3. il modello del *new-regionalism*,

che corrispondono rispettivamente a situazioni in cui il problema del governo metropolitano è stato affrontato con soluzioni istituzionali rigide e forti e la creazione di livelli di governo a elezione diretta; situazioni in cui, nonostante il problema sia stato affrontato a livello istituzionale con risultati poco convincenti, esistono solo autonome sperimentazioni dal basso con forme di associazionismo intercomunale e infine reti di cooperazione e coordinamento che si formano tra municipalità, agenzie di governo a vari livelli e i soggetti privati.

In tutte le sperimentazioni in atto nelle varie realtà europee si possono individuare alcuni dei principali fattori che hanno consentito il rafforzamento del processo di metropolizzazione e la costituzione di un livello di governo di scala sovra comunale. Tra questi, in primo luogo, la capacità, da parte dei governi locali e dei vari soggetti coinvolti, di costruire l’*identità metropolitana* e di promuovere una visione condivisa e partecipata del futuro del territorio. L’obiettivo di delineare la *vision* della cosiddetta area vasta costituisce uno dei punti di forza di un governo in grado di aggregare e sostenere processi di Partecipazione, discussione, ascolto con le comunità locali e i cittadini, assunti come soggetti attivi, non più solo per la legittimazione dell’equità delle scelte, quanto per il contributo alla costruzione degli scenari che orienteranno le scelte. Si pone in stretta relazione con il primo fattore la capacità, delle politiche di governo, di promuovere la competitività delle aree metropolitane che, di fatto, nel quadro della crescente globalizzazione, costituiscono i territori maggiormente coinvolti nelle dinamiche di crescita economica, dove più elevati sono gli indicatori di concentrazione della popolazione, di capitale umano e di infrastrutture. Ciò che, dunque, si rende necessario

I punti di forza del governo metropolitano

per integrare l'azione del governo locale è la presenza di un programma capace di renderne sinergiche le iniziative e promuovere una più ampia mobilitazione di reti di attori pubblici e privati che intervengono nel campo di azione di una politica pubblica (Le Galès, 2006). In quest'ottica un altro fattore indiscusso di successo del governo metropolitano è la garanzia del principio di democrazia ed efficienza, che pone la questione di un corretto equilibrio fra le forme della rappresentanza democratica e la capacità e rapidità della assunzione delle decisioni. L'elezione diretta dei membri delle istituzioni di governo metropolitano costituisce dunque un punto di forza per la sua legittimità e per il consenso sociale, perché la formalizzazione di accordi di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, sulle scelte strategiche e sui progetti, può funzionare a patto che i soggetti pubblici promotori siano in grado di governarla, siano soggetti forti, autorevoli con un ruolo indiscusso di controllo e monitoraggio delle diverse fasi che garantiscono l'efficacia del processo (Mariano, 2011).

A partire dagli anni '90 il superamento dei modelli dirigitici di direzione politica, dove lo Stato ricopriva il ruolo di attore principale, e la scelta di forme di amministrazione pubblica "snella" hanno rimpiazzato il tradizionale modello di governo e hanno segnato il passaggio dal *government* alla *governance*. In tal modo, il governo si è trasformato: da struttura amministrativa organizzata secondo relazioni verticali e gerarchiche è diventata una struttura amministrativa organizzata secondo logiche orizzontali, competitiva, tendente allo sviluppo tra sistemi economici substatali avversari l'uno dell'altro su scala europea e globale. È una trasformazione che ha coinvolto direttamente il governo locale avviando strategie di adattamento caratterizzate da una Partecipazione più aperta e dinamica dei vari attori coinvolti all'erogazione dei servizi, con la possibilità di vigilare su democraticità ed equità dell'azione amministrativa. Nello studio condotto da Hulst e Van Montfort (2007), quattro sembrano essere le principali soluzioni proposte dai governi locali come risposta ai cambiamenti del contesto socio-politico ed economico:

1. la *fusione* come strumento di razionalizzazione dei soggetti amministrativi, soluzione intrapresa dalla Gran Bretagna negli anni '70 e tentata, senza grande convinzione, in Francia, Italia e Spagna;
2. la *redistribuzione delle competenze verso il livello regionale*, fenomeno definito del "meso-government" (Sharpe, 1993) e che ha interessato vari paesi europei, compresa l'Italia;

Governo locale e cooperazione

3. il *new public management* che prevede, per ragioni dettate dai vincoli di bilancio, l'affidamento esterno di alcuni servizi della pubblica amministrazione a soggetti privati;
4. la *cooperazione intercomunale* o *intercomunalità* intesa come esperienza di gestione associata di funzioni e servizi da parte di più comuni, all'interno di una già differenziata realtà di collaborazioni e cooperazioni tra enti locali.

L'intercomunalità in Italia

In Italia il dibattito sui processi di metropolizzazione e sui modelli di governo di scala sovra comunale si è sempre scontrato con la realtà estremamente frammentata del territorio; più di 8.000 Comuni, per il 17 % aventi una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, con una forte caratterizzazione identitaria che, di fatto, costituisce un impedimento ai tentativi di configurazione di nuovi livelli di governo territoriale intermedi. I conflitti tra grandi comuni e piccoli centri, tra aree metropolitane e regione, tra comune e municipi/circoscrizioni e le questioni sempre dibattute di natura politica e istituzionale (rappresentatività democratica del livello di governo, leadership, identità metropolitana), sono alcuni dei principali ostacoli al processo di costruzione della Città metropolitana. I piccoli Comuni, che di fatto amministrano il 54% del territorio italiano, sono diventati sempre più consapevoli delle loro potenzialità e dell'attrattività del proprio territorio in termini di risorse e possibili localizzazioni di funzioni urbane di eccellenza. Di conseguenza i rapporti con la città centrale sono definitivamente cambiati. Negli ultimi anni si è andata consolidando in Italia la tendenza da parte dei comuni ad associarsi, in forma autonoma, per proporre strategie, politiche e interventi, dando vita ad una forma di auto-governo dal basso che si è concretizzata nella costituzione delle Unioni di comuni, enti locali ad eleggibilità indiretta già previsti dalla legge 142/90 e confermati dal Testo unico degli Ordinamenti locali 267/2000. L'ultimo provvedimento legislativo in materia di "Cooperazione Intercomunale" è contenuto nella manovra finanziaria approvata con legge n. 122 del 30 luglio 2010, che ha profondamente normato la gestione associata delle funzioni fondamentali degli Enti locali, prevedendone l'esercizio obbligatorio dei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti. L'Unione si prospetta come una forma associativa volontaria che i comuni possono attivare per esercitare congiuntamente più funzioni di competenza comunale, siano esse proprie, attribuite, delegate, con potestà regolamentare, titolarità degli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati (Fiorillo, Robotti, 2006). Le innovazioni di natura politica introdotte all'inizio degli anni '90 e le dinamiche di tipo socio-economico, legate alla necessità di attrarre

finanziamenti per garantire il funzionamento della macchina amministrativa, sono alcune delle principali variabili che hanno contribuito al consolidarsi del fenomeno della cooperazione intercomunale. L'elezione diretta del sindaco, introdotta dalla legge 81/93, ha prodotto il rafforzamento della stabilità politica dei governi locali e l'attribuzione di maggiori prerogative decisionali al sindaco. In riferimento al tema della cooperazione è evidente che la credibilità politica del sindaco sia strettamente legata ad una efficace gestione ed erogazione dei servizi pubblici. La scarsità di risorse finanziarie esasperata, negli ultimi anni, ha portato le amministrazioni a non disporre di risorse adeguate per investire sul territorio. Per questo, in condizioni di esiguità delle risorse finanziarie necessarie all'erogazione dei servizi alle comunità territoriali, i comuni preferiscono ricorrere a forme di associazionismo tra enti, sfruttando la cooperazione come risorsa per garantire l'efficienza amministrativa. In una fase storica in cui il ruolo politico, economico e sociale delle Città metropolitane assume un ruolo sempre più rilevante, le soluzioni in corso di sperimentazione nelle situazioni di questo tipo appaiono interessanti da analizzare e costituiscono senza dubbio una delle grandi sfide della contemporaneità in quanto mettono in discussione assetti istituzionali profondamente radicati, ma costruiti sulla base di una concezione statutale ispirata dalla precedente fase del processo capitalistico.

I Comuni sono oggi dotati di uno strumento innovativo attraverso il quale possono incamminarsi verso un percorso, certamente complesso, ma dotato di stimolanti prospettive che consente di rispondere in maniera concreta alle sollecitazioni indotte dalle dinamiche in atto nei territori metropolitani. I risultati di una recente ricerca (Cittalia - Fondazione ANCI ricerche) evidenziano l'apprezzamento da parte dei cittadini sui risultati conseguiti dalle Unioni, che negli ultimi anni sono notevolmente aumentate arrivando a 337 Unioni di Comuni (Fonte Atlante Piccoli Comuni 2011-ANCI) volontariamente costituite tra oltre 1.663 Comuni per circa 6 milioni di cittadini. L'indagine condotta mette in evidenza un processo di strutturazione e di istituzionalizzazione in evoluzione e con caratteristiche molto diverse da territorio a territorio e probabilmente fra Unione ed Unione. In particolar modo non emerge dall'analisi un modello univoco di cooperazione, in termini di dimensioni, struttura, servizi e governo dei processi di unificazione, ma al contrario molte strade e singole sperimentazioni praticate in un processo di adattamento locale che è risultato particolarmente efficace. Ma oltre a verificare la capacità di innovazione ed organizzazione delle Unioni sarebbe opportuno anche verificare la capacità di questi enti di

Ambiti di cooperazione, competenze e legittimazione

instaurare nuove relazioni con i governi di scala superiore (provinciali e regionali), di fare fronte a processi più generali, che attengono alla capacità di costituirsi parte determinante nel processo di costruzione del governo di scala sovra comunale e che, oltre alla ricerca dell'efficienza amministrativa, promuovono processi di natura strategica e di pianificazione locale associata (come già accade in alcune regioni italiane) finalizzati al governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Le principali criticità che permangono sono quelle legate alla definizione dell'ambito di cooperazione, all'individuazione delle competenze delle Unioni, anche in tema di governo del territorio, e infine alla legittimazione democratica dell'ente. Per quanto riguarda la dimensione e la finalità dell'ambito di cooperazione l'alternativa che si profila per l'Unione è quella tra un piano in cui si decide di collaborare per la produzione di servizi, il cui scopo principale è quello di supportare le municipalità essenzialmente nella loro gestione quotidiana, e un più elevato livello di cooperazione, indicato con il termine di coordinamento di *policy*. Quest'ultimo punto indica che la cooperazione non si limita ad aspetti tecnici di elaborazione di servizi, ma implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato. I dati delle ricerche condotte dall'ANCI evidenziano infatti che il fenomeno dell'associazionismo sembra particolarmente attuato da quei comuni con un peso demografico abbastanza esiguo ma con risorse in termini di territorio abbastanza rilevanti e complesse in cui la gestione e la garanzia dell'offerta dei servizi risulta pesare particolarmente sulle casse comunali. Riguardo alle competenze assegnate alle Unioni riscontriamo che i servizi maggiormente gestiti in forma associata sono:

- la polizia municipale;
- i servizi sociali;
- i servizi tecnici;
- contabilità, servizi questi che presuppongono un più accresciuto livello di organizzazione e di risorse strumentali (informatizzazione);
- nuovi servizi come il trasporto pubblico;
- l'edilizia privata;
- la viabilità;
- la formazione.

Le funzioni legate al governo e alla pianificazione del territorio sono raramente gestite dalle Unioni, o proposte dalle leggi urbanistiche regionali come occasione strategica di associazione, fatta eccezione per alcune esperienze in cui si stanno avviando sperimentazioni in questa direzione. Lo stesso meccanismo di erogazione degli incentivi

statali alle Unioni (DM 1/09/2000 n. 318) è legato a parametri quantitativi (numero delle funzioni esercitate dalle Unioni) piuttosto che su criteri qualitativi (che tipo di funzioni). Allo stesso tempo è opportuno sottolineare la difficoltà delle Unioni di comuni a usufruire degli incentivi finanziari in maniera continuativa durante la fase di esercizio, determinata da una norma specifica che garantisce l'aiuto finanziario alle Unioni soprattutto nella fase di avvio della costituzione andando a decrescere progressivamente a discapito dell'efficienza nell'erogazione dei servizi. Un altro tema cruciale per il futuro della cooperazione intercomunale resta quello della legittimazione degli organi di governo delle Unioni di Comuni. Le unioni di comuni sono enti locali di secondo livello, ossia non elettivi, privi quindi di legittimazione democratica attraverso il meccanismo elettorale. Con il trasferimento delle funzioni e la gestione comune di servizi importanti per il territorio, il potere di *policy-making* e il poter decisionale su materie cruciali riguardanti la vita del territorio sono affidati, di fatto, a enti non eletti direttamente³.

Alcune delle difficoltà descritte rendono più complessa la possibilità, per queste forme di cooperazione, di contribuire al processo di costruzione e riconoscibilità (identità) del governo dell'area metropolitana. Nonostante questo negli ultimi anni, in alcune regioni come l'Emilia Romagna e la Calabria, alcuni Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, riconoscendo il territorio delle Unioni di Comuni come Ambiti Territoriali Ottimali entro cui sviluppare forme di coordinamento degli strumenti di pianificazione comunale e di Concertazione delle politiche urbanistiche, hanno promosso l'elaborazione di Piani Strutturali Comunali in forma associata fra i Comuni della stessa Unione, con l'obiettivo di garantire uniformità e contemporaneità nei processi di formazione dei piani urbanistici comunali. La riflessione sulle opportunità e sui risultati conseguiti dalle Unioni porta quindi a immaginare la possibilità, in futuro, di delineare un quadro di attribuzione delle competenze distinto tra Unioni di dimensioni intermedie, le Municipalità (con popolazione tra 30.000 e 50.000 abitanti), alle quali assegnare prerogative più specifiche dei livelli di governo di area vasta, e Unioni di piccole dimensioni (fino a 30.000 abitanti), che si costituiscono per riuscire a conseguire obiettivi di efficienza gestionale. Dalle ricerche e dagli studi condotti sulle Unioni dei Comuni emerge un dato interessante (vedi Tab.1).

Le forme della Partecipazione come motore per costruire le nuove municipalità

<i>Genova</i>	<i>Torino</i>	<i>Milano</i>	<i>Venezia</i>	<i>Bologna</i>	<i>Firenze</i>	<i>Roma</i>	<i>Napoli</i>	<i>Bari</i>	<i>Reggio Calabria</i>
0	5	2	2	2	3	6	0	0	0

Tab. 1, Il fenomeno delle Unioni nelle 10 aree metropolitane (dato riferito al territorio provinciale)

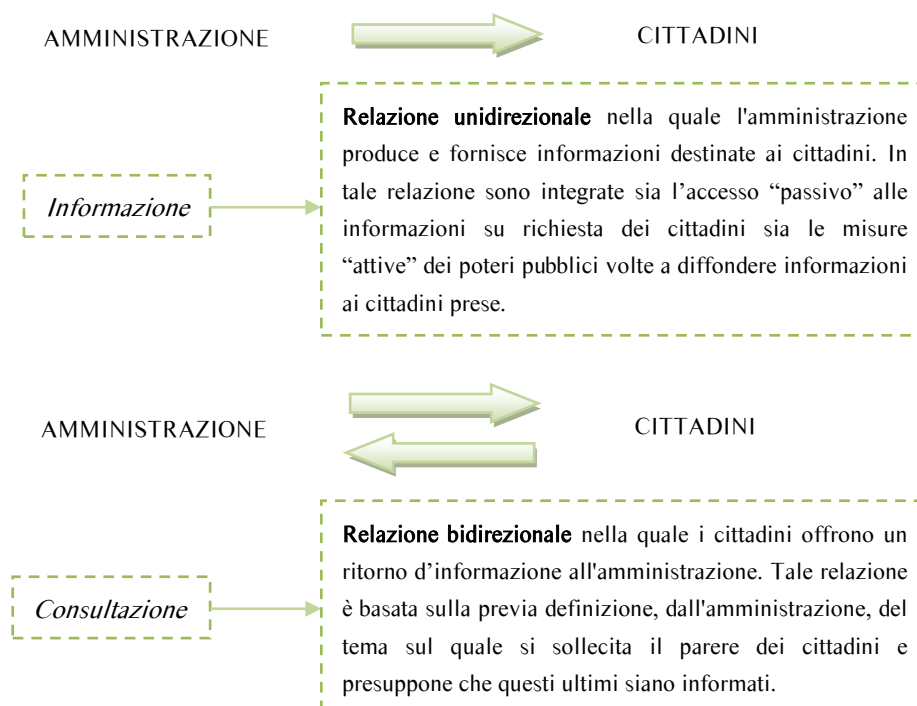
Si può ipotizzare che l'assenza del fenomeno sia da ricercare, in parte nel peso e nel ruolo della città centrale, in parte nelle resistenze dei vari soggetti (province e comuni più grandi) che hanno il timore che l'istituzione delle Unioni di comuni possa ridurre il loro ruolo politico e istituzionale. Tuttavia è proprio dalla possibilità di sperimentare forme di cooperazione intercomunale in questi territori che si può partire per costruire le basi per la costituzione di un reale governo dell'area vasta. Nel quadro del recente dibattito sulla abolizione o il declassamento a enti di secondo livello delle province resta il problema di una pianificazione di area vasta che organizzi il territorio della metropoli territoriale (Indovina, 2011), le cui dinamiche insediative hanno ormai travalicato i confini amministrativi. È evidente che nel futuro sarà questo il livello territoriale di riferimento che avrà più influenza sulla pianificazione comunale. È una riflessione seria deve partire dalla considerazione di quelli che sono attualmente i contenuti dei piani provinciali, di carattere indicativo e non prescrittivo. Le dinamiche insediative, che caratterizzano lo sviluppo della metropoli territoriale, richiedono al contrario un piano di area vasta che abbia valore di cogenza, che definisca le linee programmatiche di organizzazione complessiva del territorio e che contribuisca al buon funzionamento della struttura metropolitana anche in termini di miglioramento della qualità della vita (trasporti, spazi pubblici, verde, edilizia sociale, etc...). Per raggiungere questi obiettivi è auspicabile che tutte le realtà locali, che costituiscono l'area vasta, si riconoscano nel progetto di sviluppo della metropoli territoriale, rinunciando alla rivendicazione della sovranità assoluta sul proprio territorio. E il sostegno alle forme di cooperazione intercomunale potrebbe collocarsi in questa direzione, con l'obiettivo di promuovere il processo di formazione della cosiddetta identità metropolitana.

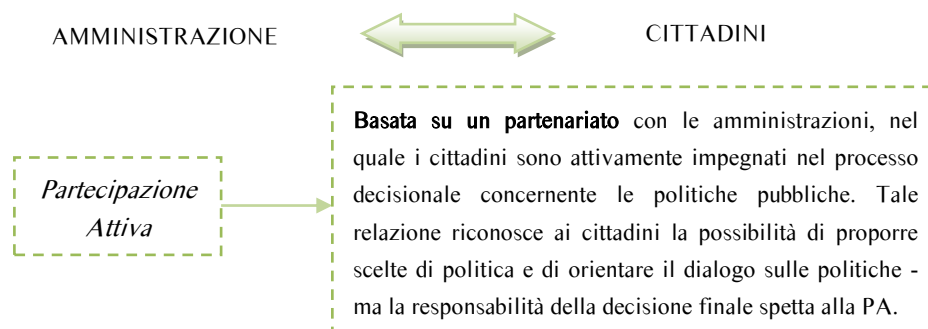
**Il coinvolgimento
dei cittadini
nei processi decisionali**

“Non chiederti che cosa fa lo Stato per te, ma chiediti cosa fai tu per lo Stato” (J. F. Kennedy).

La Partecipazione e il coinvolgimento della società civile o degli *stakeholder* rappresentano un tema emergente nell'ambito della prospettiva di governance pubblica⁴. Si tratta di un fenomeno poliedrico e poco definito che può interessare tanto la fase delle scelte politico-allocaive dell'amministrazione pubblica, tanto la fase di valutazione e controllo “sociale” dei risultati. In questo capitolo si riprendono i contributi sul coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* elaborati da due importanti istituzioni internazionali, l'OCSE e la Banca Mondiale, che adottano approcci differenti, ma entrambi interessanti. A partire dalla fine del 1999, il comitato Public Management (PUMA) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo

Sviluppo Economico (OCSE) ha varato una serie di studi sul tema della Partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini nelle attività delle amministrazioni pubbliche, che sono stati condensati nella pubblicazione “*Citizens as Partners: information, consultation and public participation in policy-making*”⁵. Tale pubblicazione rappresenta una fonte eccezionale d’informazioni comparative sulle misure adottate per rafforzare l’accesso dei cittadini all’informazione, alle consultazioni e alla Partecipazione nell’elaborazione delle politiche pubbliche. Essa si prefigge un preciso obiettivo: offrire ai responsabili dell’amministrazione un’efficace assistenza per migliorare le relazioni fra amministrazione e cittadini⁶. Secondo l’OCSE le spinte al rafforzamento del rapporto pubblica amministrazione-cittadini vanno attribuite a una serie di cause, tra cui la perdita di fiducia da parte dei cittadini, la richiesta di miglioramento della qualità dei servizi pubblici, l’esigenza di una maggiore trasparenza e *accountability*, le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. In un tale contesto le amministrazioni pubbliche sono chiamate a formulare politiche pubbliche che siano non solo efficaci, ma anche “legittimate”, sotto il profilo del consenso sociale. Entrambi questi obiettivi sono più facilmente raggiungibili attraverso il rafforzamento della componente “relazionale” tra amministrazione pubblica e cittadini. Ciò implica un forte coinvolgimento dei cittadini nelle diverse fasi del processo decisionale. Si può decidere di coinvolgere i cittadini nel momento di formulazione delle politiche, oppure nella fase di implementazione delle stesse o, infine, come abbiamo visto nel paragrafo precedente nella fase di valutazione e controllo dei risultati tramite gli strumenti di rendicontazione sociale.





Fonte: adattato da OECD, Citizens as Partners.

Information, consultation and public participation in policy making (2001).

Fig. 1, Livelli di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali

Una prima importante questione attiene alle modalità con le quali le amministrazioni pubbliche possono rafforzare le relazioni con i cittadini. In proposito l'OCSE individua tre possibilità (vedi Fig. 1):

- *Informazione:* in questo caso, il coinvolgimento si sviluppa su una relazione a una via, in cui l'ente produce e rilascia informazioni affinché gli stakeholders possano utilizzarle. Questa tipologia di attività comprende sia l'accesso "passivo" dei cittadini alle informazioni su loro richiesta, sia tutte le azioni volte a diffondere "attivamente" le informazioni. Rientrano in questo livello di coinvolgimento la pubblicazione di informazioni sul sito internet comunale, oppure la diffusione alla cittadinanza di opuscoli informativi (guide al bilancio, guide ai servizi, ecc.);
- *Consultazione:* la relazione ente-stakeholder, in questo caso, è a due vie. Essa si basa sulla predefinizione, da parte dell'ente, delle tematiche su cui gli stakeholders sono chiamati a esprimere la propria opinione e richiede di rilasciare un'informazione adeguata. A titolo di esempio, rientrano in questa casistica un bilancio sociale elaborato interamente dall'ente e sottoposto alla valutazione degli stakeholder mediante strumenti in grado di rilevare i feedback, oppure una carta dei servizi che preveda un processo di consultazione degli utenti, finalizzato alla verifica del rispetto degli standard garantiti sui servizi erogati;
- *Partecipazione Attiva:* anche in questo caso la relazione ente-stakeholder è a due vie, ma gli stakeholders prendono parte attivamente ai processi decisionali. Si basa sul riconoscimento del ruolo dei portatori di interessi nel proporre opzioni e politiche e dar forma al dibattito politico, benché la responsabilità delle scelte finali o delle politiche prodotte resti all'ente. Possono rientrare in questa casistica

strumenti quali il *Piano Strategico* o il piano di zona dei servizi sociali, ma anche un bilancio sociale nel quale gli stakeholders siano coinvolti fin dalla fase di progettazione.

Nella tabella che segue sono indicati potenziali obiettivi, strategie e strumenti per ogni livello di Partecipazione (Vedi Tab. 2).

Livello	Obiettivi	Strategie	Strumenti
<i>Informazione</i>	<p>Promuovere la pubblica consapevolezza</p> <p>Stimolare l'opinione pubblica</p>	<p>Comunicazione scritta</p> <p>Comunicazione verbale</p> <p>Comunicazione visuale</p> <p>Comunicazione elettronica</p>	<p>Rapporti</p> <p>Opuscoli</p> <p>Assemblee pubbliche</p> <p>Campagne di informazione - poster</p> <p>Mostre - disegni</p> <p>Siti Web</p>
<i>Consultazione</i>	<p>Ascoltare</p> <p>Stimolare il pubblico dibattito</p> <p>Allargare la circolazione dell'informazione</p> <p>Migliorare le decisioni</p>	<p>Incontri pubblici</p> <p>faccia-faccia</p> <p>Forum interattivi digitali</p>	<p>Commissioni</p> <p>Indagini</p> <p>Interviste</p> <p>Visite sul campo</p> <p>Focus group</p> <p>Consultazione elettronica</p> <p>Sondaggi telefonici e on line</p> <p>Forum + Forum on line</p>
<i>Partecipazione Attiva</i>	<p>Coinvolgere nelle varie fasi di un progetto</p> <p>Rappresentare tutti gli interessi</p> <p>Migliorare i progetti e le politiche</p> <p>Sviluppare capacità progettuale diffusa</p>	<p>Definire processi partecipati strutturati</p> <p>Valutare criticità/opportunità/alternative</p> <p>Condividere scelte e decisioni, impegni e responsabilità</p>	<p>Focus group</p> <p>Workshop multisettoriali</p> <p>Simulazioni</p> <p>Visite sul campo</p> <p>Negoziazione</p> <p>Forum</p> <p>Forum on line</p>

Tab. 2. Potenziali obiettivi, strategie e strumenti

Nel 2001, l'attenzione posta dal Libro Bianco sulla Partecipazione quale momento nodale della realizzazione della "buona *governance* europea" rilancia la tematica, in realtà affatto nuova, dell'adozione di dinamiche inclusive della società civile nei processi decisionali politico-normativi⁷. La Commissione sottolinea, in particolare, la necessità di realizzare "una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche, così da garantire una Partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche". Il ruolo crescente assunto dalla Partecipazione si connette, insomma, con la necessità di acquisire forme di legittimazione democratica dei processi e dei prodotti normativi; ma anche con l'acquisizione di competenze e informazioni di cui i regolatori pubblici spesso non dispongono (Cafaggi, 2004). Oggi, con le esigenze di sviluppo economico e di competitività indotte dai fenomeni di integrazione europea e di decentramento politico, che imprimono nuove spinte verso la ricerca dell'efficacia delle scelte politiche e del consenso per il perseguimento degli obiettivi, il raccordo con i destinatari diviene snodo fondamentale della progettazione e attuazione della regolazione. È la Partecipazione consapevole ed attiva, in definitiva, la chiave per la promozione dei centri urbani in direzione identitaria, l'unica direzione capace di rendere attrattivi e competitivi i luoghi e di garantire uno sviluppo concreto e duraturo delle Città metropolitane. Lo sviluppo condiviso è un elemento dal quale non si potrà prescindere nella creazione della Città metropolitana. La storia rurale, la sostenibilità, l'identità territoriale, agricola e culturale devono essere alla base della sua Pianificazione Strategica. Solo in questo modo lo Statuto - in fase di realizzazione - diventerà un documento in grado di rappresentare al meglio il processo effettivo del fare comunità, nonostante la Legge Delrio abbia carenze proprio su questo argomento. Da più parti, infatti, si avverte la necessità di una maggiore Partecipazione dei cittadini ai processi di programmazione, gestione e valutazione degli interventi pubblici. Al di là delle dichiarazioni d'intento però tale processo si dimostra poco praticato, difficile e alle volte controproducente: ne scaturisce la necessità di mettere a punto metodi e strategie che siano capaci di valorizzare la componente di cittadinanza al di là ed oltre l'abusato metodo dell'analisi delle opinioni e delle percezioni di soddisfazione. Il tema della Partecipazione, nella costruzione del consenso nelle politiche territoriali, inizia così ad ottenere importanza grazie a questo nuovo contesto storico-culturale che, a partire dagli anni sessanta danno vita a "nuove visioni scientifiche e tecnologiche più fondate su conoscenze plurali"⁸. Negli Stati Uniti prende forma nell'*Advocacy Planning* e nel *Community Design*, negli stessi anni in Inghilterra nella *Community Architecture*, in Europa nelle forme di Partecipazione istituzionalizzata mentre in Italia, negli anni settanta, hanno portato al Decentramento Amministrativo.

Negli ultimi anni si è assistito ad una rapida crescita dell'interesse da parte delle Amministrazioni locali nella Partecipazione delle comunità, attraverso nuove forme di coinvolgimento attivo di cittadini e *stakeholder* nei processi decisionali stessi, soprattutto, in merito ad interventi che producano impatti che li coinvolgano direttamente. Queste tendenze, verificatisi in modi diversi ed a differenti livelli del processo decisionale, hanno messo in luce nella società contemporanea l'esigenza di forme evolute di coinvolgimento pubblico, rese ancora più urgenti dalla mancanza di infrastrutture partecipative, in grado di promuovere un'effettiva Partecipazione, all'esclusione di alcuni gruppi sociali dal *decision-making*, nonché dalla progressiva sfiducia nell'esistenza di modelli di sviluppo economico in grado di offrire soluzioni sostenibili ed eque per la società nel suo complesso. Il concetto di *Partecipazione*⁹ è ampiamente evocato come variabile chiave nella letteratura che si occupa dello sviluppo territoriale, della qualità dei servizi e delle politiche: la Partecipazione è presentata come un momento fondamentale del processo democratico e in particolare dei processi di sviluppo e cambiamento. Concretamente, la Partecipazione è interpretata come una strategia capace da un lato di minimizzare i rischi di "rifiuto" dovuto ad una insufficiente socializzazione dei fini e degli obiettivi e, dall'altro, di favorire i processi di traduzione ed implementazione di progetti e programmi. Anche nei processi di valutazione¹⁰ di politiche, programmi, progetti servizi, si sta affermando con forza la necessità di favorire la Partecipazione diretta di cittadini ed utenti/clienti: i primi in qualità di contribuenti, i secondi come destinatari e beneficiari degli interventi. Sul fronte della Valutazione, la Partecipazione è interpretata non come un fine ma come un metodo, uno strumento capace di migliorare il processo valutativo. Se si approfondiscono tuttavia queste indicazioni di principio, e, più in dettaglio, si analizzano le esperienze concrete di Partecipazione nei processi di produzione e valutazione dei servizi (programmi e progetti), risulta chiaramente come il concetto stesso di partecipazione risulti ambiguo, come i processi di Partecipazione non siano ben fondati né empiricamente né teoricamente e di come manchi, di fatto, un fondamento epistemologico puntuale ed integrato capace di dare solidità all'approccio partecipativo. La Partecipazione appare sospesa tra un aspetto in qualche modo demagogico, ideologico (la Partecipazione è positiva in sé, è percepita quasi come un fine) e una forte esigenza di ordine pragmatico e metodologico che fatica a trovare una collocazione pertinente (la Partecipazione favorisce e migliora i processi di implementazione e di valutazione). E questo malgrado di Partecipazione si sia scritto e parlato moltissimo all'interno di campi disciplinari diversi: la scienza politica innanzitutto dove è stato affrontata una forma particolare di Partecipazione, quella politica; nella sociologia; nelle varie scuole della psicologia (sociale

soprattutto) con riferimento particolare alla psicologia dei gruppi, alla psicologia ambientale e alla psicologia di comunità. Nella letteratura sociologica in particolare si intende il concetto di Partecipazione in un duplice senso¹¹: in un senso forte Partecipazione indica la possibilità di concorrere alle decisioni che riguardano una politica, un progetto, un Piano/Programma, un'Associazione, un Ente o altro. In senso debole Partecipazione indica la possibilità di “prendere parte” alla attività di un gruppo a prescindere dalla possibilità di incidere concretamente sulle decisioni in base alle quali esso è governato. Esistono dunque in letteratura una pluralità di modelli e di riferimenti che non costituiscono un campo di riflessione unitario. Una situazione in qualche modo pre-paradigmatica (Mannarini, 2004) tipica di un tema di studio che non è consolidato in una riflessione sistematica ed unitaria condivisa come, invece, sta succedendo, e in parte è già successo, per la tematica ancora più complessa della valutazione. Per introdurre il discorso relativo alla Partecipazione dei cittadini alla valutazione può essere utile descrivere, in prima battuta e in modo assolutamente succinto, alcune possibili forme di coinvolgimento dei cittadini/utenti nei processi decisionali caratteristici di programmi, progetti e procedure amministrative; tale chiarificazione risulta particolarmente indicata alla luce degli sviluppi della disciplina valutativa nella quale sono stati introdotti via via aspetti sempre più “qualitativi” che implicano un ruolo attivo crescente (dunque un “coinvolgimento” maggiore) dei vari attori coinvolti nei processi. Bisogna considerare innanzitutto che la realtà sociale è di per sé organizzata; in molti casi appare quindi fuorviante associare la dimensione della Partecipazione esclusivamente ai singoli individui intesi come monadi isolate: in linea di massima, in quanto soggetti sociali tutti siamo organizzati in una molteplicità di “gruppi” (individui già organizzati in gruppi), apparteniamo ad organizzazioni ed istituzioni (individui già organizzati formalmente) e facciamo parte di una qualche comunità (individui che condividono una cultura e almeno alcune regole base). È anche intorno a queste appartenenze che ognuno di noi “mette a punto”, affina o modifica i propri orientamenti valoriali e i criteri in base ai quali si ritiene titolato a partecipare, e nello specifico, a partecipare a processi finalizzati a decidere o a valutare e giudicare azioni, progetti, servizi, organizzazioni. In altre parole la dimensione partecipativa è costitutiva - seppure in forma diversificata - della vita sociale e tale dimensione andrebbe forse esplorata e conosciuta prima di impostare processi che implicino qualche forma di Partecipazione da parte dei cittadini. Questo tipo di sapere è particolarmente importante quando (come si vedrà nei paragrafi seguenti) si adottano strategie di valutazione fortemente centrate sulla Partecipazione e la valorizzazione delle competenze “locali”¹², come succede negli approcci di valutazione partecipata. La Partecipazione, intesa come contributo all'azione

collettiva, mira a trasformare i rapporti sociali dati; essa è uno dei modi di esercizio dell'influenza sociale e contiene, come tale, un potenziale di mobilitazione e di conflitto finalizzato alla produzione di nuovo consenso¹³. Quali sono i vantaggi che decisori e cittadini traggono dalla Partecipazione al processo? Il trasferimento di potere ai cittadini (implicito in un concetto di "Partecipazione forte") comporta una perdita di potere per i decisori? In che modo i valori vengono esplicitati e "contrattati" tra i vari attori che partecipano al gioco? Quali sono i rischi che usando strategie partecipative vengano di fatto rafforzati i pregiudizi e in che modo questi rischi possono essere affrontati? Per rispondere a queste domande, fondamentali per decidere circa l'opportunità e il merito della Partecipazione, la scelta della "cornice di riferimento" è fondamentale: se - secondo Mannarini - ci si pone nella logica di un "gioco a somma zero", ogni Partecipazione, aggiungendo potere ad una parte, finisce con il toglierlo all'altra; se, al contrario, ci si pone nella logica di un gioco a "somma positiva" tutte le parti possono (potenzialmente) guadagnare attraverso un processo di apprendimento e generazione di nuove competenze sociali. "Dal punto di vista dei cittadini/utenti la valutazione della opportunità a partecipare dipende dal grado di fiducia: in situazione di scarsa fiducia, è probabile che l'individuo ritenga più vantaggioso agire a tutela dei propri bisogni ed interessi. Se l'istituzione è percepita come inaffidabile, altro da sé, nemica, elemento da negare, la scelta cooperativa non è sentita come opzione praticabile. (...) In linea generale, la cooperazione esige un certo livello di fiducia reciproca: pertanto, la sfiducia o la fiducia unilaterale sono condizione che predicano il fallimento della cooperazione"¹⁴. L'attivazione di processi di Partecipazione non è quindi una semplice scelta avulsa dal contesto: in assenza di specifiche condizioni il rischio che la Partecipazione fallisca¹⁵ è molto elevato e, in ogni caso il processo partecipativo deve essere pensato, pianificato e governato con cura ed attenzione. Alla luce di queste rapide considerazioni è possibile avanzare una seconda ipotesi di lavoro: per innestare processi di Partecipazione alla valutazione realmente efficaci è indispensabile esplorare gli universi valoriali dei possibili partecipanti, confrontarli con i valori professati dal programma, progetto o servizio (organizzazione) e verificare i "gradi di libertà" (ovvero il potere) concessi ai processi partecipativi. L'inclusione dei differenti "punti di vista" procede di pari passo con la "constatazione banale" che la valutazione (nella maggior parte dei casi) non può ridursi tout court ad una constatazione finale tesa "semplicemente" a misurare il grado di raggiungimento di obiettivi, ma che essa deve accompagnare l'intero processo di "generazione di valore"¹⁶, sia esso riconducibile ad attività di tipo "progettuale" (progetti, programmi, politiche) sia esso riconducibile ad attività di tipo "continuativo" (servizi erogati continuativamente da associazioni/enti/aziende). In questo *processo di*

accompagnamento diventa fondamentale l'apprendimento che viene generato dalla pratica valutativa e i miglioramenti che per effetto di questo vengono apportati ai processi concreti di "produzione". In altre parole, la Partecipazione consistente, in termini di ampiezza e durata, di diversi portatori di interesse (in particolare i cittadini) diventa tanto più importante quanto più il *focus* del processo valutativo si sposta dal supporto al processo di decisione "amministrativa" (centrato sulla raccolta di informazioni e la costruzione di giudizi mirati tesi ad illustrare prima e governare poi la qualità di risorse, processi e risultati) alla costruzione condivisa e alla ridefinizione di valori, finalità, obiettivi ed azioni che caratterizzano ogni processo ed ogni azione programmatica. La scelta di differenti approcci valutativi risulta, in sintesi, fortemente correlata con il "tipo" di Partecipazione che potrà essere richiesta ai diversi *stakeholder* (comprendendo sotto il termine generale anche i cittadini). Questa Partecipazione potrà variare tra un minimo in cui questi soggetti saranno semplici fornitori di informazioni (come succede spesso per le indagini o *survey* di *citizen* e *customer satisfaction*) ad un massimo in cui saranno attori protagonisti chiamati a decidere circa gli obiettivi, le attività, i temi di discussione, la qualità dei risultati raggiunti (come succede negli approcci *empowerment evaluation*). Indubbiamente queste scelte, legate all'approccio valutativo da utilizzare, dipendono da molti fattori: legati al "valutatore" innanzitutto ma anche - fortemente - alla domanda di valutazione avanzata dalla committenza. È lo stile del valutatore, il suo approccio epistemologico e metodologico di riferimento che, combinandosi con "l'oggetto" da valutare ("evaluando"), le aspettative della committenza e i vincoli oggettivi (budget, tempi, data di accesso al campo rispetto alla data di partenza del progetto, stato dei sistemi informativi esistenti) determina il modo e l'ampiezza della Partecipazione di soggetti specifici al processo di valutazione. Resta una decisione congiunta, del valutatore e della committenza, quella di scegliere il fine del processo valutativo (produrre informazioni a scopo decisionale, innestare processi di apprendimento, generare *empowerment* nei clienti/utenti, verificare la replicabilità di un progetto e così via) e con ciò la necessità di adottare in modo strategico un tipo di Partecipazione piuttosto che un altro. In linea del tutto generale è possibile affermare che al crescere della Partecipazione al processo decisionale e realizzativo da parte di cittadini, utenti o altri gruppi di portatori di interesse, cresce anche il grado di Partecipazione al processo di valutazione¹⁷. Con ciò diventa possibile introdurre una terza ipotesi di lavoro: la Partecipazione (ai processi valutativi, in forme differenti a seconda degli obiettivi e degli approcci scelti) può effettivamente contribuire a rafforzare sia il processo di valutazione sia l'insieme dei processi necessari alla implementazione/gestione di servizi/progetti/programmi; la Partecipazione può favorire la legittimazione e migliorare il processo

di comunicazione di ogni realtà organizzata. Per raggiungere questi risultati è tuttavia necessario definire puntualmente e di volta in volta cosa il “valutatore” si attende di ricavare dalla Partecipazione di quali soggetti in quali momenti del processo valutativo. In ogni caso deve esistere una forte coerenza epistemologica, logica e valoriale tra struttura processi decisionali (del progetto/programma/servizio, finalità del processo valutativo e strategia di Partecipazione scelta). All’interno del sistema dei portatori di interesse (rispetto ad un progetto/servizio da valutare) acquistano particolare rilevanza, per gli scopi della presente discussione, alcuni “attori” particolari: i cittadini, i decisori politici, i tecnici e i professionisti interni, gli esperti esterni, in quanto portatori di punti di vista differenti e, potenzialmente, conflittuali. Con Tomei (op.cit.) si può senz’altro affermare che l’assunzione di ognuno di questi punti di vista, preso isolatamente¹⁸, offre vantaggi e rischi specifici. I *decisori pubblici*, in linea di principio, sono (spesso) i committenti di specifiche valutazioni che richiedono per verificare in che grado e in che modo le finalità di politiche, programmi, progetti, servizi sono state o meno raggiunte; tipicamente quando la valutazione è “centrata” sul decisore pubblico (ovvero quando la Partecipazione si limita esclusivamente a questi soggetti), l’intero processo è esposti al rischio di una deriva autoritaria. I *tecnici interni* (es. manager amministrativi, funzionari pubblici) sono solitamente portatori di competenze specifiche fortemente correlate con le procedure, le regole, la cultura di una specifica organizzazione; la focalizzazione su questo punto di vista a scapito di altri possibili espone al rischio burocratico. I *professionisti interni* (ad es. docenti/insegnanti) condividono in linea di principio un sapere settoriale specifico connesso a particolari iter formativi, a prospettive di carriera professionale e di riconoscimento nella comunità di “esperti” a cui appartengono; questo punto di vista comporta qualche forma di rischio tecnocratico/professionale. Quando viene apprezzato in via prioritaria il “punto di vista” di tecnici esterni (quale ad esempio quello di un valutatore) il riferimento chiave diventa il sapere (“scientifico”) della comunità professionale di riferimento e il processo viene esposto al rischio tecnocratico. Quindi, la Partecipazione non è un valore in sé ma una opportunità che offre specifici vantaggi e che deve essere governata con cura: tanto più la Partecipazione è estesa (in termini di soggetti e gruppi chiamati a partecipare) tanto meglio bisogna presidiare dal punto di vista metodologico il processo, tenendo sempre più conto di aspetti quali la motivazione, i valori, le aspettative degli attori coinvolti. Tra i vantaggi della Partecipazione (“ben governata”) vale la pena citare il contributo che essa garantisce in termini di legittimazione (dell’organizzazione/progetto) e facilitazione dei processi di implementazione. Accanto ai vantaggi la Partecipazione comporta dei rischi che tendono a diventare veri problemi quando non sono presenti

le condizioni per lo specifico tipo di Partecipazione attesa e quando non esiste coerenza tra processi decisionali tipici dell'organizzazione / progetto (evaluando) tipo di Partecipazione scelta e finalità dell'approccio valutativo scelto. Tra i rischi risulta particolarmente grave quello della "delusione" generata nei partecipanti dalla percezione che il loro contributo partecipativo possa rivelarsi o di fatto sia inutile. Resta inteso che la qualità della Partecipazione può (e dovrebbe) essere valutata sia in termini di immediata soddisfazione dei partecipanti, sia in termini di rilevanza ed uso dei prodotti (documenti etc.) generati nel corso del processo valutativo. Non esiste comunque un'unica ricetta in base alla quale decidere circa il grado, l'ampiezza e la profondità della Partecipazione di utenti e cittadini alla valutazione di un servizio: scelti gli obiettivi della valutazione, si tratta di volta in volta di definire con cura i partecipanti e i metodi per gestire al meglio il processo di Partecipazione.

Quella della Partecipazione dei cittadini alle decisioni nel processo, costituisce insieme una sfida, un obiettivo e una condizione di successo della programmazione. Gli approcci sperimentati in altri Paesi da molti anni, almeno al livello di grandi progetti di riqualificazione urbana, e oggi perseguiti anche all'interno delle pratiche italiane, dimostra che l'efficacia dei processi dipende dalla capacità degli attori di potenziare la Partecipazione e l'inclusione come strumenti per:

- rafforzare la democrazia;
- fondare la legittimità del potere decisionale pubblico;
- aumentare l'efficienza dei processi decisionali, evitando opposizioni e conflitti nella fase realizzativa;
- risolvere alcuni conflitti di interesse, attraverso la discussione e il confronto pubblici;
- promuovere il senso di appartenenza e di fiducia nelle istituzioni;
- bilanciare il potere degli interessi forti e limitare i rischi di neocorporativismo nella negoziazione fra pubblico e privato;
- stimolare suggerimenti per la soluzione di problemi locali: i cittadini sono *experience experts*, esperti per esperienza personale, e la loro voce è spesso più significativa di quella di esperti settoriali.

Sono chiari però alcuni limiti dei processi partecipativi o della democrazia deliberativa. Guardando le esperienze maturate in questo

Gli approcci

ambito da parte di diverse amministrazioni sembra lecito affermare che i processi partecipativi:

- sono più efficaci quando trattano di problemi specifici e locali, quando i conflitti di interesse sono minori, e quando la controparte è pubblica;
- tendono a sottovalutare gli interessi collettivi di livello superiore o più ampio, la ben nota sindrome Nimby, *Not in my back yard* (Bobbio, 2004)¹⁹.

Il superamento di questi limiti nei processi di programmazione richiede cultura e civismo diffusi, opportuni metodi di gestione del dibattito e dell'ascolto, e sensibilità nelle operazioni di interpretazione, sintesi, risposta e interazione. Uno scenario così dinamico, animato dal protagonismo delle città e dei territori, ma anche qualificato da un unificante riferimento alla sostenibilità, richiede che il governo del territorio sia visto con occhi diversi dal passato: occhi attenti a cogliere tutte le forme di cooperazione che si possono aprire, ma che ad acquisire i vantaggi competitivi che servono per partecipare con una posizione di rilievo alla costruzione della Città metropolitana (Stanghellini, 2007).

La tendenza recente è quella di investire su consultazione e Partecipazione attiva degli *stakeholders*, da affiancare a forme più tradizionali di coinvolgimento limitate alla funzione informativa. Come è stato evidenziato nella Fig. 1, l'influenza dei cittadini sul processo decisionale aumenta, passando dall'informazione alla consultazione e quindi alla Partecipazione attiva. Lo sviluppo di tali strumenti e in particolare quelli finalizzati a supportare la Partecipazione attiva dei portatori di interessi, richiede il presidio dei seguenti aspetti essenziali (vedi Fig. 2):

- definizione partecipata delle politiche;
- valutazione dei risultati correlata a finalità e obiettivi definiti nelle politiche e condivisa con gli *stakeholders*;
- verifica della correttezza dei processi di attuazione, nel rispetto dei principi di legittimità, equità e trasparenza;
- Partecipazione degli stakeholder allo sviluppo del "metodo" e delle regole del dialogo.

Gli strumenti per il governo delle relazioni con gli stakeholders

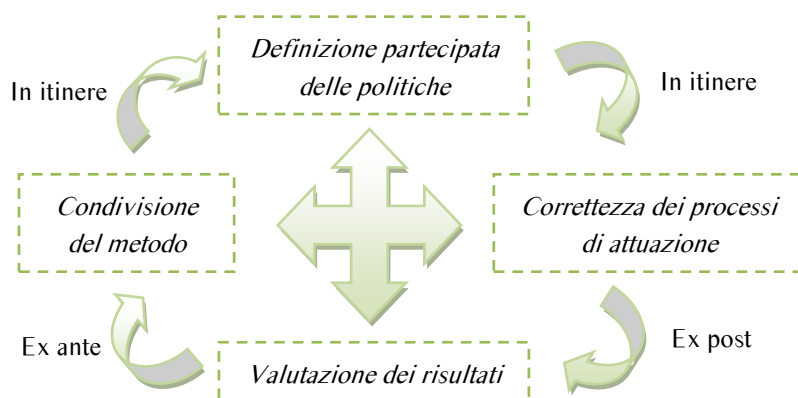


Fig. 2. Coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali

Nello specifico:

A. Definizione partecipata delle politiche

Occorre innanzitutto comunicare e condividere la *mission*, i valori di riferimento e le politiche che si intendono attuare per lo sviluppo della comunità e del territorio. Deve essere chiaro già in fase di programmazione quali saranno gli impatti economici, finanziari e sociali delle diverse politiche. Ciò significa che occorre coinvolgere i cittadini con la massima trasparenza sin da tale momento, ad esempio attraverso processi inclusivi per la definizione di politiche e priorità strategiche (bilancio di programmazione, bilancio partecipativo, pianificazione partecipata, ecc.). In ogni caso la responsabilità finale circa l'assunzione delle scelte "politiche" rimane in capo all'ente locale e in particolare al consiglio "in quanto massimo organo elettivo preposto all'indirizzo e al controllo". Pertanto la Partecipazione dei cittadini non comporta una sostituzione nei ruoli e nelle responsabilità del consiglio.

B. Valutazione dei risultati correlata agli obiettivi

Il coinvolgimento degli stakeholder deve riguardare la valutazione dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi e a tal fine occorre ricercare un raccordo specifico con le formalità finalizzate negli strumenti di pianificazione e programmazione. La scelta di limitarsi a informare gli *stakeholders* rendicontando solamente i risultati conseguiti, senza fornire un chiaro riferimento agli obiettivi, non dà loro la possibilità di valutare l'effettiva capacità dell'ente di rispettare tutti gli impegni presi in fase di pianificazione e programmazione. In tal senso, diviene fondamentale la realizzazione di un bilancio sociale che ricostruisca la catena di senso, ovvero che metta in relazione gli obiettivi strategici con i risultati raggiunti.

C. *Verifica sulla correttezza dei processi di attuazione*

La correttezza dei processi di attuazione delle politiche chiama in causa principi quali la legittimità, l'equità e la trasparenza, i quali incidono significativamente su questioni quali l'accessibilità ai servizi, la legittimità dei procedimenti, la tutela dei diritti di tutte le parti interessate, la chiarezza delle modalità di Partecipazione e di inclusione di tutti gli attori potenzialmente interessati, la trasparenza delle regole interne di funzionamento, etc... Pertanto è necessario coinvolgere i cittadini non solo nella valutazione dei risultati in rapporto agli obiettivi ("ciò che si è realizzato" rispetto a "ciò che si è programmato"), ma anche nella valutazione dei comportamenti adottati in rapporto ai valori di riferimento ("come si è agito").

D. *Partecipazione degli stakeholder allo sviluppo del metodo*

Il coinvolgimento degli *stakeholders* non dovrebbe essere limitato agli aspetti "di contenuto" precedentemente esaminati, ma estendersi al "metodo" e alle regole con le quali viene strutturato il confronto. In questo modo i portatori di interessi partecipano non solo alla valutazione dei risultati, ma anche alla definizione di strumenti, delle modalità e delle regole per la loro rappresentazione e valutazione²⁰.

Esaminati i principali processi per il governo delle relazioni con gli *stakeholders*, proviamo a definire le motivazioni che dovrebbero persuadere le amministrazioni a investire sulla Partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale:

1. *Migliorare la qualità delle politiche pubbliche*

L'informazione, la consultazione e la Partecipazione attiva favoriscono la formulazione delle politiche pubbliche, consentendo all'amministrazione di diventare un'organizzazione che apprende (*learning organization*). Contemporaneamente, tale approccio è il garante di una più efficace attuazione, in quanto i cittadini prendono dimestichezza con le politiche che hanno contribuito ad elaborare con la loro Partecipazione.

2. *Aumentare la fiducia nell'amministrazione*

L'informazione, la consultazione e la Partecipazione attiva forniscono ai cittadini un'opportunità per acquisire familiarità con i progetti dell'amministrazione, per esprimere la propria opinione e per offrire un contributo all'elaborazione delle decisioni. Tale coinvolgimento favorisce l'accettazione delle scelte politiche che ne derivano. L'amministrazione dimostra di essere aperta e di conseguenza diventa

**La Pubblica Amministrazione
e gli stakeholders**

più affidabile agli occhi del cittadino, detentore della sovranità in un regime democratico.

3. *Contribuire al rafforzamento della democrazia*

L'informazione, la consultazione e la Partecipazione attiva aumentano la trasparenza e l'*accountability* dell'amministrazione. In tali condizioni, il rafforzamento delle relazioni fra amministrazione e cittadini incoraggia la cittadinanza attiva e ne favorisce l'integrazione nella società. Alla stessa stregua, esso stimola l'impegno dei cittadini nei confronti della sfera pubblica, incitandoli per esempio a partecipare a dibattiti politici, a votare, a partecipare alla vita associativa, ecc. Tutto ciò contribuisce a consolidare la democrazia. Gli sforzi compiuti dalle amministrazioni per informare, consultare e coinvolgere i cittadini nella formulazione delle politiche non possono sostituire la democrazia rappresentativa e non sono destinati a sostituirla. In realtà, essi integrano e rafforzano la democrazia nella sua globalità.

La letteratura si presenta particolarmente ricca in tema di valutazione strategica, in quanto numerose sono le definizioni che essa fornisce in proposito. In Ciciotti - Rizzi (2005) si afferma che, *“la valutazione strategica è un'attività di misurazione, di coerenza strategica (interna ed esterna), di priorità, di efficienza e di efficacia degli obiettivi (strategici ed operativi) e delle azioni del piano, effettuata allo scopo di supportare il processo decisionale e l'attività di creazione del consenso (trasparenza, Partecipazione, negoziazione) attraverso il processo di apprendimento e di aumentare la probabilità di successo del piano (o del programma) e, più in generale, garantire la governance territoriale”*. Tale concezione risulta essere di una certa significatività per le implicazioni concettuali che la stessa è in grado di fornire. In particolare, infatti, emerge in primo luogo, in qualità di essenza fondante, l'importanza riconosciuta alla *Partecipazione collettiva* del tessuto sociale che anima il sistema economico - sociale - territoriale (SEST)²¹, nell'elaborazione ed implementazione di politiche di sviluppo locale, poste in essere attraverso un complesso organico e composito di strategie di trasformazione del territorio. L'ottica con cui procedere nell'analisi si conferma, ancora una volta, quella dello sviluppo endogeno di tipo *bottom-up*, in quanto qualsiasi iniziativa di policy deve provenire dal basso, al fine di garantire un approccio partecipato e condiviso dei soggetti che vivono il territorio. A ciò consegue, necessariamente, l'emergere dell'idea di *governance multilivello* (multi-governance), a fronte dell'abbandono di quella di *government*, per effetto sia della Partecipazione e cooperazione di tutti gli attori, siano essi pubblici o privati, coinvolti nel processo di

La partecipazione degli stakeholders

pianificazione territoriale sia perché la valutazione stessa si caratterizza per essere uno strumento a supporto del processo decisionale, volto a favorire la costruzione della *governance* territoriale. Il processo di programmazione che questa tesi intende proporre non si basa su un modello di Partecipazione privo di organizzazione ma, soprattutto, aperto in modo indistinto a tutti i cittadini. La serietà e la grande complessità dei temi sul tappeto impongono di essere realisti e di considerare la Partecipazione degli stakeholder come uno strumento di un processo che deve avere una sua efficienza interna e deve essere contenuto nei costi di produzione e nei tempi di realizzazione. Nella progettazione della Partecipazione degli stakeholder è opportuno identificare con cura gli ambiti di interesse particolari dei diversi attori e il contributo richiesto ai portatori d'interessi coinvolti nelle varie fasi della costruzione della futura Città metropolitana. In generale, più l'interesse è forte e focalizzato, maggiore sarà il contributo dato per l'attuazione del futuro programma e, quindi, più il alto sarà il livello di coinvolgimento. Il coinvolgimento degli stakeholder sia nella redazione dello Statuto che nella Pianificazione Strategica dei territori è un aspetto imprescindibile, soprattutto, perché buona parte delle risorse necessarie per favorire lo sviluppo locale dipendono da soggetti esterni all'ente locale. Di più, gli strumenti di programmazione/pianificazione di cui dispone l'ente locale sono per lo più di tipo comando/controllo, cioè efficaci nella migliore delle ipotesi a controllare lo sviluppo ma inappropriati per innescare sviluppo laddove questo non sia già presente. Perciò, si richiedono una Partecipazione attiva e un impegno concreto degli altri attori locali nel processo di realizzazione della futura Città metropolitana. La fase di ascolto e di analisi diagnostica è efficace nella preparazione dello Statuto e del Piano Strategico se riesce a identificare e coinvolgere tutti i soggetti rilevanti per il processo di preparazione degli stessi. Per soggetti rilevanti non vanno intesi tutti i centri decisionali pubblici e privati di una data città, ma solo quelli che detengono un potere reale sufficiente a fare avanzare o bloccare un processo decisionale complesso come quello di redigere uno Statuto o un Piano Strategico di una città, o a esercitare un'influenza determinante su aspetti cruciali del piano, quali per esempio una o più delle azioni prioritarie in esso previste. Conviene tener presente, però, che la Partecipazione inevitabile di molti soggetti decisionali di tipo pubblico e privato, è complessa perché diversi stakeholder hanno obiettivi che solo in parte possono integrarsi tra loro e sono, in alcuni casi, apertamente conflittuali. Perciò, spetta alle amministrazioni locali servirsi della Partecipazione tra i diversi soggetti decisionali come una via per creare una massa critica di volontà e di risorse da indirizzare verso una visione strategica stabilita di comune accordo. In ultima analisi, quindi, la buona riuscita della pianificazione dipende, fondamentalmente, da due ordini di fattori: la

creazione e tenuta del consenso degli attori coinvolti, e tra loro interagenti in maniera reticolare, e la loro responsabilizzazione rispetto all'attuazione delle scelte formulate.

L'approccio agli stakeholders è una fase molto delicata del processo decisionale inclusivo: l'Amministrazione deve cercare di instaurare fin dal principio un rapporto alla pari con i propri interlocutori ascoltandone idee, interessi, bisogni, critiche, posizioni e suggerimenti avendo come obiettivo la condivisione finale delle scelte e delle decisioni e non esclusivamente la valutazione della soddisfazione dei cittadini. Le tecniche di ascolto avviano pertanto il processo decisionale inclusivo; il loro utilizzo consente all'Amministrazione di approcciare gli stakeholder individuati raccogliendone i contributi sulla tematica che si intende affrontare. Gli approcci, le tecniche e gli strumenti per ascolto attivo più utilizzati sono: i Questionari, l'Outreach, l'Animazione territoriale, la Ricerca-Azione partecipata (Action Research), le Camminate di quartiere, i Punti di riferimento, i Focus Group, il Brainstorming, il Metodo Delphi, i Laboratori di Partecipazione.

Come ascoltare gli stakeholders

I Questionari

Le indagini condotte attraverso questionari hanno il vantaggio di poter raggiungere un gran numero di persone e di mantenere facilmente una traccia scritta delle istanze espresse. Tra gli svantaggi c'è la mancanza di interattività, l'uso frequente e spesso obbligato di domande chiuse (per facilità-rapidità di compilazione/consultazione).

Le Interviste di Comunità

Le Interviste di Comunità (*Community Interviews*) vengono effettuate mediante la convocazione di incontri pubblici ai quali posso prendere parte tutti i membri della comunità che si trova ad essere coinvolta dalle ricadute delle attività oggetto di valutazione. Il metodo prevede una interazione diretta fra un moderatore ed i partecipanti, e permette raccogliere alcuni dati qualitativi sulle caratteristiche di una comunità, sui comportamenti all'interno di essa e sulle opinioni dei membri della comunità stessa. Dalla dinamica degli interventi dei partecipanti, che tendono a correggersi fra di loro, è possibile ottenere un numero più elevato di informazioni utili. La presenza di un moderatore che presiede l'incontro, e che ha il ruolo di sottoporre all'assemblea domande basate su di un piano accuratamente predisposto, è finalizzata ad agevolare l'interazione.

L' *Outreach*

Gli strumenti e le modalità dell' *Outreach* sono varie. Tra queste:

- distribuzione di materiale informativo nelle case oppure direttamente alle persone in situazioni di aggregazione (mercati, assemblee, negozi, ecc.);
- articoli su giornali locali, spot informativi su radio e tv;
- interventi informativi e di scambio mirati nell'ambito di riunioni di specifici gruppi (ad esempio una bocciofila, un centro sportivo, un'associazione ricreativa);
- uso di strutture mobili (caravan, camper, container) per restituire anche a livello simbolico la presenza sul campo e garantire la possibilità di una consultazione iniziale;
- svolgimento di camminate di quartiere (vedi oltre);
- attivazione di punti di riferimento in loco (vedi oltre).

Una variante dell' *Outreach* è l' *Animazione Territoriale*.

L' *Animazione Territoriale*

Questo approccio è utilizzato soprattutto nei progetti di sviluppo locale concertati (patti territoriali, progetti integrati, ecc). Con il termine Animazione Territoriale (o animazione sociale) si intende comunemente tutto ciò che va ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di interesse degli attori locali intorno a problemi e strategie che interessano i luoghi di appartenenza. Esso costituisce anche una modalità per leggere ed analizzare il contesto locale secondo una logica di tipo *bottom-up* (cioè “dal basso”, alla presenza e con la diretta Partecipazione degli abitanti). L' *Animazione Territoriale* produce:

- la dinamizzazione e la sensibilizzazione del contesto territoriale;
- l'acquisizione e la socializzazione di informazioni ed esperienze;
- l'incremento della cooperazione tra gli attori;
- l'elaborazione condivisa di progetti di sviluppo territoriale.

La *Ricerca-Azione partecipata*

La *Ricerca-Azione partecipata* (Action Research), è un tipo di indagine che, pur avendo uno scopo conoscitivo, promuove un attivo coinvolgimento da parte di tutti gli attori significativi del territorio che sono depositari del “sapere locale” (stakeholder). Gli obiettivi della

Ricerca-Azione sono analoghi a quelli dell'animazione territoriale, ma più orientati all'azione. L'indagine, che si muove dall'interno della realtà di cui si tenta una prima analisi, è sempre volta ad un successivo agire pratico sulla stessa, in modo da modificarne o perlomeno favorirne il cambiamento in senso evolutivo e di crescita. Ogni fase della Ricerca-Azione (messa a punto dello strumento di indagine; campionamento; somministrazione; elaborazione, analisi e interpretazione dei dati; redazione del report finale; restituzione pubblica) comporta una discussione finalizzata ad accertare la congruenza tra risultati dell'indagine ed obiettivi, nonché l'eventuale necessità di adeguamento del processo. Il confronto assiduo tra gli attori, in uno scambio reciproco di esperienze, determina un ambito graduale nelle rispettive percezioni cognitive, accompagnato dallo sviluppo di conoscenze individuali e collettive. La diffusione dei risultati della ricerca a tutta la comunità di riferimento avviene tramite gli stakeholder, che diventano così soggetti centrali e riconosciuti dalla comunità (cittadini di prossimità). Ognuno di essi acquisisce una metodologia di indagine collettiva che potrà essere applicata successivamente anche ad altre tematiche territoriali.

Le Camminate di quartiere

Alla base di questa tecnica c'è l'idea che sia fondamentale riconoscere e valorizzare la competenza degli abitanti riguardo al proprio ambiente di vita: conoscenza ordinaria, non professionale e non tecnica, ma che deriva dal fatto che essi quotidianamente vivono quel territorio, ne fruiscono in quanto "ambiente" in cui abitano o lavorano, o intessono reti di relazione e di socialità. La percezione che un abitante ha del proprio quartiere è dunque un tipo di conoscenza di cui "non si può fare a meno" in un processo di trasformazione territoriale, perché è una conoscenza che il professionista non può possedere. I tecnici (progettisti, urbanisti, ecc) lavorano prevalentemente sulle carte e sui dati. In questo modo riescono a vedere molti aspetti che gli abitanti non conoscono. Ci sono però molti altri aspetti che gli abitanti conoscono e che i tecnici non sono in grado di cogliere. La Camminata di quartiere è uno strumento che consente ai tecnici e agli abitanti di condividere le informazioni che sono di loro specifico dominio. L'approccio consiste in una o più passeggiate nel quartiere, durante le quali piccoli gruppi di residenti (da 10 a 30) guidano i tecnici in un giro di ricognizione della zona interessata. Mentre il gruppo cammina, si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, aspirazioni. In modo libero e rilassato si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze, ricordi. La passeggiata costituisce anche l'occasione per rivolgere la parola ai passanti, per incuriosirli e per invitarli a fornire ulteriori informazioni, ad esprimere pareri ed eventualmente ad unirsi al gruppo che passeggia. La camminata di solito finisce in un luogo di riunione, dove

viene offerto un piccolo rinfresco e dove i partecipanti possono continuare la conversazione, scambiarsi altre impressioni e registrare le considerazioni conclusive. Percorrere insieme un luogo, attraversandolo e cercando di riconoscere e mettere in evidenza il proprio modo di vivere quello spazio, significa valorizzare modalità di stare assieme e di comunicare basate sul riferire esperienze, osservazioni specifiche, elementi che colpiscono ciascuno e che sono ritenute rivelatrici, “sintomatiche” di tendenze in atto.

I Punti di riferimento

I *Punti di riferimento* sono sportelli aperti al pubblico ubicati all'interno di un'area urbana assoggettata ad interventi di trasformazione, con particolare riferimento ai progetti complessi che mirano ad una riqualificazione sia fisica sia sociale dell'area stessa. Il termine “punto” fa riferimento sia all'idea di luogo fisico ben identificato, sia alla funzione di “fare il punto” insieme agli abitanti. Spesso gestito da un soggetto terzo incaricato dall'ente promotore della riqualificazione, il “punto” accompagna per tutta la sua durata l'attuazione dell'intervento e svolge un ruolo di interfaccia fra gli abitanti, le imprese esecutrici e il committente delle opere.

Esso ha soprattutto lo scopo di:

- ascoltare vissuto, bisogni e aspettative in merito all'intervento di riqualificazione;
- limitare i disagi creati dai lavori attraverso un'attività capillare di informazione preventiva;
- raccogliere le segnalazioni presentate dagli abitanti e costruire insieme a loro e ai referenti istituzionali le risposte più efficaci per migliorare la convivenza con il cantiere;
- valorizzare le valenze positive dell'intervento, contribuendo alla costruzione di un'atmosfera positiva intorno ai lavori;
- far sì che gli abitanti, anziché subire l'intervento, possano partecipare alla sua realizzazione arrivando anche, se necessario, a concordare modifiche all'organizzazione dei lavori o al progetto (scelta delle finiture, soluzioni per le parti comuni...) (direzione sociale dei lavori).

Supporto indispensabile per un'efficace attività del punto di riferimento è un sistema di azioni e strumenti di comunicazione che, a titolo indicativo, può comprendere: *newsletter*, pieghevoli, locandine, pannelli illustrativi e visualizzazioni dell'intervento, siti internet, numeri verdi, animazioni ed eventi in coincidenza con alcune alle fasi significative dei lavori.

I Focus Group

La pratica dei cosiddetti Focus Group negli ultimi due decenni si è molto diffusa sia nella ricerca sociale che in quella valutativa. È una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone. La finalità principale del Focus Group è quella di studiare un fenomeno o di indagare uno specifico argomento in profondità, utilizzando come base per la rilevazione l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo. La paternità del Focus Group è da molti autori attribuita a Robert K. Merton (1956) che è l'ideatore di una tecnica affine, cioè della "intervista di gruppo focalizzata". Questa tecnica è stata sperimentata per la prima volta negli Stati Uniti nel 1941, ad una sessione di lavoro durante la quale il pubblico esprimeva le proprie reazioni ai programmi radiofonici che venivano presentati, schiacciando un bottone verde o un bottone rosso. Più persone venivano poi coinvolte contemporaneamente in un'intervista, attraverso la quale dovevano chiarire le ragioni delle loro posizioni. Da questa prima esperienza deriva la tecnica del Focus Group, che si è diffusa ampiamente nel dopoguerra nel campo del marketing, del business e dell'advertising (pubblicità), soprattutto per la sua adeguatezza nel fornire importanti contributi nelle situazioni decisionali. A differenza di altre tecniche basate sul gruppo, nelle quali l'interazione è ridotta al minimo (Nominal Group Technique) o addirittura va evitata (Delphi), nel Focus Group viene il più possibile stimolata la comunicazione tra i partecipanti:

- domande reciproche,
- richieste di chiarimento,
- messa in evidenza di punti deboli,
- dichiarazione del proprio disaccordo.

Le caratteristiche principali che i Focus Group debbono presentare sono:

- la pianificazione di un processo controllato e la predisposizione di un ambiente che assicuri le condizioni per la massima interazione tra i partecipanti;
- la definizione di un processo strutturato per la raccolta e l'interpretazione delle informazioni qualitative emerse durante il colloquio;
- la selezione dei partecipanti al gruppo effettuata rispetto alle loro caratteristiche precedentemente menzionate; in particolare viene sottolineata la necessità che tale selezione privilegi individui che maggiormente mostrano caratteristiche condivise piuttosto che significative differenze.

Altro elemento importante di un Focus Group è rappresentato dalla dinamica di gruppo che si deve venire a creare, che deve permettere di estendere la tipologia e migliorare l'ampiezza dei dati che si potranno raccogliere e che dovranno scaturire dall'interazione sociale tra i partecipanti. In un Focus Group condotto correttamente, in cui si instauri una proficua dinamica di gruppo, l'effetto sinergico generato nel gruppo permetterà infatti di evidenziare le differenze in atteggiamenti ed aspettative dei diversi gruppi, raccogliendo in generale dati più approfonditi e ricchi di quelli che si sarebbero ottenuti mediante l'utilizzo di interviste individuali (Thomas et al., 1995). I Focus Group rappresentano uno strumento flessibile che è relativamente facile applicare ad indagine di tipo diverso ed in contesti differenziati. Tra gli altri vantaggi derivanti dall'utilizzo dei Focus Group si possono menzionare la possibilità di ottenere informazioni da gruppi di persone in modo più rapido e meno costoso che mediante interviste individuali, l'interazione diretta con gli appartenenti ai gruppi (utile a chiarire eventuali incertezze, e, come detto, di verificare la consistenza delle risposte), l'osservazione delle cosiddette "risposte non verbali" trasmesse mediante la postura, il tono di voce ecc., la flessibilità del formato della discussione che lascia spazio per eventuali approfondimenti o allargamenti dell'obiettivo e per effettuare collegamenti, la facilità di comprensione delle risposte ottenute. I Focus Group possono tuttavia comportare problemi, derivanti ad esempio dal fatto che i risultati possono sembrare "plausibili" in quanto derivanti da risposte "plausibili" dei partecipanti, dalle loro spiegazioni ed elaborazioni. Gli individui tendono a razionalizzare i loro comportamenti e a trovare coerenti i loro atteggiamenti; il moderatore potrebbe tuttavia tentare di verificare la effettiva plausibilità delle reazioni dei partecipanti, cercando di approfondire le affermazioni che appaiono superficiali. I risultati dei Focus Group, inoltre, come già ricordato non possono essere né estesi né proiettati sull'intera popolazione. Il numero complessivo di partecipanti non coinvolge un numero di persone sufficiente a tale scopo, né la strategia del campionamento sociologico dei gruppi conferisce un valore di tipo statistico. Va ricordato quindi che non si può ottenere un risultato statistico dai dati raccolti mediante l'utilizzo di questo tipo di strumento. È per questo motivo che i Focus Group vengono utilizzati quasi sempre in accompagnamento ad altri strumenti quantitativi: non permettono infatti di ottenere alcuna quantificazione, ma unicamente la spiegazione del ragioni (il "perché") ed eventualmente la descrizione delle modalità (il "come"). Portando all'estremo queste considerazioni, Bezzi (2001) ridimensiona l'ampio interessamento, in alcuni casi superficiale, per questa metodologia, asserendo che "il focus non è una tecnica valutativa e i suoi risultati non possono costruire, di per sé un'informazione valutativa ricca e completa (...); il Focus rappresenta più che altro per

il valutatore un passaggio intermedio, a volte abbastanza utile ma da non sopravvalutare”. L’approccio cosiddetto della “triangolazione”, ovvero l’utilizzo di tecniche miste e l’integrazione tra loro di tecniche diverse (Parra Spiani, 2004), si è del resto fatto progressivamente strada, ed è ormai accettato e frequentemente consigliato, sia nella ricerca sociale sia nella ricerca valutativa, ed anche con riferimento a questo vale la pena di sottolineare l’importanza del contributo del Focus Group a entrambi i tipi di ricerca (sociale e valutativa), per la particolarità del contributo non comunque surrogabile con altre tecniche.

Il *Brainstorming* (tempesta di cervelli)

È un metodo per sviluppare soluzioni creative ai problemi. È stato inventato negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso da Alex Osborn, fondatore dell’omonima Agenzia Pubblicitaria. L’obiettivo originario del Brainstorming è la produzione di “possibili soluzioni di un problema specifico”, per lo più semplice. Alla base vi è l’idea del “gioco” quale dimensione “leggera” che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, e che normalmente è impedita da una serie di inibizioni. A questo scopo il Brainstorming si propone l’obiettivo di favorire:

- il superamento di inibizioni e autocontrollo rispetto all’espressione della propria posizione;
- il superamento dell’urgenza di schierarsi;
- il superamento di un atteggiamento difensivo rispetto alle idee che si sono espresse;
- il superamento di assetti di potere e di leadership esistenti all’interno del gruppo;
- lo sviluppo di uno spirito competitivo “leggero”.

Il *Metodo Delphi*

Si tratta della raccolta di pareri esperti chiamati a fornire consulenza su temi specifici.

- a. I pareri, a differenza di quel che accade nel Brainstorming, vengono raccolti separatamente. Ogni esperto invia all’ente che ha promosso la consultazione un proprio parere che illustra la soluzione prospettata per il problema.
- b. Un curatore raccoglie i contributi pervenuti e l’elenco dei risultati viene inviato in maniera anonima agli stessi esperti già interpellati nel primo “giro”, affinché possano esprimersi sulle proposte, indicando per esse i corrispondenti livelli di probabilità.

- c. La documentazione così formata viene di norma conservata e poi ritrasmessa, sempre in modo anonimo, dopo qualche tempo, agli stessi esperti per raccogliere eventuali osservazioni e/o rettifiche di aggiornamento.
- d. L'iterazione prosegue fino a quando si raggiunge una sostanziale convergenza di pareri. Va osservato che ad ogni iterazione una parte dei partecipanti può ritirarsi e nel qual caso le iterazioni devono essere conseguentemente ridotte.

I vantaggi del metodo Delphi sono nella eliminazione di inconvenienti connessi al rischio di gelosie e/o prevaricazioni accademiche, oppure ancora di influenza esercitata da persone dotate di particolare ascendente, trattandosi di una circolazione anonima di pareri. I limiti sono nella propensione dei partecipanti a convergere verso soluzioni medie, indotte dalla ripetizione dei quesiti.

I Laboratori di Partecipazione

L'approccio Partecipativo nella progettazione dello sviluppo locale, conosciuto anche come *bottom-up*, ha avuto un notevole successo, ma non sempre gli si attribuisce un significato univoco. In molti casi, ad esempio, esso viene interpretato come un importante fattore di democrazia locale. Il campo principale di applicazione dei sistemi partecipativi è quello della progettazione, nell'ambito del quale esistono diverse categorie di "metodologie partecipative" (dalle attività in piccoli gruppi in forma di focus o metaplan, alle tecniche di consultazione su più ampia scala). Tuttavia, se opportunamente utilizzati, i metodi partecipativi si rivelano utili in tutti i casi in cui è necessario sviluppare nuove conoscenze a supporto di decisioni, comprese, naturalmente, le attività di valutazione.

I processi decisionali inclusivi sono basati sostanzialmente sulla costruzione e sul presidio di relazioni complesse; è quindi necessario che l'Amministrazione, dopo averne ascoltato i contributi, le osservazioni e i bisogni, sia in grado di interagire in modo costruttivo con gli stakeholder individuati. L'Amministrazione deve pertanto utilizzare approcci, tecniche e strumenti specifici che le permettano di relazionarsi efficacemente con i propri portatori di interesse. Gli approcci, le tecniche e gli strumenti per l'interazione costruttiva più utilizzati sono: l'EASW (European Awareness Scenario Workshop), l'Action Planning, la Search conference, il Planning for Real, l'Open Space Technology, il Laboratorio di quartiere, gli Incontri di scala. Per risultare efficaci queste tecniche devono essere calate all'interno di un quadro processuale che prevede i seguenti aspetti e presupposti:

**Come interagire
in modo costruttivo
con gli *stakeholders***

- è opportuno approcciare gli stakeholder individuati attraverso una comunicazione semplice e comprensibile; occorre pertanto tradurre il linguaggio tecnico delle Amministrazioni declinandolo sulle conoscenze e sulle competenze dei partecipanti;
- occorre strutturare i processi partecipativi in un contesto spazio-temporale ben definito, dove siano esplicitate e condivise da tutti i partecipanti le regole (fasi, tempi e spazi) dell'attività;
- mettere a proprio agio i partecipanti favorendo l'informalità delle relazioni interne ai processi decisionali inclusivi;
- mettere a disposizione dei partecipanti tutti gli elementi e tutti gli aspetti della politica considerata.

Questo aspetto sottintende il concetto di massima trasparenza tra Amministrazione e stakeholder: l'obiettivo è quello di realizzare un rapporto di fiducia reciproca tra tutti i soggetti partecipanti al processo inclusivo.

Nell'ottica della riqualificazione dei rapporti fra cittadini e istituzioni - principio angolare delle riforme degli anni Novanta - diverse Pubbliche Amministrazioni hanno sperimentato e/o sviluppato strumenti e iniziative per favorire forme di Partecipazione civica. Sotto il profilo normativo, tale tendenza è stata ulteriormente rafforzata e rinnovata nei contenuti in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, la quale introduce, all'art. 118, il principio di sussidiarietà orizzontale, che stabilisce che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Ciò significa attribuire al cittadino un ruolo di primaria centralità nella vita pubblica, oltre che un potere di iniziativa nuovo; vale a dire, indurre un'evoluzione ulteriore delle modalità di relazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini, in una logica di superamento del "paradigma bipolare" per il perseguimento di obiettivi comuni. Il principio di sussidiarietà orizzontale si pone così come nuovo "paradigma pluralista, paritario e relazionale"; esso va considerato infatti come "principio eminentemente relazionale, in quanto disciplina i rapporti fra soggetti tutti dotati di autonomia: i cittadini, singoli o associati; le pubbliche amministrazioni; i vertici politici delle amministrazioni". In questo quadro cambia quindi anche il ruolo della Pubblica Amministrazione: essa non è più solo produttrice di servizi ma anche produttrice di politiche pubbliche, in quanto la sua azione è

**Come coinvolgere i cittadini
nelle politiche pubbliche.
I Processi decisionali
inclusivi**

sempre più caratterizzata dalla necessità di governo di un sistema di attori complesso che vede la collaborazione di soggetti pubblici e privati (altre istituzioni pubbliche, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini) che operano sul territorio con competenze specifiche che vengono valorizzate per soddisfare “bisogni pubblici”. In altre parole si fa avanti il concetto di governance del territorio, che vede la Pubblica Amministrazione come un soggetto in grado di catalizzare, gestire e mettere a sistema contributi di natura diversa, in un’ottica di co-progettazione e co-costruzione delle *policies*. Questa lettura ha come conseguenza un processo di de-strutturazione e ri-costruzione della relazione con cui le Pubbliche Amministrazioni si avvicinano al cittadino, che corre parallelamente al processo più ampio di democratizzazione della vita pubblica e come tale non può che impattare anche sulle modalità con cui le pubbliche amministrazioni gestiscono la propria funzione di comunicazione al cittadino, nella sua valenza di processo che coinvolge istituzioni e cittadini nella ricerca di nuove modalità di interazione reciproca. In tal senso, comunicare, soprattutto per una Pubblica Amministrazione, è sempre più una sfida e lo è ancora di più se finalizzata all’attivazione di processi di confronto e relazione con i cittadini, che consentono loro di raggiungere più elevati livelli di consapevolezza e conoscenza della vita e dell’azione delle istituzioni. Occorre pertanto da parte delle amministrazioni locali una forte predisposizione al dialogo con la propria comunità in modo da favorire la Partecipazione dei diversi stakeholders alla definizione delle strategie e dei programmi. La Pubblica Amministrazione deve quindi essere in grado di “governare delle relazioni”, ovvero riformulare i propri processi decisionali sulla base di sistemi di relazione più ampi e articolati rispetto a quelli tradizionali. Le forme di coinvolgimento degli stakeholders alle politiche pubbliche possono essere di diverse tipologie, caratterizzate da diversi “gradi di intensità” (alcune più attive, altre più passive) e da diversi livelli di impatto sul processo e sugli esiti. Esse possono essere suddivise in tre categorie:

- *Informazione/Comunicazione*: è un approccio sostanzialmente informativo; l’Amministrazione informa, comunica, rende consapevoli gli stakeholder individuati disposizioni, scelte, soluzioni decise unilateralmente, attraverso gli strumenti propri della comunicazione esterna;
- *Consultazione/Ascolto*: è un approccio che prevede in un primo tempo una fase di informazione delle scelte che l’Amministrazione intende compiere rispetto ad una particolare politica e, in un secondo tempo, una fase di ascolto degli stakeholder individuati rispetto all’ambito considerato. Le osservazioni raccolte potranno poi essere considerate dall’Amministrazione per una valutazione della

qualità delle politiche e per una eventuale rimodulazione delle stesse;

- *Collaborazione/Coinvolgimento Attivo*: è un approccio che prevede l'attivazione di processi negoziali supportati da tecniche complesse, finalizzato a prendere decisioni condivise tra Amministrazione e stakeholder. Questo livello prevede pertanto un ruolo attivo e dinamico di collaborazione e coinvolgimento attivo dei portatori di interesse interno al processo decisionale.

L'approccio di coinvolgimento attivo ha una duplice funzione: da un lato si vogliono ricercare spazi e modalità di interazione con i soggetti di un territorio in grado di rappresentare bisogni ed istanze specifiche, dall'altro si ritiene utile apportare più contributi e più punti di vista alla soluzione dei problemi complessi che si presentano nel governo della comunità locale. Tale approccio va ad impattare sulle modalità di funzionamento dell'Ente locale inducendo l'implementazione di strumenti nuovi da affiancare ai tradizionali strumenti di rappresentanza generale degli interessi dei cittadini, i quali a loro volta determinano necessariamente una rivisitazione degli attuali processi decisionali. Nell'ottica di realizzare politiche multi-attore in grado di condividere le scelte pubbliche con altre Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, cittadini del proprio territorio è quindi necessario che le Amministrazioni mettano a sistema una metodologia in grado di agevolare l'inclusione di questi soggetti nei processi decisionali. Tale metodologia dovrà pertanto avere una struttura processuale finalizzata all'inclusione e alla Partecipazione degli stakeholder e dei soggetti interessati sia alle decisioni da assumere (processi decisionali inclusivi) che alla gestione e alla valutazione delle decisioni assunte. L'attivazione di processi decisionali inclusivi presuppone che gli stakeholder individuati "possano esprimersi, dispongano di informazioni adeguate, provino ad ascoltarsi e a capirsi, siano messi in condizione di arrivare, se è possibile, a soluzioni condivise o, se non è possibile, a trattare esplicitamente i loro conflitti". Per approcciare, ascoltare e relazionarsi con gli stakeholder individuati è opportuno che le Amministrazioni utilizzino tecniche e metodi specifici. È possibile per esempio prevedere queste tre tipologie:

- tecniche per l'ascolto;
- tecniche per l'interazione costruttiva;
- tecniche per la risoluzione dei conflitti.

Le nuove tecnologie, oggi sempre più utilizzate dalle amministrazioni pubbliche, offrono nuove possibilità e nuove opportunità per la costituzione di canali di ascolto e Partecipazione attiva dei cittadini e

dei diversi portatori di interesse: lo sviluppo dell'*e-democracy*, Partecipazione attraverso l'ICT, è infatti uno dei cambiamenti più importanti, insieme all'*e-government*, della relazione cittadino-amministrazioni/istituzioni in prospettiva di una maggiore inclusione nelle scelte politiche e nella governance locale.

Negli ultimi anni le politiche pubbliche che promuovono lo sviluppo locale hanno rivalutato il ruolo del territorio e le sue interazioni con la politica come costruttori delle opportunità di cambiamento di un luogo. Il territorio, i vincoli e le opportunità che lo caratterizzano, si conferma come risorsa necessaria per attivare processi di mutamento e spazio in cui promuovere reti e connessioni tra i diversi soggetti. Le relazioni che si stabiliscono nei diversi contesti tra le *élites*, le capacità che queste dimostrano nel “saper acquisire le opportunità di mutamento e saperle mediare con le situazioni preesistenti” (Eisenstadt, 1990) divengono strategiche nel determinare la qualità e l'effettività dello sviluppo locale. Nei processi di crescita dei sistemi locali l'aspetto della regolazione diventa centrale in quanto è connesso con la costruzione di istituzioni in grado di sostenere e regolare un cambiamento continuo (Fantozzi, 2008). In questo sistema complesso e in continua evoluzione le *élites* politico-istituzionali sono chiamate a recepire le nuove istanze e le variazioni nei valori fondativi e nelle culture, ad assorbire le diverse richieste del sistema sociale nella definizione delle politiche, a confrontarsi con nuove forme di organizzazione, a conquistare e mantenere la supremazia attraverso la produzione di forme di regolazione del mutamento che vengono riconosciute come legittime. Questa capacità di regolazione dello sviluppo, propria delle istituzioni politiche, è anche influenzata dalle relazioni che si stabiliscono con i soggetti della società civile con modalità e pesi differenti in relazione alla storia, all'economia, alla cultura del territorio (Costabile 2002). Riflettere sulle potenzialità insite in tali reti e sul modo in cui esse sono radicate sul territorio assume particolare rilevanza all'interno del contesto meridionale e nella valutazione del modo in cui i diversi soggetti, pubblici e privati, hanno concretamente realizzato un coordinamento decisionale nelle forme di Concertazione rivolte a promuovere il consenso sulle politiche e sulla cooperazione sociale. Il ruolo svolto dalla Concertazione ha un carattere innovativo. Proprio in questo aspetto innovativo, si possono identificare gli elementi del successo del processo pianificatorio a Bologna, ed essi indicano la centralità della conoscenza condivisa e la centralità della Concertazione con gli attori che operano sul territorio e, come emerge dall'indagine condotta, sono stati quelli più difficili da adottare e metabolizzare. Esso è un modo per “imparare” a cooperare, per acquisire man mano una cultura della

La Concertazione

Concertazione, in altre parole, può essere visto come un processo di apprendimento, probabilmente necessario per metabolizzare l'innovazione. Lo scopo della Concertazione è quello di progettare e realizzare, attraverso il confronto e il negoziato permanente fra le Istituzioni e le Parti Sociali una nuova forma di Partecipazione al processo di definizione delle scelte fondamentali di politica economica e sociale della Città metropolitana nella convinzione che il confronto concertativo consenta alla dialettica, fra le parti, di svilupparsi entro un quadro di finalità programmatiche e condivise; di garantire la contestuale verifica della coerenza e della compatibilità reciproca tra le distinte politiche, le iniziative settoriali e le relative scelte di impiego delle risorse disponibili. Ne consegue che dal confronto stesso potranno emergere indicazioni e corrispondenti impegni operativi negoziati che, concordati obiettivi, metodi e percorsi, impegneranno tutti i soggetti partecipanti ad assumere comportamenti coerenti, ferme restando l'autonomia e le prerogative degli organi legislativi, nei cui confronti il Comitato della Città metropolitana si impegnerà a proporre e sostenere gli indirizzi concertati. Il Comitato, con l'intento di determinare e sviluppare condizioni per una reale Partecipazione delle parti sociali, si impegna a garantire un costante flusso di informazioni sulle iniziative e sui processi decisionali (segretariato della Concertazione) e ad attivare momenti di confronto sull'impostazione generale degli obiettivi sopra esplicitati, rendendoli coerenti alle finalità programmatiche indicate dalla Concertazione. In linea generale, per l'attività di Concertazione si tiene in considerazione quanto segue:

- per le materie che interessano temi economici e/o sociali e prevedono un contestuale impegno di spesa a carico del bilancio della Regione, il Comitato si attiverà per procedere ad un confronto preventivo con le parti sociali, stabilendo anche termini temporali per la formulazione di valutazioni e proposte;
- per le materie che interessano il mercato del lavoro, i settori produttivi, le politiche sociali, il territorio e l'ambiente il Comitato promuove fasi di consultazione e coinvolgimento delle parti sociali e delle rappresentanze degli enti locali secondo un programma di attività concordato dopo aver individuato modalità e tempi sulla base di una comune valutazione degli elementi di criticità e della scala di priorità;
- il Comitato si impegna ad utilizzare il metodo della consultazione preventiva e della Concertazione per accompagnare il processo di delegificazione, di semplificazione amministrativa.

Il metodo concertativo, in quanto modalità di interazione tra le parti, stimola la reciprocità, avvia momenti di mobilitazione e rappresenta un'opportunità per la realizzazione di un sistema locale di funzionamento sociale, economico e istituzionale stabile. La Concertazione, infatti, presuppone l'interazione tra i diversi soggetti nella convinzione che solo attraverso il confronto e l'impegno reciproco si creano i presupposti per l'ideazione e l'elaborazione dei progetti di sviluppo. I diversi soggetti intervistati dimostrano di aver acquisito concettualmente l'importanza del nuovo metodo: *“Concertazione significa individuare obiettivi di interesse generale e mettere in campo, pur nel rispetto delle proprie autonomie, comportamenti, atteggiamenti responsabili per conseguire questi obiettivi”*. La creazione di partenariati ampi potrebbe determinare cambiamenti nei processi decisionali in quanto promuove l'iniziativa dal basso, valorizzare le competenze presenti sul territorio, motivare gli enti all'assunzione di precise responsabilità nel governo dei processi in atto, orientare le risorse sulla base degli obiettivi individuati e delle priorità condivise, incentivare nuove modalità di apprendimento sociale e favorire il miglioramento nel funzionamento delle amministrazioni. Tuttavia il dato numerico non sempre rappresenta un indicatore della qualità del partenariato, in quanto vi è il rischio che l'ampia Partecipazione sia un dato solo formale, occorre verificare nei diversi casi l'effettività del coinvolgimento dei diversi soggetti nei processi decisionali e, anche, le motivazioni che li inducono a prendere parte a queste iniziative. I partenariati hanno il ruolo sia di assicurare una *Partecipazione bottom-up* migliore, che di introdurre delle idee innovative in grado di creare un sistema di rete fra diverse politiche e settori. Progettare lo sviluppo di un'area implica il coordinamento dei diversi livelli istituzionali, la costruzione di reti decisionali fra attori che hanno competenze e interessi separati e l'integrazione fra politiche e strategie che appartengono a settori e livelli decisionali diversi. Le relazioni tra i soggetti non sono state caratterizzate né da diffidenza e né dal prevalere di interessi confliggenti che hanno permesso di non ritardare o ostacolare l'affermazione di meccanismi virtuosi di crescita e di sviluppo dal basso. Infatti, in questa esperienza il coinvolgimento degli attori è stato determinato dalla volontà di individuare obiettivi comuni di sviluppo. In questi contesti si configura come determinante la capacità delle istituzioni di governare i processi in atto attraverso un'azione di stimolo, di coordinamento delle iniziative. La mancanza di regolazione e di valutazione implica una Concertazione senza costo che rende maggiormente improbabile la realizzazione degli impegni assunti dai diversi enti e incentiva l'opportunismo degli attori locali. La positività dell'esperienza è relativa al raggiungimento di una migliore conoscenza del territorio, al riconoscimento dell'importanza di una programmazione comune, all'acquisizione di responsabilità da parte

degli amministratori comunali, ad una iniziale mobilitazione di risorse e attori. La fase costituente della Città metropolitana di Reggio Calabria, ha consentito, in parte, di superare le criticità esistenti nei rapporti tra le amministrazioni, la conflittualità tra partiti politici e sociali, le logiche di chiusura municipalistica, l'incapacità di determinare una mobilitazione collettiva per lo sviluppo. La valenza positiva dei processi concertativi è riconosciuta da tutti i soggetti, ma si riscontra la difficoltà a stabilizzare le relazioni ed a consolidare nuove logiche e nuove modalità di azione. *“La Concertazione di fatto da noi se esiste, esiste a sprazzi; non è uno strumento, un metodo consolidato”*. Il confronto, la negoziazione acquisiscono valore in relazione al significato che gli attori locali gli attribuiscono, al contenuto di senso che caratterizza le relazioni che si stabiliscono fra i diversi soggetti. Dai diversi Laboratori è emerso una rappresentazione ambivalente dell'esperienza. Per alcuni versi l'estensione della fiducia, la valenza della collaborazione e la maggiore propensione a cooperare conferiscono agli attori coinvolti nelle esperienze di progettazione *“una percezione nuova della loro realtà territoriale e la consapevolezza che la Concertazione è indispensabile per promuovere lo sviluppo locale”* (Piselli 2005, 463). Per altri versi traspare, nell'attuazione di questi strumenti, una sorta di incapacità delle istituzioni locali ad attuare forme di governo dei processi diversi da quelli normalmente praticati. La costruzione di spazi, indotti normativamente, nei quali sperimentare modalità decisionali partecipate risente, nel contesto analizzato, della difficoltà a recepire le nuove opportunità e a trasformarle in pratica consolidata. L'attuazione della Concertazione rimane legata alla realizzazione degli strumenti, si afferma come adeguamento a condizioni poste dall'esterno che non sempre vengono rielaborate a livello locale, ma conserva una natura imitativa e strumentale. La Concertazione dovrebbe contribuire ad affermare nuove modalità decisionali, diffondere nuove prassi e differenti logiche di governo dei processi attuati. Nell'esperienza analizzata si riscontrano interessanti cambiamenti cognitivi sperimentati nella fase di assunzione delle decisioni, meno frequenti sono le innovazioni socio-istituzionali e l'attuazione di forme effettive di governance. La Concertazione è praticata nell'assunzione delle decisioni, ma non nella gestione dei processi, non sempre prepara alla *governance*. La costruzione di reti di relazioni presuppone un processo continuo di negoziazione, nel quale i soggetti sono chiamati a mettere in discussione schemi di comportamento e modalità di azione consolidate. Questo non significa, per i diversi partecipanti, rinunciare a rappresentare gli interessi di cui sono portatori, ma utilizzare la diversità in funzione del raggiungimento di strategie comuni di sviluppo utili al cambiamento del contesto. La qualità della Concertazione, quindi, dipende dall'effettività del coinvolgimento degli attori e dalle logiche che motivano i loro comportamenti.

Affinché non prevalgano opportunismi e particolarismi è necessario che i soggetti riconoscano l'utilità a partecipare ad un processo di costruzione dello sviluppo orientato al raggiungimento di beni collettivi. La capacità di costruire reti, connettere territori, individuare strategie dovrebbe essere facilitata dall'esistenza di esperienze pregresse di Concertazione nel contesto locale. La continuità istituzionale fra le diverse politiche, in particolare i patti territoriali, e la valorizzazione delle opportunità ereditate, dovrebbe favorire il consolidamento delle relazioni avviate precedentemente e la propensione al confronto e al dialogo per costruire un progetto di sviluppo comune.

Le riforme che hanno caratterizzato gli anni '90 hanno riguardato il processo di trasformazione dell'insieme della Pubblica Amministrazione attraverso un complesso di leggi in materia di semplificazione procedurale e di riallocazione, a Costituzione vigente, dei poteri, dal centro alla periferia. Le esperienze di Concertazione istituzionale a livello decentrato sono divenute un metodo sempre più diffuso per far crescere le potenzialità di sviluppo e di occupazione di determinate aree territoriali, contribuendo anche alla maturazione di una classe dirigente diversa. La Concertazione locale è ritenuta, infatti, di fondamentale importanza per risolvere i problemi che interessano tali aree territoriali e per affrontare le molte difficoltà esistenti, tra cui conflittualità di tipo politico, assenza di un tessuto a tradizione associativa, mancanza di collaborazione tra le istituzioni pubbliche, ma essa ha tra i suoi obiettivi non tanto la costruzione di strutture e procedure che riproducano la Concertazione nazionale, quanto la realizzazione di un consenso in merito ad una strategia comune, alle successive azioni di intervento, alle forme di regolazione di eventuali conflitti. Il sempre maggiore riconoscimento del ruolo della Concertazione porterà ad una sempre più ampia valorizzazione del ruolo degli Enti locali come protagonisti dello sviluppo. La scelta del metodo concertativo appare ancora più importante alla luce della legittimazione diretta di cui godono dal '93 i vertici di comuni e province: vengono cioè rafforzati poteri e competenze di soggetti dotati di investitura diretta da parte del corpo elettorale. Il modello della Concertazione diventa lo strumento attraverso cui possono essere esercitate le nuove attribuzioni dei sindaci sul terreno della guida dello sviluppo. La Concertazione impone agli Enti locali l'acquisizione di una specifica capacità di costruzione del consenso, una metodologia imperniata sull'apertura alle esigenze degli altri soggetti pubblici e privati. La crescita della autonomia funzionale e finanziaria e il maggior ruolo dei sindaci comunali, delle Città metropolitane e dei presidenti delle Province e delle Regioni, infatti, non è stata

Concertazione Istituzionale e sociale negli strumenti di programmazione negoziata

accompagnata ad oggi da una prassi e/o da una istituzionalizzazione diffusa che definisce le regole del gioco della Concertazione tra istituzioni territoriali e forze sociali. Appare evidente che in un modello federale non è pensabile una definizione unitaria di regole identiche per tutte le Regioni da porre alla base della Concertazione con le forze sociali, che va ricercata nelle singole realtà territoriali al fine di cogliere, nel miglior modo possibile, le esigenze particolari dei diversi sistemi culturali, sociali ed economici, avendo come traguardo finale quello del raggiungimento di una migliore coesione sociale. Il contesto che ha verificato il più forte sviluppo del metodo della Concertazione lo si è avuto con la legislazione della programmazione negoziata. Infatti, l'occasione di svolgere un ruolo attivo nella progettazione coordinata intorno ad un'idea di sviluppo e la ricerca di sinergie da stabilire con gli altri soggetti pubblici e privati esercita una forte capacità di attrazione per gli amministratori delle Pubbliche Amministrazioni locali. Nell'ultimo periodo, si deve sottolineare, poi, come le regioni, che inizialmente si erano tenute ai margini, stiano scommettendo sempre di più su questi istituti, sia nella forma dell'utilizzazione diretta che del sostegno. Le intese istituzionali di programma e il rapporto stabilito tra contratti d'area e patti territoriali con i programmi regionali di sviluppo ne sono una dimostrazione concreta. Crescono sempre di più nelle amministrazioni locali i casi di buona utilizzazione del partenariato, cioè della metodologia che l'UE assume come propria scelta di fondo. E così un numero sempre maggiore di comuni, province, camere di commercio, scuole, università si sta dimostrando particolarmente attivo nella ricerca di partner nazionali e comunitari, pubblici e privati, nonché nella utilizzazione delle occasioni di sviluppo contenute nei programmi e nei progetti comunitari. L'avvio negli ultimi anni della programmazione negoziata, degli interventi di sostegno allo sviluppo locale costituisce senz'altro una delle novità più significative nella fase attuale di politica economica e degli interventi di promozione dello sviluppo e della crescita del territorio promossi nel nostro Paese. Una fase avviata formalmente con la legge 662/96 che si inquadra nell'ambito della profonda riforma tesa a realizzare le indicazioni della UE sulla promozione dello sviluppo dal "basso" e sulla valorizzazione delle vocazioni e delle caratteristiche del territorio e volta a completare un processo di trasferimento di funzioni a regioni, province ed enti locali. Gli interventi impostati e realizzati in questi anni nella prospettiva del decentramento delle funzioni e degli strumenti di politica economica e del lavoro hanno seguito il percorso della Concertazione delle parti sociali. Il dialogo sociale, quale componente fondamentale del partenariato, costituisce un metodo di intervento promosso e suggerito dall'UE soprattutto nel QCS. Tuttavia con la connessione tra decentramento amministrativo - programmazione dello sviluppo locale e concertazione tra gli attori

sociali, il metodo della concertazione assume nel nostro Paese una funzione di riferimento, un tratto distintivo che va analizzato per gli effetti prodotti nelle relazioni sociali ed economiche e per l'impatto sul sistema produttivo e sulle scelte di programmazione. La crescita dei sistemi locali costituisce senza dubbio l'ottica di riferimento degli interventi di politica economica impostati e sostenuti in questi anni, sia dal punto di vista delle misure volte al miglioramento delle condizioni ambientali e di contesto in cui operano le imprese, sia per quanto riguarda il ruolo della Concertazione, ovvero la capacità degli attori locali di sviluppare e promuovere direttamente la crescita del territorio, puntando sul rafforzamento delle convenienze per gli investimenti e sulle vocazioni economiche e produttive locali, l'azione di semplificazione delle procedure della programmazione negoziata e l'accesso ai fondi strutturali ha consentito l'impegno di ingenti somme destinate sostanzialmente ai patti territoriali e ai contratti d'area, quale contributo pubblico alla realizzazione di iniziative private di promozione degli investimenti sostenute e promosse attraverso esso con le parti sociali a livello locale. Tuttavia, anche a fronte dei risultati raggiunti in quest'ultimo periodo e della verifica delle molteplici attività in corso, appare utile in questa fase impostare ed effettuare un monitoraggio degli strumenti della programmazione negoziata, sia alla luce delle indicazioni della UE, sia in ordine alla coerenza nell'uso e nell'approccio a questi strumenti per la valorizzazione ed il miglioramento del contesto locale, in funzione di attrazione di nuovi investimenti. In alcuni casi, infatti, si assiste, soprattutto per quanto riguarda i patti territoriali, all'affermazione di un sistema di sostegno agli investimenti non del tutto integrato con la programmazione regionale ed in linea con le indicazioni comunitarie riprese dai Piani nazionali per il lavoro. Strategicamente lo sviluppo locale richiede, infatti, di volta in volta, una selezione del livello e degli strumenti di intervento che abbia come obiettivi:

- l'accrescimento del tessuto produttivo;
- lo sviluppo delle condizioni di contesto di tipo economico e sociale, che rappresentano il patrimonio relazionale da cui prendono avvio i processi di crescita del territorio.

Il conseguimento di questi risultati può essere efficacemente raggiunto attraverso una strumentazione trasversale che, agendo sull'insieme del sistema imprenditoriale, concorra alla realizzazione della complessiva strategia di sviluppo. Inoltre, è necessario non sottovalutare il dato per cui per valutare l'efficacia di uno strumento, è indispensabile conoscerne gli effetti su variabili quali occupazione e investimenti. È innegabile, infatti, l'importanza dell'occupazione nelle politiche di intervento nel Mezzogiorno, ma proprio sotto questo profilo l'utilizzazione degli strumenti di analisi economica si è spesso dimostrata carente. Relativamente alla *programmazione per lo*

sviluppo degli enti locali, il Rapporto sullo stato dei poteri e dei servizi locali articola la propria analisi in due momenti, il primo nel quale approfondisce:

- a. la relazione in atto tra la programmazione dello sviluppo locale (e i suoi nuovi strumenti) e il modello di Concertazione concordato con il patto di Natale del 1998;
- b. gli ulteriori sviluppi legati ai nuovi fondi comunitari che pongono al centro delle nuove procedure proprio il partenariato sociale.

Il secondo momento dell'analisi riguarda lo stato di attuazione e le problematiche aperte nello specifico dei nuovi strumenti di programmazione negoziata: le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro, i Piani Operativi Regionali, i Progetti Integrati Territoriali, i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, i Patti Territoriali. Dal Rapporto, anche se non esplicitato, si evince come il percorso maggiore compiuto nella applicazione degli accordi del 1998 sia stato quello della Concertazione istituzionale tra Governo e amministrazioni regionali, in misura minore con le amministrazioni locali. I nuovi strumenti di programmazione dello sviluppo locale appaiono infatti centrati sul partenariato istituzionale:

- *I Programmi Operativi Regionali (POR)* dei nuovi fondi comunitari hanno ridotto il livello multiregionale a favore della regionalizzazione dei programmi. La Partecipazione delle forze sociali ai tavoli regionali ha costituito un importante momento di applicazione del Protocollo del 1998, anche se limitato ad oggi alla fase della ideazione del programma operativo e ai soli fondi comunitari. Pur tuttavia il rispetto dei tempi e la qualità dei programmi predisposti costituisce un indubbio successo delle politiche di Concertazione integrate tra istituzioni e parti sociali.
- *I Progetti Integrati Territoriali (PIT)* costituiscono solo una specificazione operativa dei POR e riguardano una esigenza manifestata dall'Italia di poter inserire nei Programmi Operativi delle Regioni iniziative intersettoriali tra di loro coerenti e collegate ai fini del raggiungimento di un obiettivo unitario del territorio.
- *L'Intesa Istituzionale di Programma* viene ad essere baricentrica di tutta la strumentazione della programmazione negoziata, attivata a partire dalla seconda metà degli anni '90. Si tratta di uno strumento strategico che vede coinvolte le amministrazioni regionali (e le Province autonome) per la definizione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune, da realizzarsi nel quadro della programmazione

statale e regionale. Si tratta di una ordinaria modalità di funzionamento del rapporto tra Governo e Regioni per favorire lo sviluppo locale, nella prospettiva della riforma federalista dello Stato. Le Intese, nell'esperienza attuale, hanno riguardato principalmente risorse destinate agli investimenti infrastrutturali e alla progettazione degli stessi.

La Partecipazione delle forze sociali alle scelte operate con l'intesa istituzionale appare di tipo indiretto. Una prima modalità attiene la Partecipazione delle forze sociali alla Concertazione nazionale prevista per la legge finanziaria e per il documento di programmazione economico finanziaria nel quale il Governo traccia le linee della propria azione programmatica; la seconda modalità riguarda il diverso livello con il quale le singole Regioni hanno attivato procedure di Concertazione con le parti sociali sulla base delle quali giungere alla definizione di programmi regionali condivisi. Appare evidente che esistono differenziazioni notevoli tra Regione e Regione sui livelli di coinvolgimento delle Parti Sociali nelle scelte di programmazione economica e finanziaria del territorio. Nonostante le difficoltà in relazione alle procedure e ai tempi di applicazione delle stesse è confortante rilevare che la stragrande maggioranza delle regioni italiane (16 su 20) hanno firmato le relative Intese. *L'Accordo di Programma Quadro* rappresenta lo strumento operativo attraverso il quale i programmi contenuti nell'Intesa Istituzionale vengono trasformati in programmi esecutivi di interesse comune o funzionalmente collegati. Nell'Accordo di Programma Quadro diviene compiuto l'accordo tra gli Enti locali e gli altri soggetti pubblici e privati interessati alla realizzazione dei programmi. Le osservazioni precedenti hanno sottolineato come l'evoluzione della strumentazione disponibile abbia riguardato principalmente la Concertazione istituzionale. A partire dalla programmazione negoziata, soprattutto in alcuni dei suoi strumenti, patti territoriali in primis, alcuni passi in avanti sono stati compiuti con riferimento alla Concertazione con le parti sociali, anche se appare, comunque, opportuno un intervento di riordino di detta strumentazione. In molti degli strumenti di programmazione negoziata, peraltro, la Concertazione con le forze sociali non è apparsa in grado di consentire la condivisione ex-ante delle scelte programmatiche. Cruciale, al fine del coinvolgimento di tutti gli Attori dello sviluppo economico, appare allora un'azione volta a favorire la Concertazione territoriale con le forze sociali nella nuova situazione di decentramento amministrativo e di riarticolazione federale dello Stato. Il ruolo della Concertazione istituzionale risulta comunque strategico, gli attori locali attribuiscono una certa importanza alla rete, alla cooperazione e alla condivisione come metodi che consentono di superare il tradizionale isolamento istituzionale e la rigida autoreferenzialità del passato. Attraverso essa, si deve arrivare alla stesura di un documento di intenti contenente le

linee guida utili alla definizione delle strategie e degli obiettivi operativi.

¹ Il riferimento è alla versione consolidata del trattato sull'Unione europea quale risulterà a seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 (in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9 maggio 2008, 2008/C 115/01).

² Osserva al riguardo M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in www.astrid-online.it, 20 maggio 2009, 16, che “i differenti strumenti di partecipazione a livello di UE - sia presso le istituzioni centrali che presso le loro rappresentanze negli Stati membri - non sono nati per affiancare e rinvigorire la democrazia nella sua forma classica, ovvero quella rappresentativa, né tanto meno per stabilizzare processi democratici in atto, ma piuttosto per consentire, vista la mancata realizzazione della democrazia rappresentativa a livello comunitario, di verificare la validità degli effetti delle decisioni adottate: in una prospettiva, dunque, di incremento della legittimazione funzionale, anziché di realizzazione di un modello di democrazia partecipativa in senso proprio, volto cioè a completare, o meglio, ad ampliare la insoddisfacente espressione di democrazia rappresentativa”.

³ L'art. 32, comma 3 del Tuel afferma, infatti, che “*Lo Statuto deve comunque prevedere il presidente dell'Unione scelto tra i sindaci dei Comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze*”.

⁴ Meneguzzo M., (1995), “Dal New Public Management alla Public Governance”.

⁵ OECD, (2001), *Citizens as Partners: information, consultation and public participation in policy making*.

⁶ Alla base di tale obiettivo deve essere evidenziato il tema della “buona” governance, che si realizza quando il governo e le amministrazioni pubbliche: 1) agiscono in modo legittimo, ossia rispettando la legge ed i limiti dell'autorità conferita, i procedimenti, i diritti e gli interessi legittimi di cittadini e altri stakeholder; 2) soddisfano predefiniti livelli di performance; 3) rendono conto ai cittadini e agli altri stakeholder per la propria azione in termini dei suddetti criteri di legittimità e livelli di performance. Di conseguenza, si può sostenere che la buona governance è caratterizzata da integrità (ossia da dipendenti pubblici che svolgono la propria funzione nel rispetto delle norme ed in assenza di favoritismi), responsabilizzazione (misurata dalla capacità dei cittadini di ottenere standard di performance dichiarati o di potersi appellare in mancanza di questi) e trasparenza (ossia informazione ai cittadini sulle attività della P.A. e sulla disciplina normativa della stessa).

⁷ Per considerazioni più ampie sul Libro Bianco e sui numerosi documenti europei che insistono sulla partecipazione, si rinvia al saggio di E. Brogi.

⁸ Borri D., (2000), *Problemi e tendenze della pianificazione partecipativa e comunicativa*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 170, p.5.

⁹ La partecipazione può essere intesa come la premessa operativa necessaria per attivare processi di Concertazione, contrattazione, condivisione, costruzione di consenso etc.

¹⁰ È noto il legame cogente e indissolubile che esiste tra programmi/progetti/politiche e loro valutazione e tra qualità dei servizi e relativa valutazione.

¹¹ Gallino L., *Dizionario di sociologia*.

¹² Il termine locale è inteso in una accezione generale, riguardante, ad esempio, le conoscenze esplicite e tacite presenti in una data organizzazione ovvero i saperi e i valori presenti in una specifica comunità territoriale o professionale (etc.).

¹³ Mannarini, T, *Comunità e partecipazione*.

¹⁴ Mannarini T. op.cit.p.67.

¹⁵ Fallimenti della partecipazione sono assai numerosi: si pensi ad esempio a quanto è successo in passato nella scuola o in altri tipi di istituzioni pubbliche che hanno adottato meccanismi di decisione che richiedevano la partecipazione di soggetti esterni quali utenti e cittadini.

¹⁶ Il concetto di valutazione rimanda sia alla opportunità di “giudicare” sia alla possibilità di “dare valore” a qualcosa; in ogni caso la valutazione in quanto pratica “professionalizzata” implica l'esigenza irrinunciabile di rendere esplicito ciò che nei processi quotidiani di valutazione rimane implicito.

¹⁷ Alcuni approcci valutativi partecipati come quello di “quarta generazione” di Guba e Lincoln e l'approccio “empowerment evaluation” di Fetterman finiscono quasi per far coincidere la partecipazione al processo decisionale con la partecipazione al processo valutativo.

¹⁸ Cfr Per approfondimenti si veda L.Hinna, op.cit.

¹⁹ È così definita l'opposizione di comunità locali a certi progetti di interesse generale che sono percepiti come una minaccia per i propri interessi o la propria identità. Per un approfondimento sul tema, cfr. A più voci, (a cura di L. Bobbio), *Dipartimento Funzione Pubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

²⁰ Diverse amministrazioni locali prima di avviare processi di partecipazione dei cittadini, definiscono con essi le “regole del gioco” per rendere ancora più trasparente il processo.

²¹ Sul concetto di SEST v. Ciciotti 1997

CAPITOLO VII
METODOLOGIE E PROCEDURE DI VALUTAZIONE
A SUPPORTO DEL DECISORE PUBBLICO

Premessa

In Italia, solo di recente la Valutazione ha visto crescere la sua considerazione e il suo peso¹. La ricerca scientifica nel suddetto campo, ha registrato negli ultimi decenni un evidente sviluppo per quanto riguarda contenuti scientifici e tematiche affrontate. Infatti, l'evoluzione dei processi decisionali inerenti a problemi complessi ha stimolato lo sviluppo di nuove combinazioni tra strumenti di analisi e metodi di partecipazione (Mattia, 2007). Ciò a cui stiamo assistendo oggi non è il risultato di una reale presa di coscienza dell'utilità della Valutazione quanto, della necessità di ricorrere ad essa in un periodo caratterizzato da forte incertezza e una disponibilità limitata di risorse. Mai come in questo momento il nostro Paese si trova a fare i conti con decenni di politiche pubbliche inefficaci, definite in assenza di una strategia di lungo periodo e di validi criteri in base ai quali orientare le scelte. L'*Efficacia*² e l'*Efficienza*³ diventano le nuove parole chiave della programmazione pubblica. In questa prospettiva la Valutazione, in tutte le sue declinazioni, assume un crescente rilievo come strumento in grado di offrire quelle informazioni e quei "giudizi esperti" (Patassini, 2000) attraverso i quali operare scelte razionali e soddisfacenti. La domanda di Valutazione ha assunto un peso crescente nei processi di pianificazione urbana e territoriale tanto che le occasioni per una interazione fra piano/progetto e Valutazione sono notevolmente incrementate. Centrale diviene la dimensione territoriale (Pasqui, 1999). Il territorio non è più inteso come semplice supporto di funzioni ed interventi, ma come un'entità complessa e multidimensionale con proprie specificità locali, storia e identità: queste specificità sono una dimensione fondamentale dei processi dello sviluppo e le politiche di sviluppo devono riconoscerle e valorizzarle. Secondo questa concezione lo sviluppo non risponde solo a logiche economiche quantitative e non proviene da azioni "dall'alto": le specificità locali vengono viste come risorse straordinarie e non riproducibili, elementi determinanti per le pratiche di sviluppo endogene (Magnaghi, 1998). In questo senso il "rilievo delle risorse" locali diventa un elemento centrale per l'azione (Cremaschi 2001a) e l'approccio allo sviluppo è un approccio "dal

basso”. Questo orientamento al territorio e al locale è uno dei terreni sui quali si registra una progressiva convergenza di strumenti nati in contesti legislativi ed in parte anche culturali diversi, come gli strumenti di riqualificazione urbana, gli strumenti di programmazione negoziata e gli strumenti di rigenerazione urbana (Cremaschi, 2000). Conseguenza di questo orientamento sono gli obiettivi strategici che in genere caratterizzano le politiche di sviluppo locale (Pasqui, ibidem): promuovere l’azione dei soggetti locali nel produrre innovazione; rafforzare la qualità dei contesti locali migliorandone la performance e la competitività; sviluppare meccanismi istituzionali per combinare risorse ed attori diversi, pubblici e privati; promuovere comportamenti cooperativi, ossia “fare società locale” (Bonomi, 1997). Una questione rilevante, che la maggior parte degli autori mette in luce, è, appunto, il tentativo di costituire coalizioni locali, individuare il territorio interessato dalle azioni locali attraverso la definizione di un *network* di attori, piuttosto che attraverso partizioni geografiche predefinite (Salone, 1997). Perciò, il termine Valutazione deve essere inteso come l’insieme delle attività necessarie ad esprimere un giudizio per un fine decisionale, parere che deve essere supportato da procedure di ricerca valutativa che ne costituiscano un’argomentazione essenziale ed imprescindibile (Weiss, 1998). Difatti, se condotta a partire dalle fasi iniziali del processo, riveste un ruolo centrale in tutto il ciclo decisionale, contribuendo non solo ad orientare le scelte ed a misurarne gli effetti, ma a produrre *Informazione* e *Conoscenza*, nonché a *costruire consenso* intorno alla realizzazione di interventi complessi, soprattutto, quando la relativa attuazione comporta impatti economici, sociali e fisici rilevanti e di lunga durata. Alla luce di queste considerazioni, si può notare che le metodologie di Valutazione, se praticate, potrebbero contribuire ad orientare fortemente i processi decisionali verso il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità, mediante il ricorso a procedure che siano in grado di integrare un ampio spettro di valori, anche se conflittuali fra loro. In questo modo, le scelte finali verrebbero assunte consapevolmente dai soggetti che partecipano alla formazione delle decisioni, proprio sulla base della possibilità di verificarne gli effetti in rapporto alle informazioni disponibili ed alle proprie aspettative, mentre i modelli si limitano a fornire una cornice strutturata al dibattito ed a documentarne il processo. Diversi sono gli strumenti che possono essere utilizzati per facilitare il processo decisionale, dalle Analisi Multicriteria (AMC) ai modelli di Valutazione integrata, dalle analisi quantitative (come le Analisi Costi-Benefici (ACB) o le Valutazioni del Rischio) ai processi deliberativi.

**La Valutazione
come aspetto strategico
della politica di sviluppo**

In termini generali, *Valutare* significa *dare (assegnare, riconoscere, etc...) un Valore* in maniera formale, evidente e metodologicamente rigorosa ad un specifico *Evaluando*⁴. La Valutazione⁵ è dunque l'espressione di un *giudizio argomentato per un fine* (Bezzi, 2001). Nel contesto istituzionale, la Valutazione è stata protagonista di una progressiva evoluzione nella quale possono essere identificate diverse fasi; Derlien (1990) sottolinea appunto tre fasi di sviluppo del processo di Valutazione. La prima fase si può considerare iniziata tra gli anni '60 e '70, nel quadro dei programmi pubblici dei governi social-liberali per risolvere problemi sociali; una seconda fase, sviluppatasi durante gli anni '80, ha invece visto un ruolo predominante dei governi conservatori, quando la Valutazione venne utilizzata come una giustificazione delle politiche fiscali e dell'allocazione delle risorse. Infine, la terza evidenzia un progressivo aumento del grado di complessità della Valutazione, che tende a diventare complementare alla definizione di programmi e politiche, e che a questi dovrebbe contribuire a suggerire nuovi ambiti e linee di orientamento, fino ad arrivare allo sviluppo dell'idea di "valutare la Valutazione". Quest'ultimo approccio è attualmente più diffuso negli Stati Uniti, dove è conosciuto come *Meta-evaluation*⁶, e da questo emerge la possibilità di disegnare nuove conclusioni durante il processo di Valutazione. Nell'applicazione delle metodologie di Valutazione risulta particolarmente importante il processo di Valutazione stesso, ancor più del risultato atteso; il processo stesso stabilisce, quindi, un quadro preciso di raccolta delle informazioni utili e necessarie, e contribuisce a dare all'aspetto decisionale basato un approccio di carattere maggiormente quantitativo, come precisava Dosi (2006). Camagni e Gorla (2006) sottolineano che durante il processo di Valutazione si crea un collegamento continuo fra il valutatore e le parti sociali e istituzionali, con lo scopo di rimodellare sia l'intervento che le preferenze degli stakeholders, ottenendo anche un ampliamento dei criteri di Valutazione. Sempre, Camagni e Gorla (2006) precisano che la Valutazione economica degli interventi aiuta l'azione pubblica in due direzioni rispetto ai *modelli di governance*, da una parte prevedendo il partenariato pubblico-privato, e, dall'altra, una migliore cooperazione fra diversi livelli di governo. Nel primo caso si evidenzia il fatto che la Valutazione economica permette di prendere in considerazione le possibilità ed i limiti dei finanziamenti privati facilitandone il coinvolgimento per quanto riguarda le opere pubbliche (il cosiddetto *project financing*), mentre il secondo caso si riferisce alla comprensione dei costi e dei benefici per le comunità locali e nazionali. Pennini (1991) definisce il ruolo della Valutazione economica sostenendo che essa mira ad aggiungere un elemento di giudizio economico all'interno dei processi decisionali a carattere politico, e che intende in questo modo favorire interventi più efficienti dal punto di vista economico e con maggiore impatto positivo sulla

collettività. L'evoluzione che ha visto protagonista il fenomeno della Valutazione negli ultimi anni e la natura degli interventi hanno sottolineato l'aspetto strategico del processo di Valutazione stesso; tale processo necessita, infatti, di una struttura più complessa, di una più ampia raccolta di informazioni e di criteri che possano rappresentare diversi livelli di rilevanza e che concorrano alla definizione dei risultati attesi. In questo senso si spiega l'approccio dei valutatori negli ultimi anni, che sempre più spesso adotta tecniche di Valutazione Multicriteria che permettono di tenere in considerazione anche aspetti sociali, territoriali e ambientali al fine di ottenere un'immagine più articolata e più aderente alla complessità dell'oggetto sottoposto alla Valutazione, come sottolineano Camagni e Gorla (2006), in coerenza con l'accresciuta considerazione dell'aspetto strategico del processo di Valutazione, nel luglio 2006 l'*Organisation for Economic Cooperation and Development (OCSE)* tenne a Trento un workshop sul tema "Valutazione come strumento di costruzione di una strategia per lo sviluppo locale". Gli aspetti innovativi sottolineati durante i lavori si ritrovano nel dibattito generatosi tra partecipanti ed *discussant*. Da questo emerge, infatti, in primo luogo l'importanza di una definizione condivisa, in quanto la Valutazione rappresenta una disciplina abbastanza giovane nell'ambito delle scienze sociali ed è oggetto dell'attività di molte organizzazioni professionali, e di studio in pubblicazioni scientifiche e programmi universitari. Occorre sottolineare il fatto che non esiste una definizione pienamente condivisa; possiamo invece ricordare la definizione proposta da *American Evaluation Association, Joint Committee on Standards*, (1994), per la quale "*Evaluation is the systematic inquiry into the worth or merit of an object*". Questa rappresenta una breve ed elegante definizione dalla quale emergono alcuni spunti di riflessione che necessitano di essere approfonditi (OCSE, 2005) e che vengono di seguito proposti. In primo luogo, la definizione proposta non specifica il fatto che la Valutazione deve essere indipendente. Ciò significa che la Valutazione non necessariamente deve essere realizzata da un esperto esterno, ma può essere anche interna, e costruita attraverso la partecipazione degli stakeholders. In secondo luogo, una Valutazione non è definita dal suo scopo, dalla sua intenzione; al contrario, il monitoraggio e la verifica dell'intervento, il processo decisionale o qualsiasi altra proposta possono costituire una Valutazione. In terzo luogo, detta definizione non specifica qual è l'oggetto del processo di Valutazione. Una Valutazione può, quindi, riguardare un progetto, un programma, un'organizzazione, una politica o anche un diverso oggetto di inferiore rilevanza. Ancora, non è specificato dalla definizione proposta quali siano le caratteristiche qualitative di un processo di Valutazione; tra queste vanno considerate pertanto efficacia, efficienza, rilevanza, sostenibilità della Valutazione stessa, e qualsiasi altra qualità o

combinazioni di queste. Infine, tale definizione non specifica alcuna modalità per disseminare la Valutazione; in ogni caso, la Valutazione dovrebbe essere presentata in modo formale, aperta al pubblico oppure diffusa mediante pubblicazione; insomma, il processo di valutazione dovrebbe concludersi con la presentazione dei risultati mediante opportuni eventi pubblici (nella fase nota come di *disseminazione*).

Nell'approccio OCSE alla Valutazione si osserva l'intervento di un mutamento di approccio, nel senso che:

- la Valutazione diventa parte integrante del processo di definizione della politica di sviluppo;
- la Valutazione non rappresenta solo un momento finale di un intervento, progetto o politica;
- la Valutazione contribuisce a definire le modalità dell'intervento stesso, attraverso la costruzione di una migliore strategia di sviluppo.

Tra le conseguenze della considerazione del processo di Valutazione come strumento strategico, emergono in particolare:

1. l'aumento dell'efficacia della Valutazione stessa;
2. l'aumento dell'efficacia dell'intervento;
3. l'allocatione più produttiva delle risorse finanziarie disponibili.

Per la realizzazione di quanto sopra indicato, emerge pertanto la necessità di intensificare e migliorare gli aspetti relativi alla formazione dei valutatori, e di stimolare il consolidamento di una vera e propria "*Cultura della Valutazione*". Mike Geddes, professore all'Università di Warwick (Regno Unito), illustra i passi attraverso i quali deve essere costruito l'intero processo di Valutazione. Per affrontare i quali occorre chiarezza riguardo ai seguenti aspetti:

- sviluppo di una strategia di Valutazione (è necessario essere chiari riguardo ad obiettivi, metodi da usare e capacità di realizzazione);
- progetto della Valutazione;
- scelta del valutatore (che deve avvenire tramite interviste e comunque attraverso un processo trasparente, selettivo ed effettivo);
- utilizzo di risultati, *feedback* ed rapporti, tutti questi mezzi utili ai partner per capire se e quali obiettivi sono raggiungibili o raggiunti.

La Valutazione è, quindi, un processo complesso e articolato, che riguarda tanti soggetti diversi: il decisore (che decide cosa valutare), le

varie amministrazioni coinvolte, i soggetti attuatori, i destinatari degli interventi e gli utenti dei servizi prodotti, gli stakeholders, il valutatore. È un processo che può implicare un lavoro prolungato fra la decisione iniziale relativa all'intervento, quella di valutarlo (che può non coincidere con l'inizio dell'intervento), la fase di preparazione e quelle di esecuzione e di valorizzazione dei risultati. Tra l'iniziale proposta "politica" di un intervento e la sua realizzazione passa infatti normalmente un periodo di tempo notevole. Nonostante queste caratteristiche (complessità, articolazione, durata dell'azione pubblica e del processo di Valutazione), le Amministrazioni devono essere in grado di imparare dall'esperienza e, per fare questo, devono innanzitutto imparare a porsi le domande di Valutazione più appropriate.

**La rilevanza
della Valutazione
nella nuova programmazione**

L'importanza della Valutazione emerge dal fatto che, il processo di Valutazione è finalizzato all'apprezzamento sistematico della definizione dei risultati di un progetto, programma o politica di sviluppo, apprezzamento che si effettua prima (la Valutazione ex-ante), durante (in itinere) o dopo il completamento delle attività previste (Valutazione ex-post). La Valutazione deve permettere, quindi, di formulare un giudizio sulla rilevanza ed il raggiungimento degli obiettivi in termini di efficienza, impatto e sostenibilità del progetto oggetto della Valutazione stessa; riguarda, pertanto, il processo di determinazione del valore e dell'importanza dei possibili effetti indotti da un'attività, politica o programma su un territorio al livello locale, regionale, nazionale o europeo. Essa rappresenta, quindi, un insieme di azioni coordinate basate su diversi metodi e tecniche ai fini di permettere raggiungimento di un giudizio su diversi interventi stabiliti (oggetto dell'analisi) in relazione al loro percorso o ai loro effetti (Palombo, 2001). La Valutazione si rende utile ai fini della definizione di una *Previsione*, attraverso la Valutazione ex-ante, e di un *Giudizio*, mediante la Valutazione ex-post, degli effetti di un intervento rispetto agli obiettivi previsti. La caratteristica principale richiesta per gli obiettivi è quella di essere valutabili attraverso diversi indicatori identificabili e quantificabili. Ciccotti (2005) precisa che il processo di Valutazione rappresenta un'attività delicata, nel senso che la Valutazione deve gestire i conflitti e costruire un consenso. Il ruolo della Valutazione è in questo caso strategico, e occorre distinguerlo da quello definito nel tradizionale modello di Valutazione delle politiche pubbliche. La Valutazione Strategica rappresenta uno strumento destinato a definire un consenso attorno alle politiche previste. Tali politiche, precisa Ciccotti, rappresentano un insieme di strategie di trasformazione del territorio ai fini di creare possibilità di successo più alte e l'attuazione *efficiente* ed *efficace*; inoltre, la Valutazione,

rappresenta uno strumento a supporto dell'attività decisionale sia nella fase di realizzazione che nella fase di implementazione di un intervento. Tale attività decisionale si riferisce spesso ad una pluralità di soggetti che sono chiamati a prendere le decisioni. Bentivegna (2000) precisa che nell'ambiente decisionale non esiste un risultato ottimo, ma il risultato rappresenta una conseguenza del negoziato e quindi, la Valutazione ha il ruolo di sottolineare se il risultato ottenuto condivide *l'efficacia, l'efficienza e l'equità*. Vivendo in un mondo dinamico su tutti aspetti (economico, sociale, politico, ambientale) caratterizzato da collegamenti reciproci, esistenza di reti strutturali e incertezze, si rende necessaria la presenza di maggiore flessibilità nei processi decisionali; le azioni di tipo "progetto" sempre più frequente nell'ambiente economico (e non solo) rappresentano un metodo di reagire in modo rapido ed efficiente ai cambiamenti globali. La Valutazione di tali interventi o progetti, rappresenta un processo che si stende nel tempo, superando la durata dell'intervento stesso; questa si spiega con il fatto che anche dopo la conclusione dell'intervento si rende utile realizzare una valutazione ex-post che può rappresentare in un momento successivo "l'esperienza" guadagnata che potrebbe garantire una condizione per il raggiungimento degli obiettivi futuri a tutti i livelli, garantendo che i costi dell'intervento sono minori ai benefici realizzati. La Valutazione inoltre permette l'eliminazione dei progetti che non soddisfano le condizioni di esigibilità stabilite sia dalla normativa europea che la normativa emersa dai diversi livelli di governo nazionale.

Al fine di delineare gli obiettivi e le problematiche della Valutazione si rende utile fare riferimento alla normativa europea, la quale con il Regolamento CE 1083/2006 specifica all'art. 47 che le valutazioni sono volte a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento, tenendo presente l'obiettivo di sviluppo sostenibile e la normativa comunitaria per quanto riguarda l'ambiente. La normativa europea precisa, inoltre, che il processo di Valutazione dovrebbe essere caratterizzato da una natura strategica (nel caso in cui si analizza l'evoluzione di un intervento) e da una natura operativa al fine di contribuire alla sorveglianza di un programma. Si chiarisce poi che tali valutazioni devono venire realizzate sia prima che durante e dopo il periodo di programmazione. In seguito, il regolamento menzionato all'art.48 stabilisce, con riguardo alla Valutazione ex-ante, che essa è volta ad ottimizzare l'attribuzione delle risorse ed a migliorare la qualità della programmazione dei programmi operativi. Inoltre si indica che la Valutazione deve individuare le disparità esistenti, prevedere i risultati e gli scopi da raggiungere. Lo stesso documento precisa che dopo la conclusione dell'intervento si deve

Gli obiettivi e le problematiche della Valutazione

realizzare una Valutazione ex-post ai fini di analizzare il grado di utilizzazione delle risorse impegnate, l'efficienza e l'efficacia dell'intervento, nonché l'impatto socioeconomico. Dallara (2005) nota che un passo importante durante il processo di Valutazione è costituito dall'analisi della coerenza degli elementi costitutivi di un piano fra di loro; in tale proposito si precisa che il funzionamento coerente ed unitario delle azioni previste e degli obiettivi "programmatici e strategici" con il contesto esterno deve essere realizzato precedentemente alla Valutazione della realizzabilità dell'intervento. Sempre Dallara, a tale proposito, identifica quattro ambiti che devono essere sottoposti all'analisi; i quattro ambiti sono rappresentati dalla pianificazione superiore, dall'analisi SWOT, dalla completezza dei singoli progetti riferito all'obiettivo generale e dalla coerenza esistente fra i singoli progetti.

Come abbiamo già detto, la Valutazione, in generale, rappresenta un processo in grado di produrre analisi e giudizi circa le conseguenze di interventi o progetti di applicazioni di politiche comunitarie o regionali. Sempre dal punto di vista generale, ed ai fini della ricerca, ha lo scopo di migliorare gli interventi pubblici nel processo di scelta strategica, e la scelta degli strumenti di intervento ai fini del raggiungimento degli obiettivi prestabiliti, oltre che per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attuatori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica (QSN, 2007). La letteratura, con riguardo ai processi valutativi in generale, identifica tre momenti della Valutazione:

1. un primo momento rappresentato dalla *Valutazione ex-ante*, realizzata ai fini di produrre un giudizio a priori, per capire se i problemi sono corretti, strategia e obiettivi sono pertinenti, e impatti realistici; per definire misure di monitoraggio e future valutazioni (Todd e Wolpin, 2006),
2. un secondo momento rappresentato dalla *Valutazione in-itinere*, che si realizza durante l'implementazione degli interventi, analizza i primi risultati, la gestione finanziaria e l'implementazione e permette adattamenti durante il ciclo (World Bank, 2004);
3. infine, un terzo momento rappresentato dalla *Valutazione ex-post*, che delinea un giudizio sul programma nella sua completezza, con particolare attenzione agli impatti prodotti e alla loro sostenibilità; un altro obiettivo che caratterizza la Valutazione ex-post è rappresentato dal fatto che analizza

Gli Strumenti consolidati per la Valutazione

l'efficacia e l'efficienza degli interventi e descrivere fattori di successo e fallimento.

Momenti Valutativi	Livelli di Valutazione
Fase ex Ante	Valutazione dello stato di fatto
	Valutazione strategie-scenari
	Valutazione delle idee progettuali (pre-fattibilità)
	Valutazione delle alternative progettuali (fattibilità)
Fase in Itinere	Attuazione delle fasi progettuali
Fase ex Post	Valutazione dei risultati

Tab. 1, Momenti valutativi e livelli di Valutazione

Come si vede in tabella le Valutazioni descritte si inseriscono in momenti differenti del processo: il primo livello di Valutazione, ossia quello dello stato di fatto è antecedente alla fase ex ante con la quale solitamente si dà avvio al processo di Valutazione e durante la quale vengono definiti gli obiettivi e formulate le ipotesi di intervento. La Valutazione delle strategie e di scenari alternativi rappresenta invece il cuore della Valutazione ex ante, anche se nella Pianificazione Strategica tali contenuti sono alquanto trascurati. Altro contenuto importante della fase ex ante è la verifica della rilevanza e utilità di alcune azioni come premessa agli studi di fattibilità. La Valutazione dei risultati è invece un'attività che può essere svolta in due diversi momenti: sia in fase in itinere, monitorando lo stato di attuazione del piano e dei singoli progetti, che in fase ex post quando si ritiene che il piano o il progetto sia stato portato a compimento. I tre momenti della Valutazione, quindi, si realizzano in termini di efficacia ed efficienza, cioè la capacità di un intervento di raggiungere gli obiettivi stabiliti e rispettivamente, capacità di conseguire un maggior livello di output utilizzando un dato insieme di input o un dato livello di output con un minore input (Antonelli, 2005; Lookheed e Hanushek, 1994). E' un tassello indispensabile per riavviare e riattivare costantemente il processo. La scelta degli strumenti di Valutazione rappresenta un processo complesso, date le sue conseguenze con riguardo al processo di Valutazione su cui vengono applicati; gli strumenti, i metodi e le tecniche di Valutazione dovrebbero tener conto in primo luogo degli obiettivi e degli scopi della Valutazione.

Nella Tabella sottostante vengono riportate le fasi di sviluppo di un programma e le relative domande e funzioni svolte dalla Valutazione.

Fase di sviluppo del programma	Domande	Funzione della Valutazione
<i>EX ANTE</i>	<i>EX ANTE</i>	<i>EX ANTE</i>
Analisi dei problemi e dei bisogni sociali	Fino a che punto sono soddisfatti i bisogni e gli <i>standard</i> della comunità?	Analisi dei bisogni; descrizione dei problemi
Determinazione delle finalità	Cosa bisogna fare per soddisfare questi bisogni e <i>standard</i> ?	Analisi dei bisogni; domanda di servizi
Disegno delle alternative previste dal programma	Quali servizi si potrebbero usare per produrre i cambiamenti sperati?	Analisi della logica o della teoria del programma
Selezione di un'alternativa	Qual è l'approccio migliore fra tutti quelli possibili previsti dal programma?	Studio di fattibilità; aiuto alla decisione
<i>IN ITINERE</i>	<i>IN ITINERE</i>	<i>IN ITINERE</i>
Implementazione del programma	Come dovrebbe essere reso operativo il programma?	Analisi dell'implementazione
Operatività del programma	Il programma sta operando nel modo previsto?	Valutazione del processo; monitoraggio del programma; Valutazione formativa
<i>EX POST</i>	<i>EX POST</i>	<i>EX POST</i>
Esiti del programma	Il programma sta avendo gli effetti sperati?	Valutazione degli esiti
Efficienza del programma	Gli effetti del programma sono ottenuti a un costo ragionevole?	Analisi costi- benefici; Analisi costi-efficacia

Fonte: adattato da Pancer, S.M., Westhues, A., 1989, cit in Rossi e Freeman, 2007.

Tab. 2. Fasi dello sviluppo di un programma e relative funzioni svolte dalla Valutazione

Rossi e Freeman elencano otto tipi di domande, che possono essere raggruppate, per i fini che qui interessano, in cinque macro-domande, di cui le tipologie riconoscibili sono le seguenti:

1. La prima è una domanda che si pone all'inizio: *analisi dei problemi e dei bisogni sociali*, e corrisponde alla prima riga del riquadro. Quando si decide di attuare un intervento lo si fa per soddisfare un determinato bisogno, che emerge anche in concomitanza con l'offerta di quel servizio. Nel corso dell'attuazione del programma, però, può risultare che quel bisogno non sia più così sentito, oppure che molte più persone di quelle all'inizio individuate abbiano bisogno di quel servizio. L'analisi dei bisogni, pertanto, deve essere effettuata continuamente nel corso dell'azione, non solo all'inizio ma anche nel corso delle diverse fasi.
2. Una seconda macro-categoria di domande, che sintetizza la seconda, terza e quarta domanda del riquadro, è quella che viene chiamata la *concettualizzazione del programma*, legata all'idea del perché si pensava che quel determinato intervento dovesse funzionare. Occorre individuare le teorie che stanno

dietro a ciascun intervento, e ciò può essere fatto in tanti modi, come ci insegna l'approccio della Valutazione basata sulla teoria.

3. La terza macro-categoria, corrispondente alla quinta e sesta riga del riquadro, riguarda una famiglia di domande sulle *modalità di funzionamento del programma e sul modo di fornire i servizi*. Capire come si è realizzato quel determinato intervento, se ci siano stati risultati più o meno positivi in base alla diversa implementazione.
4. Ci sono poi domande sugli *esiti del programma* (settima riga del riquadro). Quali risultati ha raggiunto e quali sono stati gli effetti di quella politica? Si sono ottenuti i risultati voluti? Si sono ottenuti altri effetti, e questi sono positivi o negativi?
5. Domande, infine, *sull'efficienza del programma e sul costo* (ottava riga del riquadro). Esistono vari metodi, tra cui le analisi costi-benefici o costi-efficacia, a loro volta attuate con varie tecniche e per vari scopi (per decidere tra progetti alternativi, per decidere se finanziare un progetto o no, per confrontare alternative di progetto, per fornire una guida alla progettazione). Si tratta di metodi per confrontare il costo monetario di un intervento con l'efficienza e l'efficacia ottenuta, e che generalmente si basano sulla ricerca del costo unitario per prestazione.

“Governare le città è un cimento di complessità crescente. Già all'inizio di questo secolo alcuni autori parlavano di “metropoli ingovernabili” per via della mutazione delle traiettorie dello sviluppo urbano in una direzione non sempre virtuosa. I confini della città sempre meno coincidono con i confini delle istituzioni. L'inadeguatezza degli strumenti urbanistici a disposizione, il crescente peso della rendita nell'economia urbana, la crisi del mercato immobiliare, la diffusione dell'inventuto a fronte di un fabbisogno abitativo crescente hanno pongono oggi tanto i governi delle città quanto il governo nazionale di fronte all'alternativa tra il mutamento delle proprie politiche e, appunto, l'ingovernabilità. Il modello della città come “macchina per la crescita” ha determinato processi di *urban sprawling*, deprivazione di risorse naturali, esternalità negative, fenomeni di disagio e domanda di servizi pubblici, che oggi pongono i governi locali di fronte a nuove sfide in un contesto di carenza di risorse. Tra queste appare urgente quella di definire un nuovo modello di sviluppo urbano virtuoso e consapevole della limitatezza delle risorse. Un modello che per essere perseguito ha bisogno di una

**La progettazione Partecipata:
Top Down vs Bottom - up**

politica urbana coerente e organica formulata e implementata a livello nazionale e che veda le città nel duplice ruolo di *policy takers* e *policy makers*, in una relazione virtuosa di governance multilivello. È quanto avviene in diversi paesi europei nei quali ormai consolidati sono i corsi di azione pubblica intrapresi dai governi nazionali con lo scopo di affrontare direttamente e esplicitamente le sfide urbane della contemporaneità, a partire da quella relativa alla scarsità dei beni naturali, il suolo tra tutti (Cittalia, 2012)⁷. La governance multilivello, non implica il ricorso a logiche del tipo *top-down* o *bottom-up* (cioè dall'alto verso il basso o viceversa), piuttosto fa riferimento a un modello misto. Infatti, alcuni studiosi ritengono che nei processi di *governance network* e *bottom-up* stanno insieme. Un significativo avanzamento è rappresentato dal documento “Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana”, recentemente redatto dal Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), promosso dal Ministro per la Coesione territoriale. Il testo è stato elaborato partendo dalle azioni delle Amministrazioni interessate e tenendo conto delle diverse dimensioni urbane (aree metropolitane, grandi e medie città, sistemi di comuni) e delle specificità del Mezzogiorno e delle Aree interne. Sono evidenziati i punti di forza, criticità e priorità operative, descrivendo una traccia di metodo e di contenuto sulle priorità per una possibile Agenda Urbana che possa integrare i diversi livelli di governo, le politiche settoriali, le risorse finanziarie ordinarie e comunitarie. In esso si parla di “costruzione dal basso” delle “forme di governo della nuova dimensione della città contemporanea” da realizzarsi “all'interno di una visione strategica di sviluppo territoriale (...) all'interno degli spazi nazionali”. Queste esperienze confermano la positività di questa scelta e la necessità che il processo “dal basso” avvenga all'interno di una visione strategica e di sviluppo territoriale in grado di garantire processi virtuosi e progressivi di “contaminazione”, in una logica di sostenibilità, all'interno degli spazi nazionali e, per il tramite di aree “cerniera”, verso gli altri paesi dell'Unione, a sostegno della costruzione delle “prossimità” territoriali e della coesione. Una visione ambiziosa che guarda a un *policy change* che ponga fine a due decenni di frammentazione nelle politiche urbane. È noto come il cambiamento nelle politiche pubbliche sia una sfida di difficile realizzazione. I Processi Partecipativi possono essere promossi da un'amministrazione pubblica, da un ente o dai cittadini stessi. Si possono distinguere processi innescati dall'alto (o *top-down*) e dal basso (*bottom-up*). Nei primi sono le amministrazioni o gli enti pubblici a promuovere la partecipazione interrogando i cittadini o definendo insieme a loro i problemi da affrontare o infine attuando i progetti con i destinatari. Queste azioni sono facilitate dal fatto che i grandi enti hanno le risorse necessarie per innescare processi di ascolto e di consultazione. Risulta perciò importante che i promotori abbiano i mezzi e la visione

temporale necessari affinché i prodotti dei lavori possano svilupparsi dalle fasi iniziali di analisi fino alla realizzazione dei progetti, questo affinché il processo non si interrompa a metà provocando le conseguenze che verranno descritte più avanti. Quando i processi partono dal basso sono i cittadini che, attraverso forme di associazione, interrogano il territorio, fanno pressione sull'amministrazione e perseguono attivamente obiettivi comuni con fini solidaristici e di sviluppo del territorio. Le risorse in questo caso sono rintracciate nella comunità stessa, richieste ad organizzazioni che condividono obiettivi simili, o direttamente presso l'amministrazione che governa il territorio (Labontè, 2008).

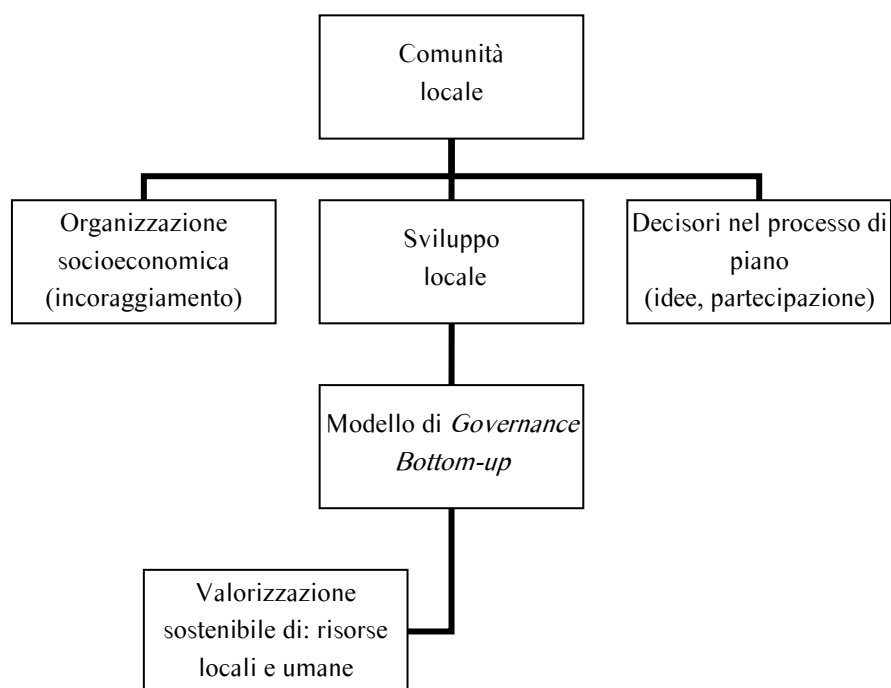
L'approccio Top down

L'approccio *Top down* - caratteristico delle istituzioni che vogliono mantenere e difendere una struttura decisionale piramidale - è basato su una concezione formale e reattiva della partecipazione, che si esplica in una maggiore sensibilizzazione in termini informativi e nella raccolta di osservazioni e pareri. La modalità di comunicazione che caratterizza questo approccio è principalmente unidirezionale, dall'alto verso il basso: mentre i cittadini vengono a conoscenza delle politiche già formulate, e possono essere chiamati ad esprimere il proprio consenso-dissenso su di esse, i decisori (quali legittimi detentori dell'autorità e garanti del bene comune) prima definiscono gli obiettivi, poi raccolgono ed elaborano le preferenze espresse dalla popolazione, sulle quali si baserà la decisione finale.

L'approccio Bottom-up

L'approccio *Bottom-up* - adottato da organi istituzionali in un contesto di diversità e interdipendenza tra diversi livelli di governo o parti pubbliche o private - promuove il dialogo e la cooperazione tra le diverse forze politiche, sociali ed economiche che compongono la società. Essendo un modello cooperativo, la partecipazione viene intesa come una concreta interazione tra coloro i quali sono portatori di interessi, che possono muovere poteri istituzionalizzati o cospicue risorse, e quei soggetti meno forti e istituzionalizzati ma attivi nella produzione di politiche e beni pubblici. La modalità di comunicazione che si instaura tra i due soggetti è bidirezionale; gli individui possono finalmente partecipare alla decisione dei problemi e degli obiettivi, alla scelta delle strategie, alla implementazione delle decisioni, mentre le istituzioni si impegnano a collaborare e ad accettare i risultati derivanti da questo processo interattivo. Si tratta, dice Segatori (2007:5), del mutamento di un paradigma: da un sistema basato su meccanismi di *government*, centrati sul ruolo dei soli attori pubblici e impostati secondo una logica top-down ci si sta avviando verso un modello di governare (definito appunto *governance*) inteso come "processo di

elaborazione, determinazione e attuazione di azioni di *policies*, condotto secondo criteri di concertazione e partenariato tra soggetti pubblici e privati o del terzo settore, in cui tutti i soggetti partecipano al processo conferendo risorse, assumendo responsabilità, esercitando poteri e, di conseguenza, usufruendo per quota parte dei benefici attesi dall'esito delle stesse *policies*" (Segatori 2003: 9). In quest'ottica la società civile è percepita come un'entità in grado di capire e risolvere i problemi che l'affliggono, mentre il governo appare come un'entità burocratica inutile la cui azione risulta superflua e costosa. La logica dello sviluppo dal basso ha come parola chiave la *Concertazione*, al fine di attivare sia forme concrete di partenariato che il territorio, luogo fisico definito, che assume un ruolo strategico in sede di programmazione.



Diagr. 1, Un modello di *Governance*

Si può parlare, comunque di una stagione della partecipazione sempre più ricca, inerente sia la costruzione di politiche pubbliche locali, alternative ai meccanismi della democrazia rappresentativa di tipo tradizionale e alle più moderne forme di *governance*, sia la definizione e l'utilizzo di nuove pratiche partecipative (Vedi Tab. 3).

<i>Politiche di sviluppo tradizionali</i>	<i>Sviluppo economico locale</i>
1. Approccio top-down alle decisioni nei contesti in cui è necessario porre particolare attenzione sugli interventi	1. Promozione dello sviluppo sul territorio mediante iniziative spesso provenienti dal basso
2. Gestione da parte dell'amministrazione centrale.	2. Cooperazione decentrata e verticale tra i diversi livelli di governo e cooperazione orizzontale tra enti pubblici e privati.
3. Approccio settoriale allo sviluppo.	3. Approccio territoriale allo sviluppo (locale, <i>milieu</i>)
4. Valorizzazione dei grandi progetti industriali che favoriscono altre attività industriali.	4. Utilizzo del potenziale di sviluppo di ogni area, al fine di stimolare un adeguamento progressivo del sistema economico locale al contesto economico in evoluzione.
5. Sostegno finanziario, incentivi e sovvenzioni quali principali fattori di attrazione di attività economica.	5. Costruzione delle condizioni essenziali per lo sviluppo di attività economiche.

Fonte: Elaborazione Rodriguez-Pose, 2001

Tab. 3. Dalle politiche *top-down* a quelle *bottom-up*

Quindi, tale approccio può portare a dei vantaggi come a degli svantaggi (Vedi Tab. 4):

<i>Benefici attesi</i>	<i>Possibili svantaggi</i>
- Aumenta la consapevolezza circa i temi in questione	- Allungamento tempi decisionali
- Rafforza la legittimità del processo decisionale	- Può generare aspettative irrealistiche, molto diverse l'una dall'altra o in contraddizione
- Porta a maggiore responsabilità e trasparenza da parte della pubblica amministrazione nell'allocazione dei contributi pubblici per il pubblico interesse.	- Impegnativa e costosa (costi diretti, aumento tempi di realizzazione del progetto)
- Incrementa il grado di fiducia dei cittadini nei confronti dei decisori politici e favorisce la crescita "capitale sociale" tra gli stakeholders e tra il pubblico più in generale	- Imprevedibilità dell'esito del processo
- Sostegno finanziario, incentivi e sovvenzioni quali principali fattori di attrazione di attività economica.	- Disinteresse di una delle parti al processo partecipativo
- Crea condizioni per unire diversi interessi	- Strumentalizzazione del processo per fini opportunistici
- Attiva un flusso di informazioni e dati tra gruppi differenti, che potranno contribuire ad elaborare nuove soluzioni	- Rischio che il normale avvicinarsi delle amministrazioni interrompa il dialogo e renda inutile il lavoro svolto;
- Aumenta il consenso generale sulle soluzioni che vengono adottate	- Rafforzamento dei legami corporativi tra i soggetti "forti" con esclusione dei soggetti o delle categorie meno rappresentative.
- Massimizza l'equità nella suddivisione dei costi e dei benefici;	
- Permette di identificare e/o risolvere (eventuali) conflitti.	

Fonte: elaborazione da FAO/ECE/ILO, 2000; Petrics e Russo, 2006; Cantiani, 2006; Bortoletto, 2007

Tab. 4. Vantaggi e svantaggi dell'approccio Partecipativo

**SWOT Analysis -
Strength Weakness
Opportunity Threat**

L'Analisi SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threat*) è una delle tecniche più utilizzate sia a supporto delle decisioni strategiche, che per l'analisi di contesti economico-territoriali. Viene utilizzata in modo particolare anche nei processi valutativi di progetti, piani o programmi. I primi riferimenti risalgono agli anni '50, e negli anni '60 viene inserita dalla scuola harvardiana nelle prime *formulation* teoriche sulla gestione strategica aziendale. Successivamente questo strumento amplia la propria area di utilizzo passando dall'analisi competitiva aziendale ai piani di marketing, permettendo di focalizzare la formazione delle strategie dal duplice punto di vista della prospettiva esterna (opportunità e minacce dell'ambiente) ed interna (punti di forza e di debolezza), fino a trovare applicazione nella Valutazione di scelte di intervento pubblico. Come accennato, a partire dallo stimolo di Patrick Selznick che nel 1957 propose di mettere a confronto i fattori interni ad una organizzazione con quelli esterni legati all'ambiente, il concetto dell'analisi strategica SWOT venne delineato alla fine degli anni '60 dallo Harvard Business School General Management Group (in particolare, viene ricordato il lavoro del 1969 di Edmund P. Learned, C. Roland Christiansen, Kenneth Andrews and William D. Guth) e successivamente sviluppato nel contest dell'attività di ricerca realizzata tra gli anni '60 e '70 negli Stati Uniti allo *Stanford Research Institute*. Tale ricerca, finanziata dal un gruppo di imprese denominato permesso, per la messa a punto della metodologia SWOT, la realizzazione di 5000 interviste a direttori CEO (direttori con responsabilità di coordinazione del management) provenienti da 1100 imprese e organizzazioni mediante la somministrazione di un questionario contenente 250 item. Il risultato che emerse evidenziava come spesso l'informazione interna critica per un'impresa fosse talmente frammentata che nemmeno i direttori CEO riuscivano ad averne un'immagine completa; ciò comportava nel breve periodo rallentamenti nel processo decisionale, mentre a lungo termine poteva persino finire col produrre una Pianificazione Strategica sbagliata. In conseguenza di ciò, l'analisi SWOT veniva concepita come uno strumento manageriale che permettesse di raccogliere ed organizzare l'informazione critica, con lo scopo di consentire ai dirigenti con potere decisionale di reagire in modo attivo, difendendo e promuovendo interessi ed obiettivi dell'organizzazione con risultati apprezzabili. A partire dagli anni '80, infine, l'analisi SWOT cominciò a venire utilizzata anche a supporto delle scelte di intervento pubblico per analizzare scenari alternativi di sviluppo. Le prime applicazioni in tal senso riguardarono i modelli di Pianificazione Strategica applicata al territorio, allo sviluppo locale ed ai piani urbani. Per esempio, nell'ambito dell'Agenda 21, l'analisi SWOT è fortemente consigliata, per permettere di strutturare aspetti positivi e negativi dell'organizzazione e del suo ambiente riguardo alle condizioni di sviluppo territoriale. Nel contesto della Pianificazione Strategica,

applicata al territorio, l'analisi SWOT viene utilizzata di solito in fase ex-ante con l'obiettivo di migliorare l'integrazione del progetto determinando i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce, e raccogliendo in una matrice a doppia entrata organizzata in quattro sezioni gli elementi critici di un intervento in un settore o territorio. Tale matrice viene quindi realizzata per consentire di identificare le principali linee guida strategiche rispetto ad un obiettivo di sviluppo economico; la matrice di un'analisi SWOT si realizza normalmente nel formato rappresentato nella tabella che segue:

Prospettiva interna: fattori endogeni - modificabili	
<i>Strengths</i> : (punti di forza), fattori interni, rappresentati dalle caratteristiche del territorio regionale in termini di risorse, infrastrutture, ecc., con maggiori possibilità di essere valorizzate e di attrarre risorse mobili	<i>Weaknesses</i> : (punti di debolezza), rappresentati da situazioni critiche interne con caratteristiche carenti per qualità e/o quantità, che ostacolano l'attrazione di risorse mobili e incidono negativamente
<i>Opportunities</i> : (opportunità) rappresentate dalle condizioni esterne, ovvero fattori indipendenti dalle caratteristiche intrinseche dell'area di riferimento, che facilitano il raggiungimento degli obiettivi	<i>Threats</i> : (minacce), rappresentate dalle condizioni esterne indipendenti dalle caratteristiche intrinseche, che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi
Prospettiva esterna: fattori esogeni – non-modificabili	

Fonte: Collezione MEANS, 1999

Tab. 5, La matrice SWOT

Inoltre, l'analisi SWOT permette l'identificazione delle linee guida strategiche in relazione allo sviluppo socio-economico. Pertanto, l'utilizzo di tale strumento si è dimostrato particolarmente utile sia durante la fase di pianificazione di un programma che durante la Valutazione ex-ante, dove può servire all'integrazione del programma nel suo contesto. L'ultima fase per identificare le opzioni strategiche è rappresentata dalla formulazione di alternative strategiche che siano potenzialmente in grado di agevolare le opportunità di sviluppo, e dall'identificazione degli strumenti più idonei ad applicare tali priorità in una prospettiva strategica. Infatti, l'implementazione di un approccio strategico, come l'analisi SWOT, implica di considerarne lo svolgimento come strutturato in sei fasi, che possono essere riassunte nella tabella seguente.

Fase 1	L'analisi dell'ambiente nel quale il programma verrà implementato	Questa fase permette di identificare le maggiori evoluzioni ed i problemi destinati ad influenzare il futuro di un territorio di riferimento; oggetto dell'analisi può essere il contesto socio demografico, economico, politico, ecc., Gli indicatori delle disparità regionali ed il <i>benchmarking</i> sono particolarmente efficaci per la rivelazione delle opportunità e delle minacce; questa fase risulta utile ai fini della costruzione di un immagine generale del territorio di riferimento.
---------------	---	---

Fase 2	La realizzazione di un inventario di possibili azioni	Questa fase si realizza nell'identificazione di possibili azioni, formulate in termini generali ed in relazione ai principali problemi identificati.
Fase 3	L'analisi esterna delle opportunità e delle minacce	Questa fase consiste nella realizzazione di un elenco dei parametri ambientali, che non si trovino sotto il diretto controllo delle pubbliche autorità, ma che siano in grado di esercitare una forte influenza rispetto allo sviluppo socioeconomico.
Fase 4	L'analisi interna dei punti di forza e dei punti di debolezza	In questa fase viene realizzato un inventario di quei fattori i quali sono almeno in parte sotto il controllo delle pubbliche autorità, e che potrebbero promuovere o frenare lo sviluppo.
Fase 5	La classificazione di possibili azioni	Questa fase alloca priorità alle azioni (linee guida strategiche) in grado di ridurre i problemi emersi, basandosi sui punti di forza, fino ad arrivare all'eliminazione dei punti di debolezza, massimizzando le opportunità e minimizzando le minacce.
Fase 6	La Valutazione di una strategia	Questa fase opzionale può essere inclusa nel caso in cui si ritenga opportuno giudicare la rilevanza della strategia già implementata o pianificata.

Fonte: Collezione MEANS, 1999

Tab. 6. Le fasi dell'analisi SWOT

La realizzazione dell'analisi SWOT permette di definire il contesto territoriale e il posizionamento competitivo dell'area di riferimento attraverso diversi indicatori. Le quattro dimensioni necessarie per definire il concetto di competitività territoriale (Osservatorio Europeo LEADER, 1997), nel suo significato di costruire una strategia di sviluppo territoriale, possono essere riassunte nel modo seguente:

1. la competitività sociale: viene intesa come la capacità degli attori di intervenire insieme, efficacemente ed in modo coordinato, ai fini di realizzare gli obiettivi di sviluppo basandosi sulla fiducia reciproca e sulla volontà e capacità di coordinare gli interessi comuni (Osservatorio Europeo LEADER, 2000);
2. la competitività ambientale: rappresenta la capacità di valorizzare l'ambiente come elemento distintivo del territorio, garantendo la sostenibilità delle risorse e del patrimonio;
3. la competitività economica: rappresenta la capacità dei soggetti di produrre e mantenere all'interno di un territorio di riferimento il massimo valore aggiunto, consolidando le relazioni fra i vari settori e utilizzando in modo efficiente le risorse;

4. il posizionamento rispetto al contesto globale: viene inteso come la capacità dei soggetti di identificare una collocazione rispetto agli altri territori, in modo da raggiungere tutti gli obiettivi previsti e garantirne la fattibilità nel quadro della globalizzazione.

I due metodi utilizzati per realizzare un'analisi SWOT, il metodo *Desktop* ed il metodo *Partecipata* (che comporti un lavoro di gruppo) consentono, il primo, di formulare una previsione degli scenari sulla base delle informazioni ottenute da "saperi esperti", il secondo, di utilizzare tecniche per individuare scenari alternativi, venendo realizzato congiuntamente dagli esperti e dagli stakeholders. La criticità nell'applicazione dell'analisi SWOT consiste principalmente nel fatto che esiste il rischio di ottenere un'analisi soggettiva fortemente influenzata dalla figura del valutatore, realizzando una descrizione del contesto non sufficientemente meticolosa. Data la complessità e numerosità degli argomenti che possono essere presi in considerazione, quando si decide di applicare un'analisi SWOT ad un territorio argomenti come ambiente, assetto sociale, trasporti, mobilità, assetto economico, popolazione, mercato del lavoro, attività turistiche, ecc. vengono chiamati in causa congiuntamente. L'efficacia dell'analisi dipende pertanto dalla capacità di realizzare osservazioni incrociate fra tutti gli elementi menzionati. Tale analisi deve essere realizzata in un modo realistico, distinguendo la situazione attuale da quella attesa nel futuro, analizzando le relazioni con i concorrenti esistenti e/o potenziali in un modo accurato e fondato su elementi chiari, che tuttavia resterà soggettivo. Dovendo l'analisi SWOT realizzare un inventario dell'insieme di circostanze che caratterizzano una situazione socio-economica e delle situazioni relative all'ambito rispetto al quale si intende operare, è lecito porsi alcuni interrogativi circa i risultati che verrebbero dall'applicazione di tale analisi, nel caso in cui mancanza di diligenza, di perizia oppure errore materiale finissero per inquinare la percezione del quadro reale. In conclusione vale poi la pena di sottolineare che i risultati dell'applicazione di questo strumento possono risentire in maniera anche determinante della mancanza di qualità delle informazioni soggettive che il valutatore ha a disposizione e che decide di considerare. Dovendo l'analisi SWOT realizzare un inventario dell'insieme di circostanze che caratterizzano una situazione socio-economica e delle situazioni relative all'ambito rispetto al quale si intende operare, è lecito porsi alcuni interrogativi circa i risultati che verrebbero dall'applicazione di tale analisi, nel caso in cui mancanza di diligenza, di perizia oppure errore materiale finissero per inquinare la percezione del quadro reale.

**La Valutazione Partecipata:
cosa è e perché si fa**

Introduzione: la complessità delle politiche

La politica di coesione è caratterizzata da una complessità elevata, che si articola nelle dimensioni relative agli attori che la popolano, agli obiettivi che persegue e al contesto (geografico, politico, economico e sociale) in cui viene decisa e attuata. I livelli amministrativi coinvolti includono l'Unione Europea, i Ministeri, le Regioni, le Province e i Comuni; a tali attori si aggiungono istituzioni, agenzie e associazioni pubbliche, semipubbliche e private, a livello centrale, regionale e locale. La complessità è legata, inoltre, al diverso modo di funzionare delle politiche rispetto ai diversi contesti economici, politici e sociali, e alla rapidità e imprevedibilità dei cambiamenti che li caratterizzano. Un contesto che esprime cambiamenti rapidi, imprevedibili e non controllabili impone il passaggio da un modello di razionalità assoluta o sinottica a uno di razionalità limitata o incrementale. Nel momento in cui si programma un intervento si presume che ci sia una domanda per il tipo di opportunità o servizi che si intende fornire. Tuttavia, nel momento in cui questi servizi o queste opportunità diventano effettivamente disponibili, la domanda potrebbe non esserci più, o potrebbe essere di diversa entità. Oppure ci si potrebbe rendere conto, solo dopo aver programmato un intervento, che per la sua corretta implementazione è necessaria una certa figura professionale per svolgere mansioni che al momento della programmazione non era stata considerata, e così via. Da alcuni decenni, ormai, la complessità sociale e le nuove configurazioni di bisogni a essa riconducibili comportano, per i governi, la necessità di prevedere risposte altrettanto complesse e, quindi, di passare dalla gestione autonoma e dall'erogazione diretta degli interventi in tutte le loro fasi, con una pianificazione centralizzata, parcellizzata e settoriale (*rowing*), a una Pianificazione Strategica che vede il coinvolgimento nella decisione, programmazione, attuazione e Valutazione di politiche integrate di tutti quegli attori sociali che, pur formalmente non investiti di potere decisionale, sono tuttavia in grado di condizionarne l'implementazione sul piano sostanziale. I governi assumono, così, sempre più un ruolo di regia, coordinamento e controllo (*steering*) dell'operato di attori sociali coinvolti nell'attuazione diretta degli interventi. Rispetto alla concezione obsoleta di "governo" delle politiche, si va così affermando la nozione di *governance*, che porta con sé l'esigenza di includere nel ciclo di policy un numero più ampio e diversificato di soggetti che, nel rispetto dei ruoli reciproci, partecipano a pieno titolo al processo condividendo le responsabilità che ne derivano. I processi di definizione e attuazione delle scelte di *policy* tendono così a divenire sempre meno autoritativi e sempre più partecipati. È inoltre opportuno sottolineare che la complessità delle politiche si riflette nella complessità dei processi valutativi che le riguardano⁸. Distinguendo, come è opportuno, tra interventi complicati e complessi, nel caso di interventi *complicati* (ossia interventi

implementati in contesti molteplici e che coinvolgono livelli diversi di *governance* o che includono diversi percorsi causali simultanei o alternativi) per costruire una Valutazione adeguata è necessario sviluppare *modelli logici complicati*. Una Valutazione basata sulla teoria (*theory-based*), includendo gli attori sociali giusti nel momento opportuno, può dunque sviluppare modelli logici che includano gli elementi di complicazione e complessità del reale e che siano in grado di trattarli in modo utile al *decision-maker*. D'altra parte, nel caso di interventi *complessi* (caratterizzati da causalità ricorsiva e soglie limite o da *outcome* emergenti o da conflittualità) si rende necessario sviluppare *modelli logici complessi*, coinvolgendo gli attori nella Valutazione⁹. Gli attori di cui stiamo parlando¹⁰ sono divisi in due categorie principali: i destinatari/utenti e i programmatori/attuatori¹¹, cioè gli artefici degli interventi. Questi ultimi includono i decisori, i finanziatori, i gestori, coloro che hanno responsabilità di coordinamento, di controllo, di tutela di specifici temi (ad esempio pari opportunità o ambiente), gli operatori e altri portatori di interesse (le associazioni, le imprese, le agenzie pubbliche e private, gli ordini professionali, ecc.). Il decisore ha una visione ampia, d'insieme, conosce realtà simili dal punto di vista "macro" ed è in grado di fissare obiettivi complessivi ma, spesso, fatica a entrare nei meccanismi reali che si attivano a livello locale e ha difficoltà a interpretare/spiegare la distanza tra obiettivi complessivi ed esiti effettivi. Coloro che sono direttamente coinvolti nell'implementazione e che lavorano per l'amministrazione in maniera più o meno stabile sono incaricati di tradurre in azioni e operazioni le decisioni strategiche del decisore sulle attività che dovrebbero produrre un certo cambiamento. Attività che sono poi erogate direttamente dagli operatori, che sono a diretto contatto coi destinatari e gli utenti finali. I programmatori/attuatori hanno una visione dell'intervento generalmente molto diversa dai destinatari e dispongono di informazioni differenti. I primi conoscono il budget, le risorse umane disponibili e altri vincoli organizzativi, mentre i secondi si preoccupano del cambiamento reale che l'intervento effettivamente può apportare loro. Non sempre quest'ultimo è quello dichiarato: a volte i vantaggi che i destinatari ottengono nell'usufruire di un intervento vanno scoperti, precisati, articolati. In ogni caso, l'idea di "successo" dell'intervento può essere molto diversa al variare del tipo di attori ai quali si chiede di esprimerla: un attuttore sarà soddisfatto se tutto si è svolto secondo le procedure; un imprenditore o un'associazione di categoria che cofinanziano un corso di formazione daranno un giudizio positivo se l'allievo formato è pronto a lavorare in una specifica azienda o in un certo settore, mentre il destinatario stesso potrebbe aver desiderato una preparazione diversa, magari più vasta, che potesse aprirgli un più ampio ventaglio di opportunità. Gli attori hanno spesso valori diversi, ovvero valutano lo stesso oggetto guardando a caratteristiche differenti

a seconda del punto di vista che esprimono. In altre parole, attori diversi privilegiano insiemi differenti di caratteristiche in base alle quali valutare l'oggetto di Valutazione. Anche il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 sottolinea l'opportunità di tener conto dei diversi punti di vista nei processi valutativi, nonché dell'utilità di avviare, a partire da tali processi, dibattiti pubblici utili al confronto e allo scambio delle informazioni rilevanti e quindi, auspicabilmente, a un avvicinamento dei punti di vista dei diversi attori nel caso questi siano lontani.

“L'organizzazione della Valutazione va impostata in modo da assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l'indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista” (QSN 2007-2013)

“La Valutazione è necessaria ... per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica”. (QSN 2007 – 2013)

Che cos'è l'approccio partecipato

Nell'approccio partecipato, il valutatore non è “solo” il portatore di una competenza scientifico-metodologica relativa ai modi più opportuni di raccogliere e trattare l'informazione necessaria a formulare un giudizio ma, piuttosto, veste i panni di un mediatore, di un facilitatore. Deve possedere, quindi, oltre a quelle relative alla raccolta e al trattamento dei dati, anche le competenze specifiche necessarie a individuare e includere gli attori rilevanti, a costruire una base di dialogo e a “tradurre” i diversi sistemi di valori e interessi in modo che siano reciprocamente comprensibili. Il valutatore deve essere in grado di stimolare gli attori affinché individuino e interpretino i propri bisogni e i propri interessi e riescano a confrontarli con quelli degli altri soggetti inclusi nel processo. Il suo compito è contribuire alla buona riuscita di un processo nel quale i diversi attori si confrontano e giungono all'individuazione condivisa degli aspetti rilevanti di un intervento. *“Cosa vuol dire esattamente “successo” di un intervento?”*, *“In quali dimensioni riusciamo ad articolarlo?”* Ed eventualmente, in seguito: *“Come si possono quantificare queste dimensioni (se si possono quantificare)?”*, *“Quali domande vanno messe nella traccia del questionario o vanno poste nelle interviste?”*. Inoltre, più avanti nel processo valutativo: *“Come interpretare i risultati della ricerca valutativa?”*, *“Quello che è risultato dall'intervento è desiderabile? Per chi?”*, *“Come modificare l'intervento?”*. E così via. Se nell'approccio partecipato il valutatore

non svolge esclusivamente una funzione scientifica in senso tradizionale, operando come osservatore distaccato, ciò non implica un minore rigore scientifico dei processi valutativi che seguono tale approccio. Anch'esso infatti, come ogni approccio valutativo scientificamente fondato, mira alla costruzione di un giudizio *intersoggettivamente valido*, ossia riconosciuto sulla base di premesse note da una certa comunità di persone interessate a/esperte su un certo tema. Nell'attività scientifica in senso stretto il gruppo di riferimento è la comunità degli studiosi di una certa disciplina; nella Valutazione Partecipata, invece, a riconoscere la validità di determinati assunti/scelte/decisioni e del giudizio che ne deriva sull'intervento valutato è la comunità degli attori coinvolti. L'obiettivo delle pratiche partecipative è quello di raggiungere risultati conoscitivi (e giudizi di valore) sugli effetti e sul senso degli interventi che abbiano una validità condivisa da un maggior numero di attori, in particolare proprio quelli che normalmente "non hanno voce in capitolo". Non c'è motivo per cui, se si raggiunge un linguaggio comune a tutti i membri della comunità, gli attori coinvolti nella politica non possano giungere alla condivisione di fatti e valori comuni, in particolare se questi ultimi sono lontani da astrazioni ideologiche e si ancorano a una base empirica. Esistono diversi approcci "misti" alla partecipazione, come la "*responsive evaluation*" (Valutazione sensibile) di Robert Stake, in cui il valutatore mantiene la responsabilità di gestire la ricerca e di esprimere il giudizio finale ma lo fa elaborando un sistema di valori che si basa su quelli espressi (più o meno esplicitamente) dai partecipanti¹². Il "*beneficiary assessment*", d'altro canto, si basa sulla responsabilità del valutatore di dare voce a chi non ce l'ha, ma è il valutatore stesso a decidere quale punto di vista sia più rilevante¹³. La Valutazione Partecipata non implica necessariamente l'adesione a una disciplina, a un metodo o a tecniche specifiche. Non si applica necessariamente a un singolo intervento, ma può anche riguardarne un insieme. Nasce per le politiche di inclusione e le politiche sociali ma non va affatto limitata a un settore: nella pratica internazionale è stata usata nei campi e settori più disparati. La partecipazione è definita dall'OCSE/DAC come "una *partnership* costruita sulle basi di un dialogo tra i diversi attori (stakeholders), nella quale si definisce insieme il programma; le conoscenze e le opinioni della popolazione locale sono prese in considerazione e rispettate. Questo significa negoziazione, anziché l'imposizione esterna di un programma"¹⁴. Se funziona (e questo dipende dalla convinzione con cui l'Amministrazione la supporta, dall'adeguatezza delle risorse umane, organizzative, finanziarie, temporali che vi vengono dedicate, dalla perizia, esperienza e impegno dei valutatori), essa dà i risultati migliori in termini di utilità e valore aggiunto quando viene applicata a contesti caratterizzati da forti squilibri di potere o notevoli sperequazioni nella distribuzione delle risorse, come ad esempio negli

interventi sui bambini e sugli adolescenti oppure, in generale, in situazioni in cui sussistono considerevoli distanze nei valori di riferimento tra gruppi, non solo tra programmatori/attuatori e destinatari/utenti, ma anche tra gruppi diversi di programmatori/attuatori e tra gruppi diversi di destinatari/utenti. In questi contesti possono esserci maggiori problemi di comunicazione e quindi i rischi di fallimento sono più alti. Tuttavia, si può affermare che, nel complesso, l'utilità della Valutazione Partecipata è proporzionale alla distanza iniziale tra le diverse posizioni che, alla fine del processo, essa è riuscita ad avvicinare o, perlomeno, a far dialogare. In generale, per fare Valutazione Partecipata non basta "parlare con i committenti", ma è necessario mobilitare una pluralità di attori (idealmente tutti quelli che hanno un interesse nell'intervento - qualcosa *at stake*, in gioco, da cui il termine stakeholder) che normalmente sono sparsi sul territorio e non hanno necessariamente un rapporto sistematico e frequente con la Pubblica Amministrazione. Si è parlato molto di come la Valutazione possa contribuire allo sviluppo democratico dei paesi e dei territori e alla crescita del capitale sociale. Da questo punto di vista l'approccio partecipativo può costituire un'occasione importante in cui soggetti diversi, provenienti da esperienze eterogenee e in possesso di conoscenze diversificate, condividono la propria identità e il proprio atteggiamento riguardo all'intervento in questione, mettendoli in gioco insieme a quelli degli altri attori. Il fatto che alcune persone si siano riunite in un certo luogo a una data definita non implica che abbia avuto luogo un processo partecipativo. Se in un'occasione partenariale viene richiesto ai partecipanti di proporre argomenti da discutere e di intervenire, ciò non implica che, automaticamente, i diversi punti di vista siano stati compresi o che si siano avvicinati, né che i risultati delle riunioni si tradurranno in decisioni. Per di più i soggetti riuniti potrebbero non essere rappresentativi dei diversi punti di vista legittimamente esprimibili, in particolare di quelli meno "forti" (ad esempio, non necessariamente i sindacati riescono a rappresentare gli interessi e i punti di vista dei lavoratori precari, né, per definizione, di quelli che operano nel sommerso). La partecipazione e la comprensione dei punti di vista reciproci generalmente non sono né automatiche né naturali e devono essere stimulate. Nei nostri contesti la partecipazione spesso suscita molte perplessità: non appartiene alla nostra storia e alle nostre abitudini, va quindi incentivata e alimentata in primo luogo attraverso un processo di crescita culturale sia da parte dei cittadini, sia della stessa Pubblica Amministrazione. La partecipazione è utile nella misura in cui riesce a individuare valori condivisi in cui tutti (o molti) si riconoscono, ad esempio il fatto di concentrarsi su determinati aspetti dell'intervento piuttosto che su altri. Tale processo non deve essere inteso come un'operazione di trasformismo mirata a creare consenso attraverso, per così dire, lo "scambio di favori", né come una

“concessione finalizzata al rispetto formale di regole antidiscriminatorie”¹⁵. Nell’ambito di una Valutazione, le pratiche partecipative sono finalizzate ad *agire sui punti di vista*, cercando di stimolare uno scambio di esperienze e di idee che avvicini posizioni prima lontane. L’obiettivo è quello di includere e cambiare (crescere), non quello di contenere o giustapporre. Il successo non è garantito, ma i vantaggi che ne possono scaturire fanno sì che valga spesso la pena di fare almeno un tentativo in questa direzione. I benefici del coinvolgimento attivo e consapevole di tutti gli attori sono infatti una riduzione della distorsione dei risultati della Valutazione, una maggiore efficacia degli interventi (legata a un impegno sostanziale e non soltanto formale degli attori coinvolti), e la potenziale sinergia con l’approccio alla Valutazione realista/basato sulla teoria¹⁶.

I benefici dell’approccio partecipativo

La partecipazione produce essenzialmente tre tipi di benefici:

1. riduce la distorsione dei risultati della Valutazione;
2. aumenta l’efficacia degli interventi;
3. presenta potenziali sinergie con l’approccio realista e con quello basato sulla teoria (*theory-based*).

Riduzione della distorsione nei risultati della Valutazione

Una Valutazione svolta in modo in apparenza metodologicamente ineccepibile su un tema anche molto noto per il quale non c’è bisogno di approfondimenti teorici può dare risultati sbagliati e fuorvianti se gli aspetti identificati come rilevanti non rappresentano i valori degli attori coinvolti. La partecipazione diventa, quindi, una necessità metodologica nel momento in cui si profila il rischio di non tener conto di un insieme sufficientemente ampio di punti di vista. Ad esempio, nel momento in cui si valuta un corso di formazione continua, il datore di lavoro sarà interessato a capire quanto l’intervento è stato in grado di aumentare la produttività individuale: per lui, quello è l’aspetto rilevante. Per il partecipante, invece, può essere rilevante non solo l’aumento della sua produttività nello svolgimento di una determinata attività, ma anche la spendibilità delle competenze ottenute in una pluralità di settori. Una Valutazione che afferma che il corso è stato un successo perché ha aumentato la produttività individuale è parziale, perché non considera altre importanti dimensioni di cui è necessario tenere conto nel momento in cui si va a stabilire in cosa consista il successo del corso. Se la formazione continua è stata finanziata non dall’azienda ma da denaro pubblico e gli strumenti di programmazione e attuazione indicavano

che gli interventi formativi dovessero fornire competenze trasversali, in modo da favorire l'occupabilità nel medio e lungo periodo anche in altre realtà, è fuorviante non tenere conto di questa dimensione nel momento in cui si individuano i criteri rilevanti e in cui si "alloca il valore". E i bandi non sempre individuano obiettivi effettivamente rilevanti, o che continuano a esserlo quando gli interventi sono implementati: di qui la necessità di coinvolgere i vari soggetti, che potremmo chiamare "testimoni diretti della rilevanza e del valore degli interventi". La partecipazione ha un costo, sia in termini di risorse che di aumento della complessità del processo di Valutazione ma è anche essenziale per minimizzare la distorsione del giudizio.

Riduzione sostenibile del conflitto

Uno dei principali argomenti dei detrattori della Valutazione Partecipata è che si rischia, proprio attraverso la partecipazione, di comporre interessi che si conoscono già a priori: il processo risulterebbe quindi ridondante. Ma ciò è vero se si rimane nella *logica della composizione di interessi immutabili*, mentre *la partecipazione funziona quando genera apprendimento mirato all'avvicinamento di posizioni precedentemente distanti*. Spesso, data la complessità e la crescente mutevolezza della realtà su cui agiscono gli interventi, il conflitto deriva semplicemente da inconsapevolezza: la conoscenza della realtà reciproca è in grado di far rendere conto agli attori che tutto sommato le loro distanze non sono incolmabili. Rispetto all'apprendimento reciproco, la semplice composizione degli interessi è certamente una logica che funziona solo nel breve periodo: lungi dall'appianare il conflitto, rischia di congelarlo per poi farlo riemergere, magari esasperato, nel lungo periodo. Invece una comprensione autentica delle posizioni reciproche che porti a una loro revisione favorisce una riduzione del conflitto, reale e sostenibile.

Aumento dell'efficacia degli interventi

Un ulteriore beneficio prodotto dalla partecipazione è l'aumento dell'efficacia degli interventi. Ciò ha luogo mediante il coinvolgimento attivo di soggetti che, attraverso i processi partecipativi, acquisiscono non solo competenza e consapevolezza ma anche interesse a impegnarsi attivamente e a contribuire al successo degli interventi. Lo scambio tra attori ha infatti l'obiettivo di minimizzare sfiducia e diffidenza, e di "convincere" gli attori a lavorare insieme per un obiettivo che pian piano si scopre comune¹⁷. Il successo di un intervento spesso non è controllato direttamente dall'Amministrazione, e viene raggiunto attraverso l'azione di molti attori situati ai diversi livelli implicati¹⁸. I cittadini sono sempre più

protagonisti nel processo di attivazione e gestione dei servizi; non è più sufficiente un loro consenso passivo, ma occorre farli diventare partecipanti attivi. Se il successo di un intervento dipende allo stesso modo da tanti attori, tutti ugualmente importanti, è opportuno e necessario che tutti questi soggetti siano messi in rete sia per capire dove, tutti insieme nei rispetti ruoli, si voglia andare, sia per essere messi nelle condizioni di dare ognuno il proprio contributo, esprimendo i propri valori e interessi.

Sinergia con approcci theory-based e realista

La possibilità di interrogarsi sui valori rilevanti e gli aspetti che vale la pena approfondire, che è il cuore delle attività della Valutazione Partecipata, è particolarmente importante quando il contesto è mutevole, come spesso accade nel corso dei sette anni che caratterizzano i cicli della politica regionale. Qui la partecipazione diventa funzionale alla Valutazione realizzata con altri approcci, in particolare quella realista o quella basata sulla teoria, mettendo a disposizione informazioni rilevanti che riguardano eventuali nuovi attori, nuove risorse di cui essi dispongono e nuovi vincoli che si trovano ad affrontare. In un contesto in mutamento, le strategie degli attori si ridefiniscono e la partecipazione fornisce “materiale” che poi gli approcci *theory-based* e realista elaborano per comprendere e spiegare le implicazioni di tali trasformazioni. Il concetto di contesto, che nell’approccio realista è sempre legato a un meccanismo, è fortemente legato agli attori che quel contesto popolano e animano e al quale conferiscono un insieme di caratteristiche peculiari. Se gli attori fossero passivi e i loro comportamenti non rilevanti, non ci sarebbero differenze tra contesti: in questo senso, migliore è la qualità della partecipazione, maggiore è la capacità di una platea allargata di attori di influire sulle caratteristiche dei contesti e modificarle e quindi maggiore la necessità di approfondire la conoscenza teorica dell’intervento attraverso un approccio realista o *theory-based*.

Valorizzare la partecipazione

“La Valutazione nasce in un contesto specifico, quello decisionale, che motiva e giustifica la necessità di un processo cognitivo (la Valutazione) volto alla riduzione della complessità, all’individuazione dei criteri di scelta, alla riflessione sulla qualità delle azioni sociali organizzate. Oltre a giustificare la necessità di un’azione valutativa, il contesto decisionale ne orienta anche l’organizzazione e la riflessione metodologica. Ciò accade, perché diversamente dalla ricerca pura o di base, la Valutazione ha, come principale finalità, quella di rispondere ad un problema concreto, operativo, che, anche se non esplicitamente,

ha sempre a che fare con un contesto decisionale”. Come ha scritto Nicoletta Stame:

“la Valutazione risponde ad un’esigenza di una società democratica che vuole conoscere le proprie capacità nel fornirsi dei beni e dei servizi di cui ha bisogno, e che affronta difficoltà e limiti, imparando dalla propria esperienza”.

Una Valutazione della qualità degli interventi, che voglia realmente conoscere per imparare dalla propria esperienza deve fondarsi sul coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli attori implicati così come dei loro interessi e intenzionalità. Gli approcci si dovranno fondare “sull’apertura alle idee di tutti gli stakeholders, la rilevanza delle informazioni rispetto alle preoccupazioni di tutti gli stakeholders e non solo di alcuni privilegiati, l’equità con cui debbono essere trattate le posizioni di tutti, e l’eticità con cui devono essere trattate in modo confidenziale e privato le informazioni provenienti da tutti”. La capacità delle analisi valutative degli interventi programmatori di raccogliere ed ascoltare i punti di vista diversi rispetto alla voce imperativa e univoca dei decisori si è sviluppata nel corso degli anni ’90, per effetto dell’irrompere sulla scena sociale dei nuovi attori collettivi dell’associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale. Di conseguenza solo di recente sono state avviate delle sperimentazioni relative a procedure di più diffusa inclusione di tutti gli attori, compresi gli utenti, i cittadini, nel processo di elaborazione dei giudizi valutativi. Sulla base di queste convinzioni teoriche, così come delle suggestioni e conferme che è possibile raccogliere nella letteratura sul tema, si ritiene possibile proporre l’idea della Valutazione Partecipata come quella modalità più adeguata alla maturità teorica e pratica dei tempi e, corrispondentemente, più capace sia di cogliere la complessità dei processi sottostanti alla razionalizzazione di pratiche di programmazione, sia di animare costantemente all’interno di questi le capacità riflessive degli attori. Come tutti gli approcci alla Valutazione, la partecipazione è più adatta in alcuni casi piuttosto che in altri e si raccomanda quando presenta un alto rapporto tra benefici e costi. Ci sono due modi per tenere conto di punti di vista diversi: la spartizione tra interessi diversi che continuano a rimanere tali e l’apprendimento reciproco che porta all’individuazione di interessi comuni. La partecipazione dovrebbe essere funzionale alla seconda strategia, non alla prima. Per confrontarsi in maniera costruttiva ed evitare derive di sapore ideologico, è necessario trattare tematiche specifiche, che abbiano riscontri empiricamente rilevabili, e sulle quali si riesca, senza troppi traumi né difficoltà, a costruire un linguaggio comune. Le dimensioni che influenzano le probabilità di successo della partecipazione sono quindi il livello di conflitto esistente tra gli attori, la misura in cui gli attori interessati sono rappresentati dalle organizzazioni esistenti, il

grado di legittimità che gli attori si riconoscono reciprocamente, la specificità e concretezza delle problematiche discusse, e l'esistenza di un linguaggio comune o le reali possibilità di crearlo. In quest'ottica il ruolo della Valutazione diventa centrale: essa non è un processo parallelo da affiancare alla costruzione di uno strumento urbanistico, ma ne rappresenta il nodo centrale, il cuore della sua creazione. Il significato che troppo spesso si attribuisce al termine Valutazione è quello che conferisce a questa disciplina una semplice funzione di controllo e di verifica dei risultati. La Valutazione è invece uno strumento di supporto decisionale che trova spazio e giustificazione in ogni momento del processo di pianificazione, e non solo in fase ex post. Quello che sembra sfuggire è che per costruire un buon piano e garantirne il successo è innanzitutto indispensabile che siano chiari a tutti quali siano gli obiettivi da raggiungere e che la definizione di tali obiettivi sia il frutto di un processo partecipato in cui ciascun attore coinvolto ritenga che lo scenario prescelto sia quello preferibile ed effettivamente realizzabile. "Le prassi valutative tipiche della pianificazione tradizionale, fortemente concentrate sull'uso delle tecniche mono-disciplinari hanno quasi sempre avuto natura implicita, raramente emergendo come processo interno, ma parallelo, al complessivo processo di pianificazione" (Stanghellini,1996). La Valutazione Strategica è dunque lo strumento attraverso il quale un Piano Strategico trova la sua legittimazione, caratterizzandone il processo di costruzione in tutte le fasi. D'altro canto, sarebbe assurdo pensare di applicare le tecniche e i principi della Valutazione Strategica ad un piano concepito tradizionalmente.

Conflitto su cosa? Ideologia vs. Problemi pratici

La partecipazione, quando funziona, produce i maggiori benefici quando riesce ad avvicinare posizioni altamente conflittuali. Tuttavia, il rovescio della medaglia è che in questi casi è più difficile: le probabilità di successo sono minori. Eppure il successo è possibile anche nei casi meno favorevoli. In un esempio riportato da Patton¹⁹ riguardo la Valutazione di una legge sull'aborto negli Stati Uniti, gli attori coinvolti provenivano da organizzazioni molto diverse, da quelle più progressiste a quelle confessionali con posizioni estremamente conservatrici. Messi di fronte al problema pratico di costruire un questionario, tuttavia, gli attori sono arrivati a concordare uno strumento condiviso di raccolta dei dati. Se si fossero messi a discutere dei principi alla base delle rispettive posizioni sull'aborto, probabilmente non avrebbero mai trovato un accordo, mentre di fronte a un problema pratico di comunicazione di base, le loro posizioni si sono avvicinate²⁰. Ciò ha permesso alla Valutazione di acquisire la stessa legittimità di processo condiviso agli occhi degli uni e degli altri. Insistere sulla creazione di condizioni tali per cui avvenga uno

scambio di informazioni alla pari tra gli attori, invece di cedere a logiche di composizione/spartizione, è uno dei compiti più delicati e nello stesso tempo più importanti del facilitatore. Un altro criterio che favorisce la scelta di un approccio partecipato è il grado di organizzazione degli interessi in campo. In particolare, quando la maggior parte degli attori coinvolti è dispersa sul territorio o tra diversi settori, o comunque non è rappresentata da associazioni sindacali o di categoria, senza partecipazione si rischia di tagliare fuori completamente un “pezzo” essenziale della politica. Il decisore che affronti un percorso di Valutazione Partecipata, infine, deve saper gestire le aspettative che si possono legittimamente creare negli attori inclusi e che è rischioso e controproducente disilludere in seguito. In altre parole, se si coinvolgono gli attori in una parte del processo, poi non li si possono escludere completamente dalle altre fasi, e quindi – anche se non direttamente coinvolti – devono essere informati dei risultati, provvisori o meno, prodotti dalla Valutazione e delle conseguenze pratiche di tali risultati.

La Valutazione Partecipata è un processo in cui un gruppo di attori²¹ portatori di punti di vista e interessi diversi stabiliscono grazie a un confronto mediato dal valutatore quali siano gli aspetti rilevanti dell’oggetto di Valutazione e, di conseguenza, quelli che meritano approfondimenti. Gli attori possono essere coinvolti, con il contributo del valutatore, anche nella definizione degli strumenti della ricerca valutativa (ad esempio identificare indicatori o definire le domande da inserire nei questionari o da porre durante le interviste). Questo processo ha successo, e quindi è utile, nella misura in cui permette di individuare valori condivisi in cui tutti (o molti) tra gli attori si riconoscono o comunque contribuisce a dar voce a istanze normalmente non rappresentate. La partecipazione non deve essere intesa come un’operazione di trasformismo mirata a creare consenso attraverso, per così dire, lo “scambio di favori” o come una concessione, o una formalità da espletare in ottemperanza, ad esempio, alle regole date dai Fondi Strutturali, bensì un modo di agire sui punti di vista, cercando di stimolare uno scambio che avvicini posizioni prima lontane. L’obiettivo è quello di includere e cambiare (crescere), non quello di contenere o giustapporre. I benefici principali del coinvolgimento attivo e consapevole di tutti gli attori infatti possono²² essere:

- a. una riduzione della distorsione dei risultati della Valutazione;
- b. una maggiore efficacia degli interventi (legata a un loro impegno sostanziale e non soltanto formale);

Aspetti principali e domande di Valutazione

- c. la potenziale sinergia con l'utilizzo di altri approcci, in particolare l'approccio realista/basato sulla teoria.

La Valutazione Partecipata concentra l'attenzione sulle caratteristiche dell'oggetto di Valutazione, rispondendo a domande del tipo: *“Quali sono gli aspetti dell'intervento maggiormente rilevanti?”*, *“Su quali temi è necessario concentrare gli sforzi?”*, *“Di quali punti di vista è opportuno o necessario tenere conto?”*. In generale, la Valutazione Partecipata stabilisce una gerarchia di importanza tra temi da approfondire alternative e tra le possibili domande di Valutazione: efficacia, sostenibilità, quantità e qualità di occupazione creata, etc.... L'approccio non ha l'ambizione primaria di attribuire causalità né di ricercare spiegazioni degli effetti: queste sono direzioni che la Valutazione può prendere sulla base di una scelta esplicita e condivisa dagli attori. Ma ambisce proprio a rendere esplicita e condivisa tale scelta: realizza l'operazione preliminare e fondamentale di scegliere quali effetti andare a verificare, quali parti dell'intervento analizzare e a quali dimensioni analitiche e domande valutative dare priorità. Ha inoltre l'ambizione, attraverso il coinvolgimento degli attori rilevanti nelle varie fasi del processo valutativo, di aumentare l'accuratezza dei risultati della Valutazione.

Per tenere conto di punti di vista diversi si possono seguire due strade: la spartizione tra interessi diversi che continuano a rimanere tali, oppure l'apprendimento reciproco che porta all'individuazione di interessi comuni. La Valutazione Partecipata richiede una strategia e un quadro culturale e professionale di riferimento del secondo tipo. In generale, le dimensioni della partecipazione che influenzano le probabilità del suo successo sono le seguenti:

- a. il livello di conflitto esistente tra gli attori (più è basso e più è facile, anche se meno utile, la partecipazione);
- b. la misura in cui gli attori interessati sono rappresentati dalle organizzazioni incluse (più è bassa, più utile risulta l'adozione dell'approccio anche se le probabilità di successo sono minori);
- c. il grado di legittimità che gli attori si riconoscono reciprocamente (se è basso può risultare difficile ottenere risultati positivi, anche se risulterebbero più utili);
- d. la specificità e concretezza delle problematiche discusse (auspicabile al fine di facilitare la reciproca comprensione dei rispettivi punti di vista);

Condizioni per l'adozione dell'approccio e il ruolo del valutatore

- e. l'esistenza di un linguaggio comune o le reali possibilità di crearlo (auspicabile per gli stessi motivi del punto d);
- f. i costi economici e temporali (non devono essere eccessivamente alti).

Nell'approccio partecipativo il valutatore non è portatore solo di una competenza scientifico-metodologica di tipo tradizionale, relativa ai modi più opportuni di raccogliere e trattare l'informazione ma, piuttosto, veste i panni di un mediatore, di un facilitatore. Alle competenze relative a raccolta e trattamento delle informazioni ne deve associare altre. Per fare Valutazione Partecipata, infatti, non basta "parlare con i committenti", ma è necessario mobilitare una pluralità di attori²³ che normalmente sono sparsi sul territorio e non hanno necessariamente un rapporto sistematico e frequente con la Pubblica Amministrazione. Nell'approccio partecipativo il valutatore è "un metodologo/negoziatore, che ha la capacità di porre le domande giuste al momento giusto, di costruire rapporti e fiducia tra gli attori coinvolti, di mettere in evidenza le questioni cruciali, di fare emergere le informazioni rilevanti ai fini di un'evoluzione positiva dell'azione collettiva nella cui Valutazione è impegnato, con una funzione maieutica essenziale fondata su conoscenze e competenze specifiche inerenti i processi valutativi"²⁴. Inoltre, il fatto che in una certa data e in un certo luogo si siano riunite alcune persone non implica necessariamente che ci sia stata partecipazione: un'occasione di incontro partenariale in cui è stato richiesto ai partecipanti di proporre argomenti da discutere e intervenire non implica che, automaticamente, i diversi punti di vista si siano avvicinati o anche che, più semplicemente, siano stati compresi. La partecipazione e la comprensione dei punti di vista reciproci non è necessariamente automatica né naturale e a volte deve essere stimolata. Nei nostri contesti, la partecipazione può non appartenere alla nostra storia e alle nostre abitudini: va quindi stimolata e alimentata con un'azione consapevole e organizzata.

L'allocazione del valore

Nella Valutazione Partecipata l'allocazione del valore è l'aspetto maggiormente problematico, quello su cui più si lavora. Mentre nell'approccio controfattuale il valore è sintetizzato nella variabile risultato, e nell'approccio della Valutazione basata sulla teoria e nella Valutazione realista risiede essenzialmente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso l'attivazione del meccanismo desiderato. La caratteristica essenziale della Valutazione Partecipata è che la dimensione del valore non è nota a priori ma va scoperta durante il processo. Questo approccio si caratterizza per il tentativo di individuare, nell'ambito delle relazioni che legano individui e

organizzazioni, elementi valoriali comuni, includendo gruppi e individui precedentemente esclusi. Coloro che utilizzano questo approccio superano in questo modo un rischio implicito negli altri approcci: quello di assumere e generalizzare, in modo automatico e inconsapevole, i valori espressi da una parte sola (ad esempio i valori dei programmatori²⁵, o meglio della coalizione che, formalmente o informalmente, esprime l'intervento e le sue caratteristiche), imponendoli agli altri²⁶. La produzione di "valore", inoltre, non si intende solo dal punto di vista economico-finanziario, ma la conseguimento di benefici privati e pubblici, simbolici ed intangibili.

Tempi e costi

Come altri approcci valutativi, la partecipazione va programmata in termini di costi e tempi necessari. Considerate le chance di successo e dati i problemi che ci si trova ad affrontare, quanto si è disposti a investire? È necessario precisare che l'investimento non viene fatto solo dall'Amministrazione: tutti i soggetti coinvolti, se partecipano attivamente, sostengono un costo, in termini di risorse umane impegnate per un certo tempo. Per ridurre i costi, sia finanziari sia in termini di tempo, a carico delle Amministrazioni e di tutti gli attori da coinvolgere, sono stati sviluppati, soprattutto negli anni Novanta, metodi (chiamati con ironia da coloro che li hanno elaborati metodi "*quick and dirty*", rapidi e metodologicamente non "puri") che risultano efficaci e (relativamente) poco dispendiosi, in termini sia di tempo, sia di risorse finanziarie. Si tratta di raccogliere le idee delle persone coinvolte (in genere i destinatari/utenti degli interventi) su quali sono per loro gli aspetti rilevanti e, in relazione a questi, e solo a questi, coinvolgerle direttamente e contestualmente nella raccolta e spesso nel trattamento dei dati, qualitativi e quantitativi, necessari. Per fare questo, ci si sforza di utilizzare il linguaggio, i concetti e le procedure computazionali esistenti in quella specifica comunità. Quello che può essere difficile è trovare una figura professionale di qualità che abbia una preparazione e un'esperienza lavorativa che sintetizzi le competenze di ricercatore e facilitatore. Di conseguenza, affinché la Valutazione entri effettivamente a far parte della pratica quotidiana delle pubbliche amministrazioni e dei singoli operatori, occorre tanto favorire la diffusione di una "cultura" della Valutazione, la quale presuppone un atteggiamento di disponibilità da parte degli attori a mettersi in gioco, a re-impostare in modo flessibile le sue stesse strategie e metodologie.

La collocazione dell'attività di Valutazione

Durante l'attività di ricerca si è cercato di capire meglio la collocazione della attività e degli strumenti di Valutazione nei processi di programmazione e il suo contributo in ogni momento alle diverse fasi dell'attività programmatica, dalla costruzione della rete partenariale fino alla verifica, nella logica dello "strumento" di supporto alle decisioni e al loro continuo aggiornamento attraverso un processo di apprendimento circolare. Il significato che troppo spesso si attribuisce al termine Valutazione è quello, erroneamente, che conferisce a questa disciplina una semplice funzione di controllo e di verifica dei risultati. La valutazione è invece uno strumento di supporto decisionale che trova spazio e giustificazione in ogni momento del processo di programmazione, e non solo in fase ex post. Essa si configura come strumento implicito in grado di integrare approcci, metodologie e modelli, capaci di adeguarsi alle diversificate esigenze che il processo decisionale rivela. Pertanto, partendo dallo schema illustrato in tabella 7, ci si è soffermati sugli strumenti e modelli di valutazione in grado di descrivere e misurare le potenzialità di sviluppo del territorio.

Tipologia della Valutazione	Fasi del Piano	Finalità
1. Ex ante	a. Costruzione del Processo	<i>Governance del Processo</i>
	b. Redazione del Programma	<i>Qualità del Piano</i>
2. In itinere	a. Funzionamento del partenariato	<i>Controllo di Gestione</i>
	b. Attuazione dei Progetti	
3. Ex post	a. Revisione del Piano	<i>Controllo di Efficacia</i>

Tab. 7, Valutazione e Piano

La letteratura si presenta particolarmente ricca in tema di valutazione strategica, in quanto numerose sono le definizioni che essa fornisce in proposito. In Ciciotti, Rizzi (2005) si afferma che: la valutazione strategica è un'attività di misurazione:

- di *coerenza strategica* (interna ed esterna), di *priorità*, di *efficienza*, di *efficacia* degli obiettivi (strategici ed operativi) e delle azioni del piano²⁷;

effettuata allo scopo di:

- supportare il processo decisionale e l'attività di creazione del *consenso* (trasparenza, partecipazione, negoziazione)

attraverso il processo di apprendimento e di:

- aumentare la probabilità di successo del piano (o del programma) e, più in generale,
- garantire la *governance* territoriale.

Quindi, quello che sembra sfuggire è che, per costruire un buon piano e garantirne il successo, è innanzitutto indispensabile che siano chiari a tutti quali siano gli obiettivi da raggiungere e che la definizione di tali obiettivi sia il frutto di un processo partecipato in cui ciascun attore coinvolto ritenga che lo scenario prescelto sia quello preferibile ed effettivamente realizzabile.

Logical Framework Approach

L'Approccio del Quadro Logico (AQL) costituisce uno dei cardini metodologici e operativi di tre approcci utili per verificare la coerenza e la partecipazione in tutte le fasi del ciclo dello sviluppo.

L'AQL si connota per le seguenti caratteristiche:

1. Introduce un cambiamento di paradigma. Invece di identificare attività (orientamento alle attività) sulla base dell'esperienza dei donatori e dei progettisti, si sceglie di identificare pochi problemi relativi a specifiche categorie di beneficiari di zone limitate.
2. Favorisce la finalizzazione (orientamento agli obiettivi) attraverso una identificazione di vari traguardi di sviluppo, in una catena logica di risultati.
3. Facilita l'uso di concetti e procedure comuni e valevoli per tutti gli attori e discipline.
4. Promuove la partecipazione come partenariato e come appropriazione, attraverso la trasparenza delle scelte e il contenimento delle pressioni di singoli individui o gruppi.

L'AQL è utile per migliorare la coerenza e la partecipazione in tutte le fasi del ciclo dello sviluppo. Il processo inizia dall'analisi del contesto, la situazione negativa che si intende fronteggiare e contribuire a migliorare e cambiare. Si identificano e analizzano i portatori di interesse. All'interno di tale categoria ampia si identificheranno i beneficiari specifici successivamente. La diagnosi partecipativa apporta, insieme ad altre metodologie, utili elementi per tale analisi, come anche per le fasi successive (realizzazione, monitoraggio, valutazione). Successivamente all'analisi del contesto, durante la quale si saranno identificate potenzialità e problemi, iniziano varie fasi, basate sui seguenti sei binomi operativi.

- *Causa-effetto*. Si possono identificare tre momenti logici e temporali:
 1. Si identificano i problemi.
 2. Si selezionano i problemi.
 3. Si stabilisce una gerarchia tra i problemi. Tale processo è facilitato dall'utilizzazione di una rappresentazione

Metodi per la Valutazione della Coerenza

grafica sotto forma di diagramma o “albero” dei problemi, dove a una causa sottostante (logicamente e gerarchicamente nel diagramma) corrisponde un problema (effetto).

- *Situazione negativa-situazione positiva.* L’identificazione degli obiettivi costituisce la trasposizione in positivo della situazione negativa identificata all’inizio del processo precedentemente descritto di causa-effetto legato ai problemi. In particolare, si potranno percorrere le seguenti due fasi:
 1. Una volta identificati, selezionati e gerarchizzati i problemi, si può identificare il problema principale. L’obiettivo specifico o scopo del progetto corrisponderà al problema principale.
 2. Si identificano i risultati, che si riferiranno alla risoluzione degli altri problemi selezionati. Come nel caso della relazione causa-effetto riguardante i problemi, un diagramma o “albero degli obiettivi” potrà essere utilmente messo a punto.

In questo modo si inizia a trasformare il rapporto di causa-effetto (la gerarchia dei problemi) in un rapporto mezzi-fini (in primo luogo la gerarchia degli obiettivi e dei risultati).

- *Mezzi-fini.* Si tratta del percorso che inizia dall’identificazione dei mezzi in direzione della realizzazione degli obiettivi. Le componenti della concatenazione sono: i mezzi da allocare, le attività da realizzare, i risultati attesi, gli obiettivi da perseguire.
- *Ottica verticale-ottica orizzontale.* È l’intreccio tra una concatenazione rappresentata da indicatori, fonti di verifica, ipotesi, precondizioni e i vari elementi della logica dell’intervento (attività, risultati, obiettivi). Tale intreccio, che viene presentato nella tabella 8, costituisce la MQL (Matrice del Quadro Logico).
- *Attività-altri aspetti.* Le attività identificate (nella logica dell’intervento) possono essere elencate di nuovo in varie matrici, dove costituiscono il riferimento per:
 1. l’attribuzione delle responsabilità ai vari soggetti chiamati a svolgere i diversi ruoli;
 2. la definizione del budget;
 3. la stima dei tempi necessari per la loro realizzazione (calendario).
- *Elementi della logica di intervento-monitoraggio e valutazione.*

1. Gli elementi del QL possono essere messi in relazione tra loro per agevolare gli esercizi di monitoraggio e valutazione, in primo luogo per identificare il piano di monitoraggio.
2. Tre dei cinque criteri standard di valutazione e monitoraggio (efficienza, efficacia, impatto) sono collegati alla concatenazione delle vari elementi della Logica dell'intervento.

	Logica di intervento	Indicatori Obiettivamente Verificabili	Fonti di Verifica	Ipotesi
Obiettivi Generali (1)		(8)	(9)	
Scopo del Progetto (2) (Obiettivo Specifico)		(10)	(11)	(7)
Risultati (3)		(12)	(13)	(6)
Attività (4)				(5)

Tab. 8, Matrice del Quadro Logico

La sequenza dell'elaborazione delle singole componenti (caselle) della Matrice del Quadro Logico (MQL) è indicata dai numeri presentati in parentesi nella tabella (vedi Tab. 8). I tredici passi da percorrere iniziano con l'identificazione degli obiettivi, in armonia con il principio dell'AQL dell'orientamento agli obiettivi. Le componenti della MQL sono:

- *Obiettivi generali.* Costituiscono il terzo ed ultimo livello dei risultati (lungo periodo) nella Logica dell'intervento. Gli obiettivi generali (o di sviluppo) possono essere più di uno, costituiscono il prodotto più lontano nel tempo del progetto e si riferiscono a una prospettiva di sviluppo complessivo della zona di intervento, giustificando l'esistenza stessa del progetto. Devono essere coerenti con la politica nazionale e locale e con le priorità del donatore. Il progetto, da solo, non può realizzare gli obiettivi generali, il raggiungimento dei quali richiede un insieme di progetti e programmi collegati. Di conseguenza, gli obiettivi generali riguardano una prospettiva che supera il ciclo di vita del progetto, e i gestori del progetto contribuiscono parzialmente al raggiungimento degli stessi.
- *Obiettivo specifico* (Scopo del progetto). Costituisce il secondo livello dei risultati (periodo intermedio) nella Logica dell'intervento. Lo scopo del progetto è uno solo per ogni MQL. Indica la situazione positiva (opposta alla situazione negativa, stato iniziale dell'intervento) caratterizzata dagli obiettivi sostenibili per il gruppo beneficiario. E' la diretta

conseguenza utilizzazione da parte dei beneficiari dei risultati attesi del progetto. I gestori del progetto sono responsabili del suo raggiungimento, anche se in molti manuali si tende negli ultimi anni a limitare questa responsabilità ai soli risultati.

- *Risultati.* Costituiscono il primo livello dei risultati (come prodotto delle attività) nella Logica dell'intervento. Ogni scopo di un progetto deve essere supportato da almeno due risultati (fino a un massimo di cinque, anche per i progetti più complessi). Il raggiungimento dell'insieme dei risultati potrà condurre alla realizzazione dell'obiettivo specifico.
- *Attività.* Sono l'insieme delle azioni necessarie per trasformare i mezzi in risultati. Negli approcci Results Based Management/Managing for Development Results le attività non vengono inserite nella MQL, e per questo sono indicate tra parentesi nell'esempio di MQL (vedi Tab. 8).
- *Indicatori.* Gli Indicatori Obiettivamente Verificabili presentano le variazioni delle grandezze. I progressi qualitativi e quantitativi si misureranno in relazione al tempo e al luogo, e si riferiranno sempre alla situazione di partenza e ai vari traguardi (annuali e finale). Gli indicatori devono essere limitati in numero e complessità, relativi a tre livelli (obiettivi generali, obiettivo specifico, risultati), chiari, elaborati in modo partecipativo con i diretti interessati/beneficiari.
- *Fonti di verifica.* Le statistiche, i rapporti del progetto e di altri progetti, le indagini specifiche (classiche con questionario o partecipative) potranno essere le fonti, note e quindi trasparenti, di verifica dell'informazione relativa all'indicatore. È importante sottolineare l'importanza di verificare con attenzione tutte le fonti di informazione secondaria disponibili prima di proporre la raccolta di informazione primaria sul campo attraverso lunghe e costose indagini.
- *Ipotesi (o condizioni).* La gestione dell'incertezza e la riflessione sulla probabilità del verificarsi di eventi sono cruciali per la formulazione e la gestione di progetti. Le ipotesi da identificare descrivono le condizioni esterne (fattori) importanti per la riuscita dell'intervento, ma che non sono controllabili dallo stesso intervento. Si applicano a livello delle attività, dei risultati e dell'obiettivo specifico. Negli approcci RBM e MfDR le ipotesi non sono inserite nella MQL, e per questo sono indicate tra parentesi nell'esempio di MQL (vedi Tab. 8). A volte (con esiti di

notevole confusione), nella colonna delle ipotesi vengono anche inseriti i rischi.

- *Precondizioni.* Si tratta di fattori esterni (fattori istituzionali, legislativi soprattutto) che devono realizzarsi/essere presenti precedentemente all'inizio del progetto, e ne condizionano l'avvio. Sempre più spesso, negli anni successivi al 2004, tale casella non è più presa in considerazione dalla CE come da altri donatori e agenzie.

La Valutazione di Priorità è riferita essenzialmente ai progetti-pilota, al fine di valutare, ferma restando l'ipotesi della massa critica, l'ordine di priorità ovvero di preferibilità tra essi. Il metodo più idoneo per compiere l'analisi di priorità è l'*Analytic Hierarchy Process (AHP)*, elaborata da Thomas Lorie Saaty già a partire dagli anni '70 (Saaty, 1992). Il metodo si basa sul confronto a coppie delle azioni che costituiscono ogni obiettivo programmatico, per stabilire una scala di priorità delle azioni per il raggiungimento dello stesso obiettivo programmatico. In tal modo si ottiene una matrice di priorità a coppie, dalla quale si estrapola l'importanza di ogni azione per il raggiungimento dell'obiettivo stesso. In particolare l'AHP consente di assegnare delle priorità ad una serie di alternative decisionali, mettendo in relazione valutazioni di tipo qualitativo e quantitativo, altrimenti non direttamente confrontabili, e combinando scale multidimensionali di misure in una singola scala di priorità (Saaty, 1980; Figueira, 2005). Il metodo, come già accennato, si basa su una serie di confronti a coppie fra i criteri attribuendo ad essi un punteggio di importanza relativa e termina con l'assegnazione di un peso percentuale. Naturalmente la somma di tutti i pesi percentuali deve essere pari al 100%. I punteggi da utilizzare ad ogni confronto sono, in linea di massima, arbitrari e corrispondono generalmente al numero di livelli qualitativi da considerare durante i confronti a coppie. Definiamo A_i il singolo stimolo e a_{ij} il valore numerico risultante dal confronto fra i criteri i e j e consideriamo un numero di criteri pari a n . Il risultato di tutti i confronti (in totale $n(n-1)/2$), genererà la matrice $A_{n \times n}$ che verrà poi utilizzata per creare il vettore dei pesi percentuali (priorità) di ogni singolo criterio. Generalmente si considera una scala di valutazione che varia da 1 a 9, dove ogni livello della scala corrisponde alla seguente valutazione:

Metodi per la Valutazione di Priorità

Valore a_{ij}	Interpretazione
1	i e j sono equamente importanti
3	i è poco più importante di j
5	i è abbastanza più importante di j
7	i è decisamente più importante di j
9	i è assolutamente più importante di j
1/3	i è poco meno importante di j
1/5	i è abbastanza meno importante di j
1/7	i è decisamente meno importante di j
1/9	i è assolutamente meno importante di j

Tab. 9, La scala fondamentale di Saaty

Naturalmente è possibile assegnare, nel caso sia necessaria maggior precisione, anche valori intermedi non presentati nella tabella (ad esempio 2, 4, 6, 8, 1/3, 1/5, ecc.). I valori a_{ij} della matrice A sono caratterizzati dalle seguenti proprietà:

1. se $a_{ij} = a$, allora $a_{ji} = 1/a$, con $a > 0$;

se lo stimolo A_i è giudicato essere di uguale intensità relativa ad A_j , allora $a_{ij} = a_{ji} = 1$. In particolare, la diagonale principale della matrice A è composta interamente da valori unitari, ovvero $a_{ij} = 1$. Per maggior chiarezza occorre precisare che l'indice i rappresenta le righe della matrice dei confronti a coppie, mentre l'indice j indica le colonne; in pratica vengono effettuati i confronti tra gli elementi della regione triangolare superiore della matrice (in giallo) utilizzando poi i reciproci per la parte triangolare inferiore (in celeste), mentre gli elementi della diagonale sono tutti valori unitari (in verde). Di seguito un esempio generico con una matrice 3x3:

1	a	b
1/a	1	c
1/b	1/c	1

Tab. 10, Matrice A dei confronti a coppie

Ottenuta la matrice A dei confronti a coppie, per calcolare il vettore dei pesi percentuali da assegnare ad ogni stimolo basta determinare il massimo autovalore λ e il relativo autovettore v_λ di A stessa (Kardi, 2006). Normalizzando l'autovettore v_λ in modo che la somma dei suoi elementi sia pari a 1 (qualora sia necessario), otteniamo il vettore dei pesi percentuali o delle priorità relativi agli A_i .

$$P = v_\lambda / \sum v_\lambda(i)$$

Occorre precisare che il vettore dei pesi mantiene l'ordine delle righe della matrice dei confronti a coppie (impostato dal decisore). Una

volta determinato il vettore delle priorità, è importante capire se la matrice dei confronti a coppie è consistente o meno, ovvero si cerca di “misurare” se i giudizi soggettivi del decisore ad ogni confronto sono consistenti o meno. Per capire meglio facciamo un semplice esempio. Supponiamo di avere 3 persone (A, B e C) di altezza differente e supponiamo che, a seguito di una serie di confronti a coppie, possano essere ordinati per altezza decrescente nel seguente modo: $A > B > C$. È ovvio che A è più alto di B e B è più alto di C, quindi è perfettamente consistente dire (per la proprietà transitiva) che A è più alto di C. Ma a volte non sempre è possibile ottenere confronti perfettamente consistenti, come nel caso precedente ed è per questo che si rende necessario determinare degli indici di consistenza e dei valori di tolleranza per poter gestire e considerare anche casi meno semplici e immediati. Per far capire cosa intendiamo per confronto non consistente, supponiamo adesso di avere 3 squadre di calcio che si sfidano in un torneo e di voler determinare quale sia la formazione più forte. Mettiamo che la squadra A abbia battuto la squadra B (A è più forte di B) e che la squadra B abbia battuto la squadra C (B è più forte di C). Questo non implica necessariamente che la squadra A possa battere la squadra C, creando così inconsistenza. Definiamo adesso gli indici utilizzati per determinare la consistenza di una matrice e soprattutto le soglie di tolleranza adottate in letteratura per determinare se una matrice dei confronti a coppie possa essere ben posta o meno. Innanzitutto è necessario dire che si consiglia di non realizzare matrici dei confronti con dimensione maggiore di 7, anche se poi come limite massimo viene generalmente indicato 10. Definiamo *Consistency Index* (CI), il valore ottenuto dalla seguente formula:

$$CI = (\lambda - n) / (n - 1)$$

dove con λ intendiamo il massimo autovalore della matrice A ed n rappresenta la dimensione della matrice stessa. Definiamo adesso il *Random Consistency Index* (RI) secondo la seguente tabella, dove alla dimensione della matrice A è associato il relativo valore di RI:

Indice Random IR	0	0	0.58	0.9	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49
Dimensione matrice n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Tab. 11, Gli indici Random di consistenza media

Infine determiniamo il rapporto di consistenza (*Consistency Ratio*, CR):

$$CR = CI / RI$$

Nel caso meno restrittivo, per poter considerare la matrice A consistente, viene posto come vincolo $CR < 1.0$ (10%). Volendo

determinare in modo più preciso e in funzione della dimensione di A la soglia entro la quale considerare consistente la matrice, possiamo utilizzare i valori presenti nella tabella seguente:

Soglia	n
0.05	3
0.08	4
0.10	≥ 5

Tab. 12, I valori soglia

Come si può capire analizzando i valori di RI in funzione della dimensione, è inutile definire una soglia per la consistenza nel caso di matrici dei confronti a coppie di dimensione $n = 1$ e $n = 2$. Nel primo caso ottengo una matrice identità 1×1 , mentre nel secondo caso, confrontando solamente 2 stimoli, non è possibile ottenere inconsistenza. Il metodo AHP è stato recentemente implementato nell'*Analytical Network Process* (ANP), un metodo particolarmente indicato quando si è in presenza di problemi complessi non facilmente riconducibili a uno schema gerarchico, in grado di considerare una molteplicità di criteri quanti-qualitativi relazionati secondo un modello "a rete" (Saaty, 2005). Esso propone un sistema "valutativo integrato", attraverso il quale sono affrontate le interdipendenze tra il peso attribuito ai criteri e alla scala di priorità delle alternative, in modo tale che gli stessi criteri fungano da strumenti di analisi e misura dei piani-progetti che vengono esaminati. Il processo valutativo, in questo caso, non si sviluppa più attraverso una matrice di valutazione cui può essere collegato un vettore di criteri (o priorità) pesati, mentre l'attribuzione dei giudizi di valore avviene, per così dire, automaticamente, attraverso la costruzione e la successiva risoluzione di specifiche (super) matrici di confronto a coppie tra diversi elementi di sistema. Al di là dell'algoritmo, resta il fatto che si può disporre di uno strumento più sofisticato, più adatto - e probabilmente più preciso e duttile - per affrontare la valutazione di progetti o percorsi decisionali particolarmente complessi per la numerosità di soggetti coinvolti e degli elementi che sono in gioco, in virtù degli interessi o dei potenziali conflitti che è necessario affrontare (Bottero, Lami, Lombardi, 2008). L'innovazione dell'ANP sta proprio nella strutturazione del modello decisionale. Se l'AHP propone uno schema gerarchico lineare in cui le interazioni possono avvenire solo nel rispetto dei livelli di subordinazione imposti nella costruzione del modello stesso, l'ANP suggerisce un modello "a rete" (o a network). Questa rappresentazione meno vincolata dei problemi decisionali presenta una maggiore somiglianza con le situazioni reali, dove gli elementi interagiscono fra loro perlopiù in maniera non gerarchica.

L' *Analisi Costi-Benefici* (ACB) è una tecnica di analisi finalizzata a confrontare l'efficienza di differenti alternative (politiche pubbliche, progetti, interventi di regolazione) utilizzabili in un dato contesto per raggiungere un obiettivo ben definito. L'ACB verifica se i benefici che un'alternativa è in grado di apportare alla collettività nel suo complesso, i benefici sociali, sono maggiori dei relativi costi (costi sociali). Un progetto è giudicato desiderabile nel caso in cui dal confronto tra i benefici totali e i costi totali risulti una prevalenza dei primi, il che equivale a sostenere che la collettività nel suo insieme riceve un beneficio netto dalla sua realizzazione. In presenza di opzioni alternative di intervento, è giudicata preferibile l'opzione in cui la prevalenza dei benefici sui costi è maggiore. La logica dell'ACB è che le risorse di una collettività sono limitate e il decisore politico deve destinarle agli interventi che massimizzano il beneficio netto per la società. L'ACB è in grado di fornire un supporto alle decisioni di politica pubblica in relazione a possibili interventi da effettuare. Comporta sempre un confronto - implicito o esplicito - tra più alternative. Nel caso in cui oggetto di un'ACB è una sola opzione di intervento, il risultato ottenuto permette di verificare se la stessa è preferibile al lasciare immutata la situazione attuale (status quo); si è quindi in presenza di un confronto implicito tra l'intervento e lo status quo. Se invece l'ACB è sviluppata con riferimento a due o più possibili opzioni alternative di intervento, finalizzate al raggiungimento del medesimo obiettivo, allora costituisce uno strumento per la scelta dell'alternativa preferibile. Tradizionalmente l'analisi è svolta ex ante ed è finalizzata a decidere sull'opportunità di allocare risorse ad un determinato progetto, politica o intervento di regolazione. In alcuni casi, alla fine del progetto è condotta un'ACB ex post, che fornisce un supporto per valutare i risultati dello stesso. Progetti, politiche ed interventi di regolazione possono essere sottoposti a diverse forme di valutazione ex ante. La metodologia dell'ACB si caratterizza per la sistematica categorizzazione di costi e benefici, per l'espressione degli stessi in termini monetari e per la determinazione del beneficio netto sociale complessivo della proposta, che rappresenta il miglioramento apportato dalla stessa alla situazione attuale. L'ACB si sviluppa mediante una successione di fasi logiche:

- a) definizione dell'ambito dell'analisi ed individuazione dei costi e dei benefici rilevanti;
- b) individuazione dei costi e benefici e delle relative unità di misura;
- c) previsione in termini quantitativi dei costi e dei benefici;
- d) monetizzazione dei costi e dei benefici;
- e) sconto intertemporale, aggregazione dei costi e benefici e calcolo del beneficio netto sociale della politica;

f) analisi di sensibilità.

Le principali alternative all'analisi costi-benefici sono l'analisi costi - efficacia (*cost - effectiveness analysis*) e l'analisi costi-utilità (*cost - utility analysis*).

La *Cost - Effectiveness Analysis*

L'*Analisi costo-efficacia* (ACE) permette di confrontare un certo numero di alternative sulla base dei loro costi e di una misura comune di efficacia che è quantificata ma non monetizzata (ad esempio: il numero di vite umane salvate). Poiché l'analisi prevede il confronto tra costi espressi in unità monetarie e benefici espressi in un'altra unità di misura, non è possibile calcolare il saldo tra benefici e costi – ovvero il beneficio netto sociale complessivo – che nell'ACB esprime in termini monetari il vantaggio per la collettività. Invece, nell'ACE si procede mediante la costruzione di indici di costo-efficacia che permettono il confronto tra le diverse alternative oggetto di valutazione. È possibile utilizzare due diversi indici di costo-efficacia. Il primo indice calcola il costo medio (in euro) per unità di risultato ottenuta (ad esempio il costo per una vita umana salvata). È ottenuto rapportando il costo C di ciascuna alternativa i con i benefici (quantificati ma non monetizzati) relativi alla stessa. L'indice di costo per unità di risultato CE_i che ne risulta è il seguente:

$$CE_i = C_i / E_i$$

Calcolando questo indice per le diverse alternative di intervento si ordinano i progetti in base alla convenienza, partendo da quello con il minor costo per unità di risultato, che risulta il preferibile. Alternativamente, è possibile utilizzare l'indice di *risultato per unità di costo* che, per ciascuna alternativa i , rapporta i benefici (quantificati ma non monetizzati) con i relativi costi:

$$EC_i = E_i / C_i$$

L'analisi costi-efficacia presenta alcuni importanti limiti. In primo luogo, pur essendo in grado di produrre una graduatoria tra possibili alternative di intervento permettendo l'individuazione di quella preferibile, non consente di definire se il beneficio netto sociale complessivo per l'alternativa prescelta sia positivo. Questo limite deriva dalla impossibilità di ottenere un risultato sintetico in presenza di benefici e costi calcolati in unità di misura differenti ed è quindi collegabile alle ragioni stesse per le quali l'ACE è svolta in luogo dell'ACB. In ogni caso, la verifica che l'alternativa prescelta sia preferibile al mantenere immutata la situazione attuale è effettuata inserendo l'alternativa status quo tra quelle oggetto di valutazione. Un

altro limite dell'ACE è che nell'utilizzo della stessa è generalmente considerato un numero più contenuto di impatti dell'intervento rispetto a quelli inclusi nell'analisi costi-benefici. L'ACE confronta le diverse alternative con riferimento ad un unico beneficio, mentre ciascuna alternativa generalmente presenta più benefici. È inoltre opportuno aggiungere che nella prassi anglosassone, per esigenze di semplificazione, lo svolgimento dell'ACE avviene utilizzando una concezione di costo più restrittiva, ovvero i soli costi contabili, e lasciando quindi fuori i costi opportunità, che, riflettono in maniera adeguata i costi sociali di un intervento²⁸.

La Cost - Utility Analysis

L'analisi costi-utilità (ACU) è una tecnica di analisi utilizzata nei paesi anglosassoni per la valutazione delle politiche sanitarie. Nell'ACU il costo incrementale di interventi alternativi è confrontato con le modificazioni nello stato di salute della collettività, che viene misurato con un indicatore – il Quality-Adjusted Life-Years (QALY) (anni di vita aggiustati con la qualità) – che considera sia la qualità che la durata della vita. In sintesi l'ACU non è altro che una forma di analisi costi - efficacia che utilizza una misura di efficacia più complessa. L'ACU è, pertanto, maggiormente utilizzata per interventi alternativi per i quali sussiste un trade-off tra qualità e durata della vita. Nel mondo anglosassone sono stati effettuati molti studi specifici, principalmente di carattere empirico, per definire e sviluppare il QALY. A ragione della similitudine tra la ACE e la ACU, per le tecniche e le limitazioni nell'applicazione di quest'ultima si può fare riferimento a quelle per l'analisi costi-efficacia.

L'Efficacia di un programma è valutata in due prospettive differenti, la prima è quella del decisore (efficacia interna o gestionale) che va intesa come la capacità di raggiungere i risultati prefissati in fase programmatica, questo implica che, nel valutare l'efficacia interna del programma, si metteranno a confronto i risultati ottenuti con quelli attesi. La seconda dimensione è quella esterna (efficacia esterna o sociale), la cui valutazione fornisce un giudizio su quanto il programma sia stato capace di soddisfare i bisogni degli stakeholder. Da essa scaturisce una valutazione di impatto quali-quantitativa. Negli ultimi decenni l'evoluzione dei processi decisionali inerenti a problemi complessi ha sollecitato l'insorgere di necessità di natura valutativa sempre più rilevanti, legate sia allo svolgimento dell'intero processo, sia al coinvolgimento all'interno del *decision-making* di attività che vanno dall'analisi delle opzioni di scelta sino alla Valutazione ed integrazione nel processo decisionale di tecniche di partecipazione,

Metodi per la Valutazione di Efficacia

stimolando lo sviluppo di nuove combinazioni proprio tra strumenti analitici e metodi partecipativi. In questo senso, le esperienze valutative multidimensionali e multicriteriali vengono introdotte con intensità crescente nei processi deliberativi di Valutazione (Proctor et al., 2006), diventandone parte attiva ed integrante e contribuendo ad una sempre più rapida implementazione delle metodologie tradizionali. Quando le decisioni sono caratterizzate da complessità, incertezza, rischio e da una molteplicità di obiettivi, è opportuno ricorrere agli strumenti *Multicriteria*: a questo livello, può essere spiegata l'importanza di utilizzare queste metodologie, in quanto un valido aiuto per la decisione e la negoziazione in ambito pubblico per la Valutazione di alternative di intervento, difatti, questa famiglia di tecniche consente tipicamente di confrontare differenti politiche, programmi di azione e progetti all'interno di un'unica struttura valutativa al fine di facilitare l'assunzione delle decisioni. A differenza delle tecniche basate su valutazioni di tipo monetario (quali le analisi finanziarie, le analisi costi/efficacia e costi/benefici), le Amc consentono di mettere a confronto gli impatti di ciascuna scelta, senza richiedere l'oneroso e rischioso procedimento di monetizzazione delle variabili non valutarie. Oltre a questo evidente vantaggio, le Amc presentano molti aspetti che le rendono preferibili a giudizi informali elaborati senza il supporto di specifiche analisi:

- a) in quanto un processo aperto e verificabile, la scelta degli obiettivi e dei criteri²⁹ che ogni gruppo di decisori stabilisce è sottoposta ad analisi specifiche ed eventuali modifiche, se ritenuta non appropriata;
- b) i pesi, se utilizzati, sono anch'essi espliciti e sono definiti mediante il ricorso a tecniche particolari, che possono anche rinviare a diverse fonti di informazione sui valori che essi rappresentano;
- c) le misure prestazionali possono essere affidate ad esperti, in modo tale da alleggerire il lavoro del gruppo di decisori;
- d) le Amc sono un importante strumento di comunicazione tra il livello dei decisori e la comunità locale; e) obiettivi, criteri, punteggi e pesi consentono, infine, una rilettura strutturata del percorso di Valutazione.

L'*Analisi Multicriteria* nasce negli anni '60 come strumento per valutare progetti alternativi o misure eterogenee attraverso l'utilizzo di più criteri presi in considerazione contemporaneamente in situazioni complesse, in quanto permette di tenere conto delle opinioni dei diversi attori coinvolti nel processo di decisione. Offre inoltre la possibilità di realizzare una sintesi delle opinioni espresse da diversi attori per realizzare una scala delle priorità che successivamente verranno analizzate, ed in base alla quale si formuleranno

suggerimenti e raccomandazioni. Questo strumento di Valutazione si basa su di un'indagine di tipo qualitativo, quantitativo o misto. Nella letteratura si identificano tre aspetti rilevanti per la Valutazione multicriteria (Stewart, 1992; Stewart e Losa, 2003); un primo aspetto è rappresentato dall'identificazione degli obiettivi da raggiungere, il secondo dalla descrizione dei metodi e l'assegnazione di punteggi e, infine, il terzo dall'aggregazione dei punteggi e dalla loro ottimizzazione. Si tratta di una tecnica che permette di strutturare diversi giudizi formulati e la loro aggregazione in uno spazio di criteri, e rappresenta quindi uno strumento di supporto al processo decisionale. L'analisi multicriteria si configura in modo simile alle tecniche utilizzate per lo sviluppo organizzativo e per la gestione di sistemi informativi (il metodo dei fattori critici di successo) in domini semantici differenziati. Il metodo più utilizzato nel processo di Valutazione Multicriteria è rappresentato dal metodo *Multi Attribute Utility Technology* (MAUT), il quale permette, attraverso l'aggregazione di punteggi, di chiarire alcuni aspetti essenziali dell'approccio *Multicriteria - analysis*. In questo contesto, Edwards e Newman (1982), hanno identificato sette fasi nella Valutazione Multicriteria:

- identificazione dell'oggetto da valutare;
- identificazione degli stakeholders;
- identificazione di un set di criteri di Valutazione;
- assegnazione dei punteggi;
- stima delle alternative;
- aggregazione dei punteggi;
- analisi delle possibilità di ottimizzazione.

La prima fase è rappresentata dall'identificazione dell'oggetto da valutare. Solitamente, l'analisi Multicriteria prende in considerazione delle alternative che possono essere comparate attraverso un set di possibili metodi (Janssen, 2001); nel processo di Valutazione di un progetto l'oggetto della Valutazione sarà in effetti la considerazione delle alternative possibili. Nel caso della Valutazione Multicriteria non viene espressa la necessità di considerare la "alternativa zero" (l'alternativa di non procedere nella realizzazione del progetto stesso, alternativa utilizzata generalmente come base per effettuare la comparazione dei risultati della Valutazione delle alternative considerate), ma non viene neppure negata la possibilità di prenderla in considerazione durante il processo di Valutazione. In questo senso si differenzia rispetto ad altri metodi, quali ad esempio l'analisi costi-benefici, nella quale la considerazione dell'alternativa zero è raccomandata ed utilizzata per la determinazione degli effetti netti (Rossie et al, 1999). Sempre nel confronto con l'analisi costi-benefici,

la Valutazione Multicriteria è utilizzata in un modo più diversificato e su una scala più piccola, in un contesto di analisi della sostenibilità; inoltre, questa non si risolve in quantificazioni in termini monetari (Bettini, 2002). La seconda fase è dedicata all'identificazione degli stakeholders; questi vengono definiti come individui o gruppi che sono portatori di un interesse e/o partecipano al processo di Valutazione delle alternative di progetto. Il ruolo principale degli stakeholders è quello di identificare e strutturare i criteri di giudizio per la Valutazione. In un contesto di sensibilità rispetto alla sostenibilità, il numero e le dimensioni dei gruppi di stakeholders saranno più alti che in altri. Edwards e Newman (1982) cercano di limitare una lunga lista dei potenziali stakeholders, distinguendo fra gli stakeholders con potere di decisione e quelli subiscono gli effetti delle decisioni stesse. In determinati casi può essere utile un'interazione fra i due gruppi per evitare eventuali accuse, nonostante il fatto che il valutatore potrebbe essere interessato soltanto al primo gruppo. L'identificazione e l'interazione con gli stakeholders richiede conoscenze ampie ed abilità politiche da parte del valutatore in quanto, come sottolineato sempre da Edwards e Newman (1982), occorre dedicare molta attenzione in particolare alla disponibilità di finanziamenti, al tempo impiegato ed alla cooperazione; in pratica si opta per includere troppi stakeholders piuttosto che pochi. Ancora in confronto alla analisi costi - benefici, la Valutazione Multicriteria sottolinea l'importanza di un'attiva interazione fra il valutatore e gli stakeholders più importanti; se il valutatore non possiede conoscenze e abilità per identificare i giusti stakeholders, la qualità della Valutazione potrebbe venire inficiata. La terza fase è probabilmente la più importante e complessa nella Valutazione Multicriteria, come sottolineano Edwards e Newman (1982), in quanto comporta l'identificazione di un set di criteri di Valutazione/giudizio; i criteri rappresentano uno strumento per confrontare le varie alternative rispetto agli obiettivi stabiliti ed il set di criteri deve emergere dall'interazione con gli stakeholders. Nella Valutazione Multicriteria il criterio di giudizio non è dato, ma è determinato come parte integrante dell'analisi, e il valutatore deve definire il criterio sulla base dei giudizi accettati. Questa fase presenta collegamenti con la pratica e la teoria della Valutazione costi-benefici. Per quanto riguarda le caratteristiche del criterio, Bouyssou (1990) apprezza come un singolo criterio adottato rappresenti uno strumento che permette la comparazione delle alternative in accordo con diversi punti di vista emersi da una pluralità di stand, o impostazioni operazionali. Per quanto riguarda invece la pluralità di criteri, Keeney e Raiffa (1976) precisano che un set di criteri dovrebbe avere diverse caratteristiche che potrebbero essere riassunte come segue:

- *Completezza*: non dovrebbero esistere altri criteri rimasti esclusi e che potrebbero essere utilizzati nel giudizio fra progetti alternativi;

- *Operatività*: ognuno dei criteri dovrebbe essere misurabile in un modo significativo;
- *Divisibilità*: una decisione complessa necessita sia di un giudizio di valore che di stime empiriche riguardanti diverse situazioni; nella Valutazione Multicriteria per limitare la complessità i diversi aspetti devono essere suddivisi (e deve essere definita tra di loro una gerarchia), come precisa Olson (1997);
- *Non-Ridondanza*: nessuno degli aspetti del problema dovrebbe essere preso in considerazione più di una volta;
- *Esistenza di un Minimum*: non dovrebbero essere presenti dei set più piccoli di criteri che soddisfano le condizioni di cui sopra.

Normalmente, nel processo di definizione di una Valutazione Multicriteria si viene ad intrecciare un confronto, fra gli analisti e coloro che prendono le decisioni, in merito a valori e priorità. Tale processo coinvolge sia la relazione causale fra diversi aspetti emersi, sia le preferenze rispetto appunto a valori e priorità, che l'interdipendenza tra questi ultimi. Questo processo sollecita i valutatori a porre più di una volta la domanda "perché?"; quindi sia i valutatori che gli stakeholders vengono ad essere implicati profondamente nella rete di valori e priorità. I primi si devono poi dedicare ad un processo di strutturazione finalizzato ad eliminare le inconsistenze nelle priorità, che permarrebbero nel caso il processo decisionale restasse informale o l'analisi non fosse sufficientemente approfondita. Il fatto che gli attori coinvolti nel processo decisionale debbano sottolineare le priorità rilevanti e le loro relazioni garantisce qualità alla Valutazione Multicriteria. Sempre Edwards e Newman (1982) sottolineano l'importanza che il valutatore deve allocare alle preferenze degli stakeholders; queste preferenze vengono strutturate nei criteri utilizzati per valutare le performance dei diversi progetti alternativi tenendo conto anche del fatto che le motivazioni dei diversi stakeholders sono diverse per ogni obiettivo di un progetto. Per raggiungere un accordo fra gli stakeholders per quanto riguarda la struttura dei criteri, il valutatore dovrebbe sfruttare tre metodi. In primo luogo il valutatore dovrebbe separare i criteri secondo l'importanza che gli stakeholders attribuiscono loro; gli attributi dei valori dovrebbero essere le determinanti della differenziazione delle alternative; in caso di variazione degli attributi, infine, il giudizio dovrebbe cambiare anch'esso. Hammond et al. (1999) precisano il fatto che cercare di far diventare operativo il valore attribuito può essere utile nel disegnare l'intesa e chiarificare come e quando includere tale valore o priorità. Il secondo metodo suggerisce al valutatore di concentrarsi sulla standardizzazione della terminologia utilizzata:

valori e priorità possono essere infatti definiti in diversi modi, e per fare luce su questi aspetti una delle soluzioni può essere quella di identificare una specifica possibilità di misura degli stessi, che consenta di esplicitare eventuali differenze. Nel caso di conflitti fra stakeholders, anche il processo di misura può diventare oggetto di forte dibattito; in questo caso, Edwards e Newman (1982) suggeriscono di includere diverse metodologie di misura, utilizzandoli e formulando una scala di importanza, ed attribuendo diversi “pesi”. Infine, il terzo metodo insiste sulla possibilità di convincere gli stakeholders ad accettare anche i criteri che non sono ritenuti rilevanti da parte di loro, ma che permetteranno nella fase successiva di attribuire peso diverso al criterio prevalente. In questo senso Espinase et al. (1997) precisano che i conflitti riguardanti l'importanza attribuita ai criteri (considerati cui è attribuito peso opportuno) vengono più facilmente interpretati, discussi ed eventualmente risolti, rispetto a quanto non accada nel caso di conflitti riguardanti la struttura. Questa affermazione trova giustificazione nel fatto che le differenze nei pesi attribuiti permettono agli stakeholders di raggiungere un compromesso più facilmente. La quarta fase è rappresentata dalla Valutazione della importanza relativa dei criteri, mediante l'assegnazione di pesi. I singoli stakeholders tendono ad attribuire ad ogni specifico criterio un peso differente; quindi si sottolinea nuovamente la necessità del coinvolgimento di un numero opportuno di stakeholders nel processo decisionale al fine di garantire la rappresentazione dei diversi interessi in gioco. La pratica della Valutazione Multicriteria dimostra che il processo di assegnazione di pesi ai criteri permette di raffinare la realizzazione della struttura gerarchica delle decisioni, come sottolineano Bana e Costa (1997). Questa situazione viene conosciuta come “*splitting bias*” nella letteratura della Valutazione Multicriteria, dalla quale emergono due aspetti significativi. In primo luogo viene sottolineato il fatto che l'assegnazione di un peso ai criteri non rappresenta un'unica azione: gli attori coinvolti nel processo decisionale e gli stakeholders si trovano ad esprimere in modo ripetuto il giudizio sui valori relativi per i diversi criteri definiti fino ad arrivare ad una struttura consistente e condivisa. In secondo luogo, si sottolinea che l'analisi dei valori diventa consistente durante il processo di Valutazione; le preferenze, di solito, non sono infatti inizialmente completamente consistenti, ed è attraverso il processo della Valutazione Multicriteria (Keeney, 1992) che si deve arrivare a realizzare una struttura dei criteri, il quali possono quindi venire rappresentati mediante una struttura ad albero. La quinta fase è rappresentata dalla assegnazione di punteggi al livello del ramo più in basso nell'albero dei criteri. Al fine di meglio comprendere le difficoltà intrinseche a tale processo si suggerisce di considerare inizialmente un albero con un solo livello, in quanto non è fondamentale la differenza metodologica rispetto ad un albero con diversi livelli gerarchici, ed

eventuali problematiche possono successivamente emergere con maggiore chiarezza dalla misurazione comparata di diversi criteri. Nella Valutazione Multicriteria si rivela fondamentale la comparabilità dei punteggi: venendo i diversi criteri inizialmente misurati con diverse modalità, tutti i punteggi verranno poi trasformati e resi comparabili (una prassi comune è quella di allocare a tutti punteggi valori compresi fra un minimo di 0 ed un massimo di 100). Saaty (1980) precisa comunque che per ogni specifico progetto esistono diversi criteri di giudizio e propone in questo senso una scala di giudizio come nella tabella seguente.

<i>Valori di scala</i>	<i>Definizione</i>	<i>Spiegazione</i>
1	Importanza uguale	Due elementi sono percepiti ugualmente rilevanti
3	Importanza moderata	La Valutazione è moderatamente a favore di un elemento rispetto ad un altro
5	Importanza forte	La Valutazione è fortemente a favore di un elemento rispetto ad un altro
7	Importanza molto forte	La Valutazione è ancora più fortemente a favore di un elemento rispetto ad un altro
9	Importanza estrema	La Valutazione è estremamente a favore di un elemento rispetto ad un altro
2, 4, 6, 8	Valori intermedi	Quando è necessario un compromesso

Fonte: elaborazione da Saaty, 1980

Tab. 12. Scala semantica di Saaty

La sesta fase è rappresentata dall'assegnazione di diversi pesi relativi che vengono allocati ai punteggi, e comporta poi l'aggregazione ed il calcolo dei risultati. Per le varie alternative del progetto i punteggi vengono aggregati sulla base di opportune regole di aggregazione (il metodo più comunemente utilizzato è quello che prevede la moltiplicazione "dentro l'albero", sommando tutti i punteggi allo scopo di ottenere il punteggio dell'utilità necessario per valutare le alternative). La settima e ultima fase è rappresentata dall'analisi delle possibilità di ottimizzazione. In generale è importante effettuare una analisi di sensitività (*sensitivity analysis*) a valori bassi, come sottolineano Edwards e Newman (1982), se i pesi o gli impatti delle misure variano casualmente (in disordine); un processo disordinato può essere infatti poco chiaro e le sue determinanti facilmente confuse. Rispetto ad un modello di sistema di supporto alle decisioni, l'analisi di sensitività si effettua per controllare le variazioni attraverso l'analisi dei risultati prodotti implementando il modello stesso; tale analisi aiuta la realizzazione della Valutazione dei diversi possibili punti di vista espressi da parte degli stakeholders, in situazioni di incertezza sulle decisioni. L'analisi di sensitività sui pesi è quella maggiormente applicata, e permette di costruire una scala delle influenze di ogni singolo fattore che contribuisce ad influire sulla decisione finale. Nel caso in cui la capacità di elaborazione (*computational power*) sia sufficiente, si rende utile realizzare una serie di rappresentazioni grafiche e tabellari per ottenere un'immagine

chiara della sensitività, delle sue variazioni e dei parametri. Inoltre, Edwards e Newman (1982) sottolineano un'interessante e importante aspetto: raccomandano infatti che, nelle prime fasi della Valutazione Multicriteria, l'analisi dei costi debba essere separata dal resto della Valutazione. La loro giustificazione si basa sul fatto che la Valutazione dei costi potrebbe rendere più controverso il dibattito rispetto a quella dei criteri. La procedura potrebbe fornire informazioni utili circa quale progetto alternativo sarebbe preferito, prima di prendere in considerazione l'integrazione dei costi nella Valutazione. Può essere infine utile tornare a prendere in considerazione le modalità di organizzazione del coinvolgimento degli stakeholders approfondendone alcuni aspetti. La letteratura sulla Valutazione negli ultimi anni ha infatti contribuito a definire procedure per la standardizzazione delle modalità di partecipazione degli stakeholders al processo di Valutazione, come emerge tra gli altri da Gregory (2000). Gli argomenti a favore del coinvolgimento di diversi e numerosi stakeholders sono collegati alla maggiore influenza che viene ad essi attribuita, ed alle loro competenze che potrebbero contribuire in modo proficuo al processo di Valutazione. In pratica, il coinvolgimento degli stakeholders resta comunque problematico. In particolare, con riguardo agli aspetti legati alla sostenibilità stessa del processo di Valutazione, due problemi specifici possono intralciare un coinvolgimento proficuo degli stakeholder: il primo è rappresentato dalla numerosità dei potenziali stakeholder e dalle difficoltà di riunione, il secondo dagli interessi spesso divergenti che possono arrivare ad impedire un compromesso. Per una risoluzione del primo problema (la numerosità degli stakeholders) il valutatore potrebbe cercare di identificare un rappresentante, creando in tale modo un ambiente di lavoro conveniente e più facile da gestire. Probabilmente, sottolinea Sijtsma (2006), la situazione ideale per la qualità e sostenibilità di un processo di Valutazione Multicriteria sarebbe quella che vede il lavoro svolto da parte del valutatore con rappresentanti degli stakeholders da questi eletti ed in possesso di un mandato rilasciato dagli stessi. Teoricamente, sarebbe ideale coinvolgere direttamente gli stakeholders soltanto per informarli circa gli impatti reali, per realizzare una struttura dell'albero dei valori considerati e per la possibilità di trovare nuove alternative, rivolgendosi negli altri casi ai rappresentanti. Inoltre si sottolinea come il coinvolgimento diretto spesso richieda un budget maggiore di quello disponibile; in tal caso occorre ricorrere ad un extra-budget, che spesso è ritenuto non necessario dalla maggior parte dei finanziatori. Un altro problema emerge dal fatto che parte degli stakeholders non dispongono del tempo necessario per essere coinvolti nel processo decisionale, esistono poi differenze culturali, di conoscenze e linguaggio che ostacolano un coinvolgimento proficuo. La soluzione a tutti questi problemi potrebbe verrebbe demandata alle abilità nella gestione degli

incontri del valutatore, ed alle sue conoscenze in diversi ambiti. Il secondo problema sottolineato (quello degli interessi conflittuali degli stakeholders) potrebbe comportare gli stessi livelli di difficoltà del precedente, e interessi totalmente opposti finirebbero col rendere impossibile un proficuo coinvolgimento e l'espressione di decisione coerenti. Alcuni autori (Keeney, 1992, Wenstop e Seip, 2001) suggeriscono che agli stakeholders si dovrebbe chiedere di adottare un atteggiamento diverso, al di là del loro interesse personale. Ad esempio, se gli stakeholders sono coinvolti nel processo di strutturazione dei criteri che saranno alla base della Valutazione, e l'allocazione di punteggi rispetto alla importanza delle decisioni da prendere, il valutatore dovrebbe dialogare con gli stakeholders stessi circa l'atteggiamento che questi intendono tenere. Il valutatore dovrebbe essere in grado di esplicitare il caso in cui il giudizio degli stakeholders è basato sulla sola considerazione dell'interesse proprio, guidandoli in tale circostanza verso una maggiore sensibilità nei confronti dell'interesse pubblico. Motivando gli stakeholders nella direzione di un riconoscimento dell'interesse pubblico si contribuisce a creare un ambiente più fertile, che lasci aperta la possibilità di raggiungere compromessi soddisfacenti e che permetta quindi di ottenere risultati positivi. In conclusione si può sottolineare che il valore del comportamento negoziale e della trattativa esplicita dei criteri di giudizio è aspetto fondamentale nella Valutazione Multicriteria; la strutturazione dei problemi confermata attraverso l'analisi di sensitività si rende utile anche per l'eventuale creazione di partnership, e la definizione di alleanze o compromessi, con lo scopo di agevolare l'approccio a diversi problemi decisionali che possono emergere durante il corso dell'intero processo di Valutazione. L'applicazione di un'Analisi Multicriteria permette di raggiungere la definizione di un modello a rete all'interno del quale tutti gli attori possono essere coinvolti nel processo decisionale, consentendo di trovare soluzioni ai problemi con quali tali attori si confrontano. Attraverso un processo di negoziazione fra gli stakeholders ed un'efficace applicazione dei criteri di giudizio, la tecnica Multicriteria permette di costruire un modello organizzato relativamente ad una specifica realtà che si presenta inizialmente in modo non strutturato. I punti di forza dell'analisi Multicriteria sono costituiti dal fatto che lo strumento permette di considerare le opinioni ed i punti di vista di numerosi attori coinvolti, strutturando tali opinioni ed idee in un modo complesso. Il coinvolgimento degli attori nel processo decisionale attraverso la definizione delle soglie riguardanti le decisioni e criteri di giudizio mediante un metodo basato sui voti fa dell'analisi Multicriteria uno strumento efficace nella realizzazione di situazioni di partenariato fra i portatori di interesse di un intervento o programma. Risulta tuttavia fondamentale il ruolo dell'intervento di un esperto in Valutazione. Infatti, rispetto al tradizionale svolgimento di processi

decisionali riguardanti azioni da sviluppare nel futuro, le analisi Multicriteria possono fornire un contributo rilevante ai seguenti livelli:

1. identificazione degli obiettivi;
2. individuazione dei criteri;
3. analisi delle alternative.

Metodi per la Valutazione di Fattibilità

La Valutazione di Fattibilità di un intervento, non individua il progetto in se, ma ne esplicita le condizioni che lo rendono conveniente, ne sottolinea i punti di forza (e di debolezza) e pianifica la gestione della vita del progetto stesso (dalla realizzazione e per tutta la durata del suo ciclo di vita). Essa è riferita alle molteplici dimensioni dello sviluppo locale sostenibile (Fusco Girard e Nijkamp, 1997), ovvero:

- fattibilità istituzionale-procedurale;
- fattibilità tecnica;
- fattibilità estetico-culturale;
- fattibilità sociale;
- fattibilità ambientale;
- fattibilità economico-finanziaria;
- fattibilità gestionale.

E dipende dalla capacità che ha un progetto di determinare condizioni per un'effettiva cooperazione fra gli attori chiamati a realizzarlo. "Dall'analisi degli attori e dei loro obiettivi è possibile dedurre le condizioni di fattibilità del progetto. Quest'ultimo si rivela in grado di attivare un processo cooperativo solo se tutti gli attori coinvolti raggiungono il loro obiettivo" (E. Micelli, 2005). Tale elenco viene proposto nella *Guida* adottata dalla *Conferenza dei Presidenti e delle Province Autonome*³⁰ che suggerisce la medesima struttura - base per gli *Studi di Fattibilità*. Lo SdF utilizza varie metodologie di valutazione:

1. *Valutazione economica e finanziaria.*
2. *Valutazione multicriteriale.*

Nello specifico, l'attenzione dedicata alla "verifica procedurale" nasce dalla considerazione che gli aspetti amministrativi e procedurali giocano un ruolo di rilievo sulla probabilità di realizzare e gestire in maniera efficiente le opere, e consiste nell'identificarne gli elementi problematici e nel delineare soluzioni idonee ad affrontarli.

La valutazione di "fattibilità tecnica" è finalizzata ad esplorare:

- le funzioni da insediare;

- le caratteristiche tecnico-funzionali...
- ... e dimensionali delle opere da realizzare;
- la localizzazione delle opere;
- le relazioni logiche e temporali tra attività e opere (*Diagramma di Gantt*).

La valutazione di “Compatibilità Ambientale” è orientata prevalentemente ad approfondire:

- la compatibilità dell'intervento con il quadro normativo in materia ambientale;
- la sua conformità rispetto agli strumenti di pianificazione di settore;
- lo stato ambientale dell'ambito interessato dal progetto;
- nonché la descrizione degli impatti dovuti alle opere e le misure compensative da prevedere.

La valutazione di “Convenienza Economica e Sociale” oltrepassa l'orizzonte puramente finanziario in quanto prende in considerazione altresì costi e benefici sociali, ovvero esterni e indiretti, che ricadono sulla collettività e non solamente sui soggetti coinvolti nella realizzazione e gestione delle opere. Anch'essa considera la situazione senza intervento e la situazione con intervento. Le “Analisi di Rischio e di Sensitività”, la “Fattibilità Gestionale”, sono analisi integrative, orientate ad identificare:

- a prospettare un adeguato piano di finanziamento del progetto (es. l'*Analisi Costi-Ricavi*);
- gli elementi di maggiore incertezza;

e a verificare:

- la stabilità dei risultati ottenuti;
- l'opportunità di misure compensative in grado di ridurre il rischio che l'operazione non vada a buon fine.

“Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni [...] La sostenibilità richiede una considerazione dei bisogni e del benessere umani tale da comprendere variabili non economiche come l'istruzione e la salute, valide di per sé, l'acqua e l'aria pulite e la protezione delle bellezze

**Metodi
per la Valutazione
di Sostenibilità**

naturali [...]”³¹. La sostenibilità indica la capacità di un effetto, percepito come positivo, di durare nel medio - lungo periodo e di un progetto di produrre benefici sociali netti senza l’ausilio di risorse esterne aggiuntive. La sostenibilità è un concetto multidimensionale: aspetti economici, sociali ed ambientali devono essere considerati simultaneamente. Le valutazioni richieste per l’identificazione dell’uso più sostenibile dello spazio debbono integrare il tradizionale approccio economico-finanziario con altri di tipo ambientale e sociale, anche al fine di migliorare i processi comunicativi e la discussione pubblica e diventare così strumento per promuovere la sostenibilità culturale. Lo strumento appropriato per una rappresentazione multidimensionale è rappresentato da un opportuno set di indicatori, che deve essere integrato in una metodologia di valutazione, per l’utilizzazione ai fini della misurazione della sostenibilità (Moffat et al., 2001; Lawn, 2006). Quindi, “Valutare la sostenibilità”, consiste nel corretto impiego delle procedure di valutazione che comprendono aspetti come:

- *Sostenibilità economico finanziaria* (Risorse economiche necessarie in relazione ai benefici economici e la sua misura in cui le attività potranno sostenersi nel tempo);
- *Sostenibilità ambientale* (Utilizzo delle risorse rinnovabili ad un tasso inferiore a quello di rinnovo);
- *Sostenibilità sociale* (Modifiche alle relazioni sociali, riferimenti culturali, valori, che mantengono in equilibrio la società);
- *Sostenibilità istituzionale - amministrativa* (Miglioramento delle procedure e del sistema amministrativo).

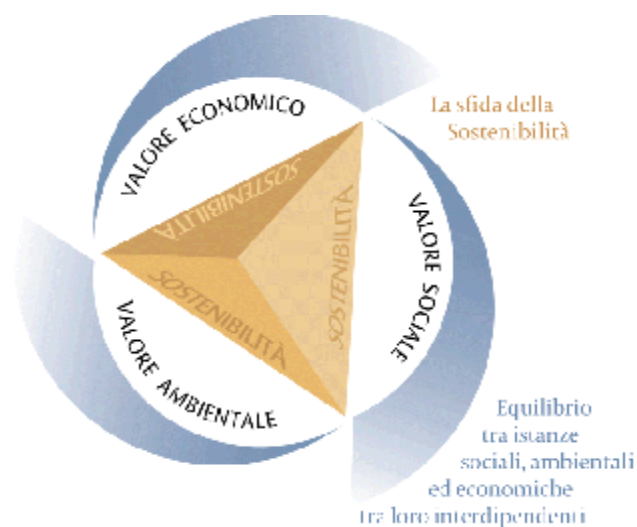


Fig. 1, I vari tipi di Sostenibilità

La prospettiva temporale, in modo particolare, richiede modalità di valutazione e previsione che superino il semplice concetto di “fattibilità”, in un’ottica di tipo multidimensionale. La valutazione di “Sostenibilità Economico Finanziaria” è finalizzata:

- a prospettare un adeguato piano di finanziamento del progetto (es. l’ *Analisi Costi-Ricavi*);
- a valutare la soluzione finanziaria più opportuna non solo per la sua realizzazione, bensì anche con riferimento alla sua gestione e manutenzione (es. *Costo Globale*).

Quindi:

1. tiene conto sia della fase di realizzazione delle opere (investimento e suo finanziamento) che della fase di esercizio (costi e ricavi);
2. mette a confronto la situazione senza intervento con la situazione derivante dalla realizzazione dell’opera.

La valutazione di “Sostenibilità Ambientale”, utilizza gli strumenti quali:

- la *Valutazione di Impatto Ambientale* (VIA), che considera sia qualitativamente che quantitativamente gli impatti sui diversi fattori ambientali e si concentra su uno specifico intervento in una localizzazione definita;
- la *Valutazione Ambientale Strategica* (VAS), che ha per oggetto gli impatti su scala ampia variabile in ragione del livello di piano.

La valutazione di “Sostenibilità Sociale” valuta gli effetti sui sistemi socio-economici. La necessità di mettere in relazione le valutazioni economico-estimative con le valutazioni provenienti da altri punti di vista, come quello sociale, ha portato alla definizione del valore complesso, che nel caso di risorse di interesse pubblico assume il nome di valore sociale complesso. Il valore sociale complesso rappresenta un paradigma che si contrappone a quello del valore economico totale, ma che, contrariamente a quest’ultimo, non ha ancora uno sviluppo, teorico ed applicativo, sufficientemente articolato, certamente a causa della sua recente formulazione. Milan Zeleny (1993), Peter Njikamp e Henk Voogd (1989), Luigi Fusco Girard (1993), sono gli studiosi che più attentamente hanno affrontato l’analisi del valore sociale complesso. “Il valore sociale complesso enfatizza in particolare la multidimensionalità del processo di valutazione...” (Fusco Girard, 1993). È proprio sul valore sociale complesso che si fonda l’estimo multidimensionale, che vuole considerare nel processo di valutazione l’insieme di tutti i valori che coesistono in una risorsa, che sono molteplici ed eterogenei. La valutazione, in questa ottica, non è più basata sull’unico indicatore

monetario, ma su un insieme di indicatori, alcuni dei quali economici, ed altri non monetari. Ecco perché le metodologie di valutazione Multicriteriale assumono, nell'estimo multidimensionale, un ruolo centrale (Menghini, 2006). La valutazione viene condotta sulla base di più attributi, ma il risultato finale non è espresso in termini monetari. Le *Analisi Multicriteriali* consentono di affrontare problemi complessi valutando singolarmente ma in modo integrato tutte le variabili in gioco, attribuendo a ciascuna di esse la propria importanza relativa. “Un’Analisi Multicriteriale differisce da un’analisi a criterio unico per il fatto che tende a rendere esplicita una coerente famiglia di criteri, che servirà come uno strumento di comunicazione intelligibile, accettabile ed esaustivo, per permettere la concezione, la giustificazione e la trasformazione delle preferenze all’interno di un processo decisionale” (Roy 1996). Dunque, l’uso di una procedura di valutazione Multicriteriale consente di esaminare un problema da più punti di vista contemporaneamente. Quindi anche dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, come richiesto dall’idea stessa di sostenibilità di un intervento. La valutazione di “Sostenibilità Istituzionale - Amministrativa” concerne la verifica delle condizioni organizzative che rendono possibile la realizzazione degli interventi: dalle procedure di attuazione con relativo cronoprogramma, all’individuazione dei partner da coinvolgere intesi come soggetti istituzionali che imprenditoriali, fino alla definizione di sistemi di controllo e rendicontazione.

Valutazioni di Sostenibilità



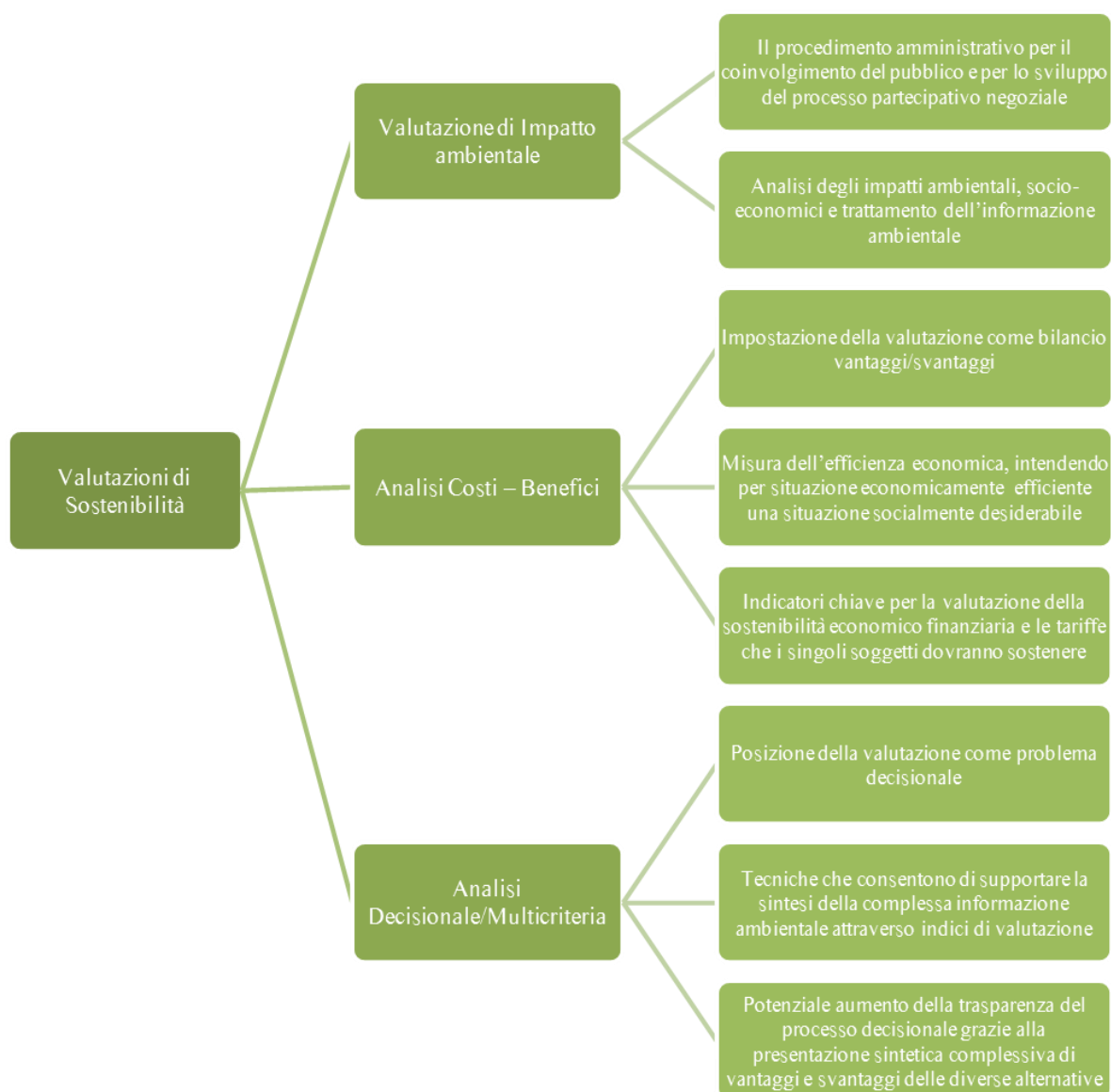
Fonte: Mondini, 2015

Fig. 2, Schema del “fiore di loto”

Lo schema del “Fiore di Loto” è composto dai seguenti aspetti:

- Ambientale* → Utilizzo delle risorse rinnovabili ad un tasso inferiore rispetto a quello di rinnovo e di quelle non rinnovabili ad un tasso compatibile con il progresso delle scienze in campo tecnologico
- Tecnologica* → Capacità della tecnologia di soddisfare i bisogni dell’uomo nella loro continua evoluzione con particolare riguardo alle emergenze rappresentate dalla questione energetica e dalla futura scarsità di acqua
- Economica* → Strumento per definire le risorse necessarie in relazione ai benefici attesi e la misura in cui le attività potranno sostenersi nel tempo
- Sociale* → Sistema di relazioni capaci di mantenere in equilibrio la società attraverso l’integrazione e la valorizzazione delle risorse umane
- Culturale* → Eterogeneità e diversità da preservare e valorizzare in qualità di fondamento dello sviluppo intellettuale, emozionale, morale e spirituale

Quindi, affinché le valutazioni di sostenibilità risultino efficaci devono basarsi sull’integrazione dei tre approcci classici:



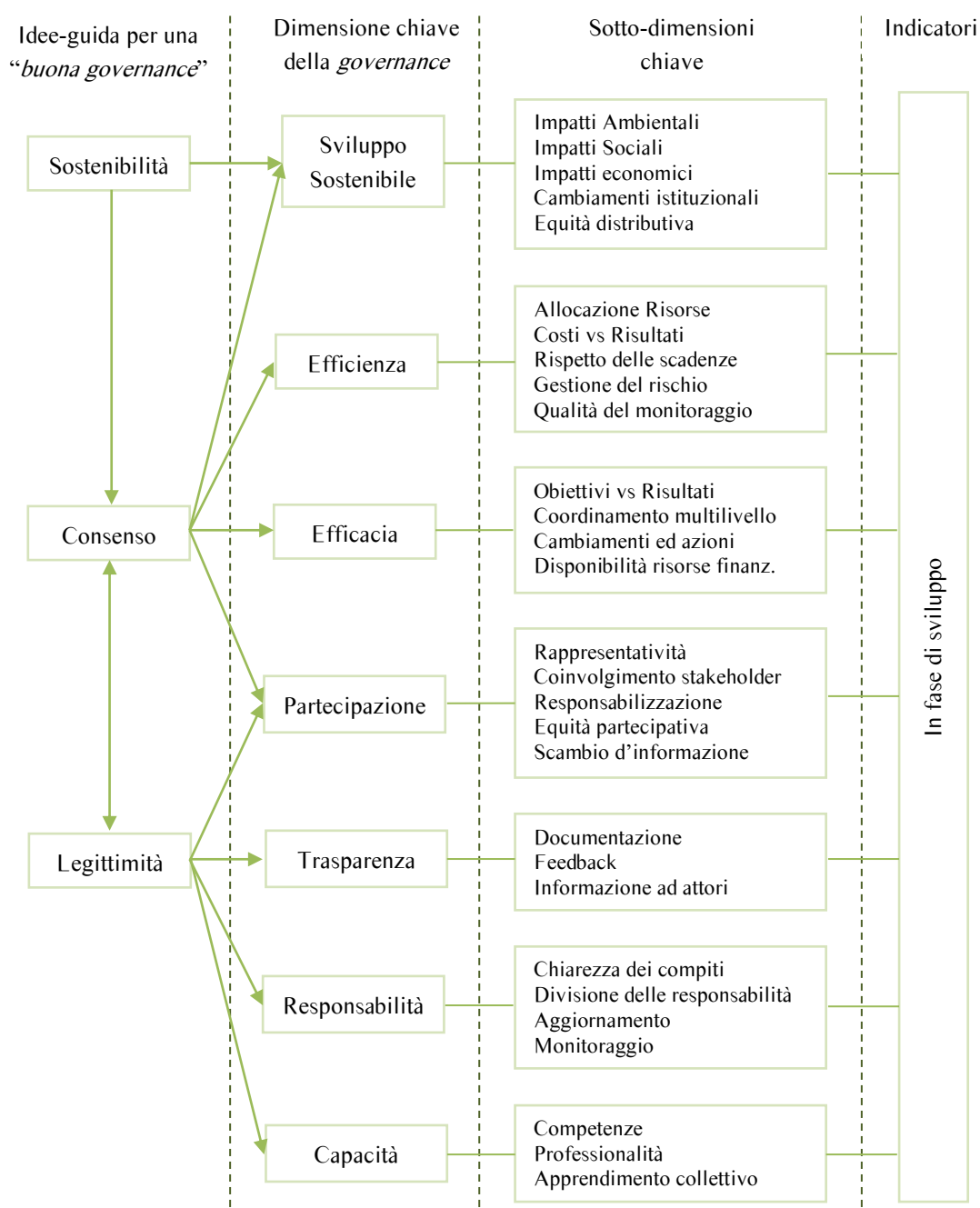
Fonte: Mondini, 2015

Tab. 13, Schematizzazione della Valutazione di Sostenibilità

Alla base di questo lavoro vi è l'ipotesi che una adeguata Valutazione della qualità della *governance* in ambito urbano sia un utile strumento di supporto nella formulazione, attuazione e revisione delle politiche pubbliche, contribuendo a migliorare le modalità di gestione del settore. Per potersi confrontare con successo con la complessità del mondo moderno, caratterizzato da un crescente ruolo della società civile nel chiedere al settore pubblico di includere i cittadini nei processi decisionali e di rendere conto del proprio operato, tale

La Valutazione della qualità della *Governance*

Valutazione deve però riuscire ad integrare i tradizionali criteri di efficienza ed efficacia utilizzati per l'analisi dei meccanismi e delle strutture gerarchiche della vecchia *governance* con i temi emergenti della nuova *governance*, tra cui la trasparenza, la partecipazione, la condivisione di responsabilità, l'equità distributiva e simili. La Figura 3 presenta la cornice di riferimento per la Valutazione della qualità della *governance Partecipativa*, ovvero l'insieme delle dimensioni e sotto-dimensioni chiave. Alle due dimensioni tradizionali, efficienza ed efficacia, ne sono state affiancate altre cinque: sviluppo sostenibile 'locale', partecipazione, trasparenza, responsabilità e capacità. La prima presenta le maggiori criticità interpretative e pratiche, ma un tentativo di includere gli aspetti rilevanti della *governance* in termini di impatti di lungo periodo sull'ambiente, la società e l'economia, a livello globale e locale (ovvero 'locale'), è sembrato quanto mai opportuno. Il quadro è completato dall'identificazione di tre idee guida, ovvero sostenibilità, consenso e legittimità. Identificare i gap tra le attuali procedure di valutazione dei piani e dei programmi per lo sviluppo dei territori e gli elementi di una *buona governance* non solo in termini di capacità di spesa da parte della pubblica amministrazione, ma anche di partecipazione o di responsabilità ambientale e sociale, può contribuire a individuare i punti di debolezza e sviluppare modelli di intervento più efficaci. Molti restano tuttavia gli aspetti da indagare e chiarire per avere una serie consolidata di criteri valutativi della *governance*. La valutazione così assume finalità e caratteristiche diverse, nello specifico, deve assumere la capacità di supportare la costruzione del giudizio che accompagna il processo decisionale.



Fonte: Elaborazione Secco, Da Re, Pettenella, Cesaro, 2010

Fig. 3, Un quadro teorico-concettuale semplificato della 'buona governance'

¹ Tra le diverse ragioni che possono spiegare questo fenomeno si riconoscono l'affievolimento del carattere rappresentativo delle istituzioni, il declino del welfare state, il superamento della concezione tradizionale del diritto pubblico, fondata sulla contrapposizione tra autorità pubblica e soggetti amministrati, la crisi fiscale dello Stato, nonché il progressivo trasferimento di competenze a livello locale. In particolare, proprio l'incapacità dei governi europei di indirizzare verso nuove forme di governance la spinta alla democratizzazione della società che aveva ispirato i movimenti degli anni '70 è stata la causa dell'indebolimento della democrazia rappresentativa (Cfr. Bobbio N., 1978; Ginsborg, 2006).

² L'efficacia di un processo produttivo consiste nella sua capacità di ottenere i risultati per il conseguimento dei quali è stato posto in essere. Essa può essere interna se riguarda gli obiettivi che si pone l'unità produttiva o, esterna, se concerne le aspettative che si creano tra i destinatari dell'attività dell'unità produttiva.

³ L'efficienza è data dall'attitudine a rendere massimo il rapporto tra le quantità prodotte e le risorse utilizzate per produrle.

⁴ *Evaluando* vale a dire "ciò che deve essere valutato".

⁵ La Valutazione è principalmente (ma non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata e realizzata - nell'ambito di un processo decisionale - in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti e indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali. In questo contesto la valutazione assume il ruolo peculiare di strumento partecipato di giudizio di azioni socialmente rilevanti, accettandone necessariamente le conseguenze operative relative al rapporto fra decisori, operatori e beneficiari dell'azione (Bezzi, 2001).

⁶ Meta-evaluation is one form of evaluation and is increasingly being used as a means of identifying trends and quality in particular sectors. The definition of Meta-evaluation, adapted from Lipsey (2000) is: "[M]eta-analysis and other forms of systematic synthesis of evaluations providing the information resources for a continuous improvement of evaluation practice".

⁷ Tratto dall'introduzione di "La città oltre lo sprawl - Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi". Il seminario ha avuto luogo il 16 Ottobre 2012 in seno ai lavori della XXIX Assemblea dell'ANCI. Lo scopo del seminario è stato quello di partire da studi e contributi esistenti o in corso di elaborazione per avanzare ipotesi circa la possibilità e le condizioni alle quali l'insieme delle definizioni fin qui elaborate per descrivere buone pratiche di sostenibilità urbana possano determinare un superamento di una fase sperimentale e simbolica per configurare una nuova generazione di politiche urbane.

⁸ Per interventi semplici, caratterizzati da una teoria del cambiamento condivisa e da un rapporto causa-effetto tra intervento ed esito atteso lineare, noto e condiviso l'approccio controfattuale appare particolarmente efficace. Patricia Rogers riconduce l'approccio del Logical Framework allo sviluppo e all'uso di modelli logici semplici, che racchiudono una particolare teoria del cambiamento, piuttosto che rappresentare i diversi punti di vista degli stakeholders su quali siano gli *outcome* desiderabili e come questi possano essere conseguiti. Si tratterebbe dunque di «semplificazioni euristiche piuttosto che di modelli accurati» Rogers P.J., 2008, p. 35.

⁹ Patton, M. Q., 2010.

¹⁰ Si veda anche il Capitolo IV sulla valutazione basata sulla teoria.

¹¹ La dicotomia qui proposta è volutamente semplificatoria: da una parte ci sono i programmatori/attuatori cioè coloro che decidono le strategie da promuovere e le modalità di allocazione delle risorse, coloro che traducono in strumenti operativi tali decisioni, coloro che gestiscono i gli interventi e li attuano, compresi gli operatori a diretto contatto con i destinatari: coloro che, in sintesi, a diversi livelli (comunitario, nazionale, regionale, locale), con diversi ruoli (come finanziatori, promotori, attuatori, ecc.) e in diverse organizzazioni, pubbliche e private, contribuiscono a "produrre" i beni e servizi oggetto dell'intervento. Dall'altra, con il termine destinatari/utenti facciamo riferimento non solo ai destinatari diretti del programma ma anche a quelli indiretti e alla società in generale. È opportuno sottolineare che la tipizzazione degli attori delle politiche pubbliche e della loro valutazione è soggetta a diverse proposte terminologiche che sottendono distinzioni a volte sfumate. Per approfondimenti rimandiamo a Palumbo, M., 2001, Il processo di valutazione, Franco Angeli, p. 126 e ai vari glossari esistenti: quello di The GUIDE, guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico sviluppata dalla Commissione Europea (disponibile in inglese all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm e in italiano all'indirizzo www.retenuvv.it/documenti/utilita/guide/glossario_evalsed.pdf); il glossario OCSEDAC (in italiano all'indirizzo www.oecd.org/dataoecd/14/31/17484948.pdf) e, nel ristretto

ambito italiano, Bezzi, C., 2010, Glossario della ricerca valutativa (<http://www.valutazione.it/PDF/Glossario.pdf>, pp. 42-43).

¹² Stake, R., 2007.

¹³ Per approfondimenti su questo ed altri metodi, cfr. Rietbergen-McCracken, J. and Narayan, D. 1994.

¹⁴ OCSE/DAC, 1992, Principles for the Evaluation of Development Assistance, Paris.

¹⁵ House, E. R., Howe, K., 2007, “Valutazione e democrazia deliberativa”, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di “Deliberative Democratic Evaluation”, in Ryan, K. E., De Stefano, L. (eds.), 2000, *Evaluation as a Democratic Process*, in “New Directions for Program Evaluation”, n. 85, Jossey-Bass, San Francisco), pag. 424.

¹⁶ Proprio alle potenzialità di un approccio alla valutazione partecipata e basato sulla teoria è dedicata gran parte di una recente monografia: Torrigiani, C., 2010.

¹⁷ La Pianificazione Strategica, ad esempio, è un processo partecipato che conferisce autorevolezza alle decisioni e ai documenti programmatori che da questo processo scaturiscono, in virtù del fatto che agli attori viene offerta non soltanto la possibilità di esprimere un proprio interesse, ma anche un ruolo attivo da giocare. Dal riconoscimento reciproco di questi ruoli nascono attese reciproche di comportamento che gli attori hanno incentivi a non disattendere.

¹⁸ Esistono diversi livelli di partecipazione, più o meno allargata: in prima approssimazione, si può distinguere tra un livello di partecipazione più allargata, in cui partecipano direttamente gli individui (lavoratori, imprese, residenti di un’area, utenti di un servizio, gruppo target di un intervento, persone o imprese che subiscono effetti negativi da un intervento, ecc.) e uno in cui questi individui non partecipano direttamente ma attraverso rappresentanze, formalizzate (ad esempio se partecipano i sindacati o altri soggetti collettivi o individui eletti *ad hoc*) o informali (attraverso gruppi non formalizzati e forme di *leadership* spontanea). Il valutatore si può trovare in una situazione in cui è necessario individuare ex novo livelli, soggetti e forme della partecipazione oppure in cui può (o deve) utilizzare le modalità eventualmente già esistenti (ad esempio, liste di partner sociali, gruppi organizzati, forum già esistenti). La partecipazione, infatti, ha una propria *governance*: la definizione dell’ampiezza dell’inclusione (quali gruppi partecipano e quali no), le forme della partecipazione, che possono essere permanenti (un forum, un comitato di quartiere) o *ad hoc*, formali (ad esempio un incontro indetto dall’Amministrazione o dal valutatore) o informali e autoconvocate. In tutti i casi, nei processi valutativi partecipati il valutatore dovrà dedicare energie e tempo a definire le modalità della partecipazione, mentre l’Amministrazione e il Nucleo dovranno sostenere e legittimare il valutatore, accettando di non essere l’unico soggetto il cui punto di vista è rilevante. Per un approfondimento inerente i diversi livelli di *governance* e le relazioni tra *governance* e partecipazione, cfr. Pennisi, C., 2007, Perché e come dobbiamo ancora cercare un senso alla partecipazione, in Gennaro, G., (a cura di), *Studi in onore di Franco Leonardi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 192-205.

¹⁹ Patton, M. Q., 2007.

²⁰ Invece, cioè, di trovare un accordo sull’applicazione della legge, o sulla legge stessa, o, peggio ancora, sull’aborto, gli attori hanno ricercato e trovato un accordo su quali informazioni fossero necessarie per potersi formare un’idea sull’applicazione della legge e su come quelle informazioni potessero essere raccolte, trattate e diffuse.

²¹ Tra cui, al pari degli altri, l’Amministrazione committente che, evidentemente, deve avere una forte intenzione di coinvolgersi nel processo valutativo.

²² Nella consapevolezza che accanto a potenziali benefici un processo partecipativo implica il rischio di produrre maggiori incomprensioni, divergenze, conflitti.

²³ Idealmente tutti quelli che hanno un interesse nell’intervento – qualcosa *at stake*, in gioco – da cui il termine stakeholder.

²⁴ Torrigiani, C., 2010, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano, pag. 130.

²⁵ Utilizziamo qui questo termine per indicare coloro che definiscono le strategie (ad esempio il QSN o i Programmi Operativi) nel cui ambito si collocano gli interventi.

²⁶ Questa caratteristica si esplicita anche nell’elasticità della forma che può assumere l’elemento valoriale, che può oscillare dall’essere estremamente generale – ad esempio un tema – fino a risultare estremamente specifico – ad esempio una domanda di valutazione, un indicatore, una domanda da porre su un questionario o da inserire nella traccia di un’intervista.

²⁷ Per approfondimenti vedi Tab.3 - Obiettivi e contenuti nella pianificazione strategica, nel capitolo: L’evoluzione delle forme e degli strumenti di pianificazione per il governo del territorio.

²⁸ Sul punto si rinvia a A.E. Boardman et al., op. cit.

²⁹ Ci sono due modi fondamentali per determinare il set di criteri, che riflettono due differenti modi di concepire e costruire le decisioni nell’ambito di questi approcci. Un metodo *top-down* che definisce i criteri attraverso una struttura gerarchica, come per esempio l’albero decisionale, che a partire dall’obiettivo principale, definisce i criteri specifici, e un metodo *bottom-up* secondo il quale i criteri sono identificati attraverso un processo sistematico di elicitazione, per essere poi raggruppati

in categorie più ampie. In entrambi i casi, un set coerente di criteri deve presentare i seguenti requisiti: rilevanza, comprensibilità, misurabilità, completezza, non ridondanza.

³⁰ Conferenza dei Presidenti e delle Province Autonome, “Studi di fattibilità delle opere politiche – Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)”, febbraio 2001.

³¹ “Our common future” (Il futuro di noi tutti), Rapporto Brundtland 1987, poi ripresa dalla Conferenza mondiale sull’ambiente e lo sviluppo dell’ONU (World Commission on Environment and Development, WCED).

CAPITOLO VIII
CASO STUDIO
L'AVVIO DEI DUE ATTI FONDATIVI DELLA CITTÀ METROPOLITANA
DI REGGIO CALABRIA: LO STATUTO E IL PIANO STRATEGICO

CAPITOLO VIII

**APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI VALUTATIVI COME SUPPORTO
AL PROCESSO DECISIONALE PARTECIPATO**

Premessa

“[...] per costruire città sostenibili è necessario partire dalla gente, non solo intesa come elemento fondamentale della natura ma soprattutto come protagonisti diretti delle decisioni progettuali. È necessario, dunque, cominciare *from the bottom up*, dal basso verso l’alto”¹ (Lorenzo, 2003, p. 34). Partecipazione ed endoprocessualità del processo valutativo rappresentano due elementi di significativa innovazione nel campo della programmazione territoriale, infatti “nei processi di pianificazione strategica un aspetto fondamentale è, dunque, rappresentato dal riconoscimento e dall’integrazione, nelle politiche del territorio, sin dai primi momenti della loro definizione, delle aspettative delle comunità locali”² (Zoppi, 2006, p. 29). La Partecipazione di soggetti pubblici e privati, nella programmazione territoriale, è garanzia di democrazia e rappresenta un presupposto essenziale della sostenibilità. È questo l’obiettivo che si è prefigurato il LaborEst. Il LaborEst, acronimo di Laboratorio di Valutazioni Economico-Estimative, fondato dal compianto Prof. Edoardo Mollica, nasce come Laboratorio in cui tutte le attività istituzionali sono finalizzate allo sviluppo di studi e ricerche ai problemi specifici del territorio calabrese e in relazione ai temi della valorizzazione integrata per lo sviluppo locale dei territori, di tutte le sue risorse: culturali, ambientali, paesaggistiche, attraverso strumenti innovativi per il governo delle trasformazioni urbane e territoriali, all’interno di percorsi di sviluppo locale. Per tali motivi, già a partire dal 2013, le attività del LaborEst sono state volte allo studio dell’istituzione del nuovo ente istituzionale, la Città metropolitana di Reggio Calabria. Nella nostra realtà, il processo di costruzione della Città metropolitana appare estremamente difficoltoso, per motivi che vanno al di là della complessità intrinseca al nuovo soggetto istituzionale, che pure è innegabile. Gli ostacoli principali nascono dalla diffusa difficoltà a comprendere quale sia la sua utilità ma anche dalla diffidenza che si va diffondendo nei Comuni più lontani verso un’istituzione vista ancora più Reggio-centrica. Per tali motivi, per superare le diffidenze, occorre innanzitutto dimostrare quale potrebbe essere il *sistema delle*

Convenienze e delle Opportunità per tutti i Comuni della Provincia se il nuovo soggetto istituzionale funzionasse in maniera appropriata: in altre parole, quali azioni concrete la Città metropolitana dovrebbe programmare per incrementare la capacità competitiva di tutto il territorio, non solo del comune capoluogo (Calabrò, Della Spina, 2014). Soprattutto, come lo Statuto metropolitano potrà garantire adeguate forme di rispetto delle identità locali e tenere nel debito conto le istanze di rappresentatività e autonomia che vengono dal territorio? L'istituzione della Città metropolitana deve essere l'occasione per invertire il processo secondo cui Reggio drena risorse dal territorio provinciale senza restituire nulla o quasi: il capoluogo deve assumere un ruolo di servizio rispetto agli altri Comuni, contribuendo, concretamente, al miglioramento delle condizioni di vita, ad esempio, dei cittadini di Rosarno come di Stilo (Calabrò, Della Spina, 2014), offrendo quei servizi di rango metropolitano indispensabili ormai per predisporre come territori attrattivi, innanzitutto, per le persone. I tempi della politica, purtroppo, sono incompatibili con quelli di un processo di scrittura condivisa delle regole statutarie: il rischio è che di fronte alle scadenze imposte dalla legge, si assumano in maniera acritica, modelli adottati in altri contesti, rispondenti a logiche lontane dagli interessi reali dei cittadini e delle imprese, e si calino, dall'alto, con il pretesto dell'urgenza. Per scongiurare questo rischio occorre avviare, urgentemente, un processo che parta dal basso e dai territori, che coinvolga tutti gli attori, che operano in maniera costruttiva sul territorio e che offra, ai futuri decisori politici, i risultati della Partecipazione. Sono i cittadini, le imprese, le associazioni, di tutto il territorio metropolitano che, in uno sforzo di acquisizione di consapevolezza, devono definire una propria idea di Città metropolitana. Non basta più dire semplicemente che le proposte che partono da Reggio non vanno bene, occorre sviluppare proposte concrete, che possano confrontarsi razionalmente sul piano della *fattibilità* e dell'*efficacia*, attraverso un processo di valutazione delle implicazioni e delle ricadute connesse alle alternative in campo. Il fine del suddetto lavoro è quello di promuovere una costruzione realmente Partecipata del Piano Strategico e dello Statuto metropolitano, rispettosi delle identità locali e che tengano conto, appunto, delle istanze di rappresentatività e autonomia che vengono dal territorio, valorizzando altresì, l'esperienza condotta da oltre due anni attraverso l'Osservatorio Permanente Città metropolitana "Edoardo Mollica". A tale scopo, nel corso di questi anni, sono stati predisposti studi/ricerche, proposte e azioni, proprio finalizzate ad avviare il processo istitutivo del nuovo ente territoriale, per arrivare pronti all'appuntamento.

Come già accennato, da tempo il LaborEst ha avviato un percorso di ricerca finalizzato a dimostrare, nella pratica, l'utilizzo delle Metodologie Partecipative, a supporto del processo decisionale. Nello specifico, già dal 2013, sono stati promossi una serie di incontri, di cicli seminari, denominati "Conversazioni Metropolitane", indirizzati ad approfondire la conoscenza di alcuni dei principali aspetti che caratterizzano le realtà metropolitane, tenuti da alcuni dei più autorevoli esponenti delle società scientifiche nazionali dei settori disciplinari interessati. Tutto iniziò con una Giornata Metropolitana (Vedi Fig. 2), tenutasi il 30 Aprile 2013, per presentare la nascita dell' "Osservatorio Permanente Città metropolitana 'Edoardo Mollica'" (Vedi Fig. 1) e per discutere sulla città di Reggio Calabria in una prospettiva metropolitana. La Finalità dell'Osservatorio è l'elaborazione di idee e proposte concrete che diano senso e contenuti alla Città metropolitana, come strumento fondamentale per favorire lo sviluppo economico e sociale. Rientrano tra i suoi obiettivi: l'individuazione delle priorità, delle soluzioni più idonee e delle risorse necessarie, con i possibili canali per il loro reperimento. Inoltre, ci si prospetta la formulazione, di proposte di metodo e di contenuto, anche sotto forma di programmi integrati di sviluppo, che ipotizzino le trasformazioni urbane e territoriali necessarie, frutto di attente valutazioni di *sostenibilità e fattibilità*.

L'Osservatorio Permanente Città Metropolitana "Edoardo Mollica"



Fig. 1, Logo dell'Osservatorio

UN OSSERVATORIO PERMANENTE PER LA CITTA' METROPOLITANA

MARTEDÌ 30 APRILE 2013 - ORE 10.00
Confindustria Via dei Torrioni, 96 - Reggio Calabria

INTERVENGONO

ENZO TROMBA
Associazione Costa Viola

FRANCESCO CALABRÒ
Associazione Amici della Terra

LUCIA DELLA SPINA
Dipartimento PAU - Università Mediterranea di RC

ANDREA CUZZOCREA
Confindustria Reggio Calabria - Presidente

LUCIO DATTOLA
Camera di Commercio Reggio Calabria - Presidente

ANNIBALE FIORENZA
Suggerimento Regionale FRI/CDL

MEMBRI DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO DELL'OSSERVATORIO

LA COLLINA DI PENTIMELLE E LA ZONA NORD DELLA CITTA' IN UNA PROSPETTIVA METROPOLITANA

MARTEDÌ 30 APRILE 2013 - ORE 17.00
Collina di Pentimelle, sede Amici della Terra

INTERVENGONO

ENZO TROMBA
Associazione Costa Viola

FRANCESCO CALABRÒ
Associazione Amici della Terra

FRANCESCA MARTORANO
Dipartimento PAU - Università Mediterranea di RC

FRANCESCO SICLARI
ANCI Reggio Calabria - Presidente

MARGHERITA EICHBERG
Soprintendenza ai BB. AA. e PP. di Reggio C. e Vibo V.

DOMENICO IDONE
Sindaco Comune Campo Calabria

ALESSANDRO TAVERRITI
Progettista incaricato Ge.Lus.

VINCENZO PIZZONIA
Rotary Club Reggio Calabria Nord

ENZO CARUSO
Museo Forte Cavalli di Messina - Coordinamento Forti della Stretta

GIORNATA METROPOLITANA

Fig. 2, Locandina della Giornata metropolitana del 30 Aprile 2013

I temi trattati nei vari seminari sono stati:

1. *Mobilità, Accessibilità e trasporti per la Città metropolitana;*



Fig. 3, Locandina del Primo Seminario del 21 Maggio 2013

2. *Le Regioni dell'Area Metropolitana;*



Fig. 4, Locandina del Secondo Seminario del 28 Maggio 2013

3. *Reggio: Paesaggio, Identità e Comunità tra locale e globale;*



Fig. 5, Locandina del Terzo Seminario del 24 Giugno 2013

4. *Il Sistema Produttivo della Città Metropolitana*



Fig. 6, Locandina del Quarto Seminario del 17 Luglio 2013

Nel 2014, le attività del LaborEst, sono andate avanti, ed è stato presentato il Workshop: *“Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane”* (Vedi Fig. 7), che nasce nell’intento di promuovere la comprensione delle dinamiche metropolitane, al fine di favorire lo sviluppo economico locale nelle aree urbane, urbane-rurali e nelle aree interne, in una prospettiva programmatica che assume il 2020 come orizzonte temporale. Il workshop ha previsto momenti di attività laboratoriale e di confronto sul tema delle città metropolitane, approfondendo alcune delle molteplici sfaccettature e contraddizioni dei tessuti urbani anche con l’ausilio di proiezioni, che sottolineano l’inscindibile rapporto tra cinema e città. Partendo, quindi, dall’esplorazione del tema delle città, delle metropoli, nelle sue molteplici sfaccettature, contraddizioni e rappresentazioni, si è voluto stimolare lo sviluppo di competenze e la capacità di elaborare proposte innovative per il territorio. Nello specifico, sono state previste attività finalizzate alla sperimentazione di strumenti innovativi per l’incremento della competitività dei territori, con particolare attenzione ai seguenti argomenti:

- Città digitale, smart city,
- Città della Cultura,
- Città e Natura,
- Città della Produzione,
- Città dell’Integrazione,
- Rigenerazione urbana, Trasporti, Rifiuti

LaborEst    

WORKSHOP

REGGIO CALABRIA 2020

PROSPETTIVE METROPOLITANE

A chi è rivolto
 Possono partecipare al workshop gli studenti delle Facoltà di Architettura e Ingegneria di Reggio Calabria iscritti al IV e V anno di corsi di Laurea magistrale, al I e II anno di corsi di Laurea specialistica o fuori corso.

Finalità didattiche
 Il Laboratorio ha la finalità di supportare i percorsi formativi degli studenti delle Facoltà di Architettura e Ingegneria attraverso il potenziamento delle loro competenze su alcune tematiche legate all'istituzione della Città Metropolitana, finalizzate alla sperimentazione di strumenti innovativi per l'incremento della competitività dei territori.

Descrizione delle attività
 Il Laboratorio prevede incontri seminariali, attività di laboratorio con proiezioni cinematografiche e attività di studio individuale. Nello specifico, verrà posta particolare attenzione ai seguenti argomenti:

- Città digitale, smart city;
- Città della Cultura;
- Città e Natura;
- Città della Produzione;
- Città dell'Integrazione;
- Rigenerazione urbana;
- Trasporti;
- Rifiuti.

Sede delle attività
 Il workshop si svolgerà presso la sede del Dipartimento PAU e strutture collegate.

Durata del workshop
 Il workshop avrà una durata complessiva di 52 ore, con un impegno settimanale medio di 5 ore, secondo un orario da definire. La frequenza del workshop dà diritto al riconoscimento di 4 CFU come **attività formative di tipo F**, se previste dai rispettivi corsi di laurea.

Modalità di iscrizione
 Il modulo di iscrizione può essere scaricato dal sito www.unirc.it. La domanda di iscrizione può essere presentata dal lunedì al venerdì dalle ore 9,00 alle 12,00, presso la Torre 3, IV piano del Dipartimento PAU, Facoltà di Architettura, entro e non oltre il 28 Febbraio 2014. È previsto un numero massimo di 25 iscritti, selezionati in base all'ordine cronologico di presentazione della domanda. La quota di iscrizione è pari a 75 €. Ulteriori informazioni possono essere richieste contattando il numero 3492453759 o inviando una e-mail all'indirizzo laborest@unirc.it.

Informazioni organizzative
 L'attestato di partecipazione verrà rilasciato a coloro che avranno conseguito la frequenza delle attività (70% delle presenze) e che avranno prodotto elaborati finali previsti durante il periodo di svolgimento del workshop.

Fig. 7, Locandina del Workshop: “Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane”

Nel 2015, il Workshop: “*Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane*”, considerato il grande successo dell’anno precedente, ha visto la sua seconda edizione (Vedi Fig. 8). In questa edizione, esso ha avuto la finalità di supportare i percorsi formativi dei partecipanti, al fine di favorire il confronto su tematiche di estrema rilevanza per la realtà territoriale locale. Nello specifico, esso ha avuto come obiettivo quello di aprire un dibattito su questioni d’attualità locale e nazionale, come le nascenti città metropolitane, a partire da Reggio Calabria, ed in particolare degli atti fondativi dei nuovi soggetti istituzionali, lo Statuto e il Piano Strategico. Partendo, quindi, dall’esplorazione delle dinamiche territoriali e dall’ascolto degli stakeholders, si è voluto stimolare lo sviluppo di competenze e la capacità di elaborare proposte innovative per il territorio, sempre, in una prospettiva programmatica che assume il 2020 l’orizzonte temporale di attuazione. Sono state previste attività finalizzate alla sperimentazione di strumenti

innovativi per la Partecipazione dei cittadini e delle parti sociali nei processi decisionali, evidenziando l'apporto della *Cultura della Valutazione* a tali processi. Gli incontri seminari hanno riguardato i seguenti temi:

- La partecipazione dei cittadini nella costruzione della Città metropolitana di Reggio Calabria;
- La concertazione tra istituzioni e parti sociali nella costruzione della Città metropolitana di Reggio Calabria;
- Regole e territorio: la città metropolitana e le aree periferiche;
- La Cultura della Valutazione come ausilio ai processi decisionali;
- Il contributo scientifico e il dialogo interdisciplinare.



A chi è rivolto

Possono partecipare gli studenti delle Facoltà di Architettura ed Ingegneria di Reggio Calabria, iscritti al IV e V anno di corsi di Laurea Magistrale, al I e II anno di corsi di Laurea Specialistica o fuori corso.

Descrizione delle attività

Il Workshop prevede momenti di attività laboratoriale e di confronto sul tema delle città metropolitane, approfondendo alcune delle molteplici sfaccettature che compongono il mosaico in costruzione del nuovo soggetto istituzionale. Nello specifico, sono previste attività finalizzate alla sperimentazione di strumenti innovativi per la partecipazione dei cittadini e delle parti sociali nei processi decisionali, evidenziando l'apporto della cultura della valutazione a tali processi.

Finalità didattiche

Il Workshop ha la finalità di supportare i percorsi formativi dei partecipanti, favorendo il confronto su tematiche di estrema rilevanza per la realtà territoriale locale. Nello specifico esso è finalizzato ad aprire un dibattito su questioni d'attualità locale e nazionale, come le nascenti città metropolitane, a partire da Reggio Calabria, e in particolare degli atti fondativi dei nuovi soggetti istituzionali, statuto e piano strategico. Partendo dall'esplorazione delle dinamiche territoriali e dall'ascolto degli stakeholders, si vuole stimolare lo sviluppo di competenze e la capacità di elaborare proposte innovative per il territorio, in una prospettiva programmatica che assume il 2020 come orizzonte temporale.

Sede delle attività

Dipartimento PAU, Osservatorio Città Metropolitana "Eduardo Mollica"

Durata

Il Workshop si terrà nel periodo compreso tra Marzo e Maggio 2015, per una durata complessiva di 100 ore, di cui 30 di lezioni frontali/seminari e 70 di attività in laboratorio e di studio individuale. Le attività saranno suddivise in due moduli da 50 ore, ciascuno con un impegno settimanale medio di 5 ore. La frequenza dà diritto al riconoscimento di 4 CFU come attività di tipo F, se previste dai rispettivi corsi di Laurea. L'attestato di partecipazione verrà rilasciato a coloro che avranno conseguito almeno il 70% delle presenze e che avranno prodotto gli elaborati finali previsti dalle attività del Workshop.

Modalità di iscrizione

Il modulo di iscrizione può essere scaricato dal sito www.laborest.org. La domanda di iscrizione può essere presentata dal lunedì al venerdì dalle ore 9.00 alle 12.00, presso la Torre 3, IV piano del Dipartimento PAU, Facoltà di Architettura, entro e non oltre il 25 Marzo 2015. È previsto un numero massimo di 25 iscritti, selezionati in base all'ordine cronologico di presentazione della domanda; costituisce titolo preferenziale l'opzione per entrambi i moduli. La quota di iscrizione è pari a 25 € per partecipare ad uno dei moduli e pari a 40 € per partecipare ad entrambi. Ulteriori informazioni possono essere richieste contattando il numero 349.24.53.759 o inviando una email all'indirizzo laborest@unirc.it.

Fig. 8, Locandina del Workshop: "Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane". II Edizione

I Laboratori di Partecipazione. Un percorso di vera Partecipazione

La Partecipazione del cittadino alla vita democratica è un principio che discende direttamente dal diritto di sovranità popolare e dal diritto di cittadinanza, riaffermati dalla normativa europea (Libro bianco della Governance, Convenzione di Aarhus³, Carta europea dei diritti dell'uomo nella città, etc...), dalla Costituzione Italiana (in particolare art.118 ultimo comma) e da diversi Statuti e leggi regionali. Durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro, nel Giugno del 1992, la Partecipazione è stata identificata come un elemento vitale per lo sviluppo sostenibile⁴. Nel documento di Agenda 21⁵ si sostiene, inoltre, che lo sviluppo sostenibile potrà essere raggiunto solo attraverso un processo democratico, Partecipativo e pianificato e una pianificazione attiva a tutti i livelli scalari, da quello internazionale a quello locale. Da tempo, quindi, in Europa e nel mondo, si è manifestato un divario evidente tra i modelli istituzionali e organizzativi della città e le sfide economiche, culturali e sociali a cui sono chiamate nel prossimo futuro. Per questo, tutte le grandi città stanno affrontando il tema della riforma dei loro sistemi di governo mettendo in campo, nuove e differenti soluzioni, rivolte da un lato a dare una dimensione metropolitana al governo dei problemi e delle opportunità, e dall'altro a rafforzare il decentramento amministrativo come modalità più efficaci, per erogare servizi efficienti e promuovere la Partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle scelte. Perciò, occorre individuare i caratteri di nuove "pratiche" di Partecipazione e di condivisione, poste in essere proprio all'interno dei processi di costruzione di simili contesti e sperimentate nelle conseguenti azioni di Governo. Tre appaiono i concetti chiave delle politiche strutturali comunitarie: *Territorio, Integrazione e Partecipazione*. Lo scopo dei Laboratori è di accrescere la *Cultura della Partecipazione* dei cittadini alle decisioni (un diritto affermato anche dalla Costituzione italiana e dalla normativa europea) e diffondere linguaggi e valori comuni. Per far questo, il Comitato Metropolitano, composto dalle parti sociali, economiche e culturali⁶, si sta impegnando a favorire la creazione di una Rete della Partecipazione tra soggetti operativi in ambito locale e sovracomunale, anche tramite lo scambio di informazioni e la realizzazione di buone pratiche. Per far sì che il contributo dei cittadini sia effettivo e la Partecipazione di qualità, occorre vi sia il principio dell'*Informazione* (le informazioni rilevanti devono essere a disposizione e devono essere comprensibili), di *Formazione* (formazione su cosa sono le città metropolitane, le funzioni che svolgono, etc...), dell'*Equità* (tutte le opinioni vanno valorizzate), dell'*Armonia* (si deve puntare a un accordo sul processo e sui suoi contenuti) e della *Valutazione* (la Partecipazione va valutata con metodologia adeguata, i cui risultati devono essere pubblici). I Laboratori vorrebbero far rendere la Partecipazione dei cittadini una procedura continua per tutto l'iter decisionale, non solo a monte delle

decisioni, ma anche, nelle fasi successive e più cruciali nella fase costituente della Città metropolitana. Si tratta di accompagnare con strumenti ed opportunità di Partecipazione, continuativa e inclusiva, le occasioni di Partecipazione che si svolgono in periodi di tempo circoscritti: il voto al referendum o la Partecipazione episodica ad incontri di pubblico dibattito, con il limite, per questi ultimi, di permettere la presenza attiva in contemporanea di un numero limitatissimo di persone rispetto ai residenti dell'area metropolitana. Questo è il fondamentale ruolo dei Laboratori di Partecipazione che, per sua natura, non vincola la possibilità di informarsi o essere consultati alla presenza fisica e alla sola espressione di voto, ma consente di integrare e potenziare le occasioni di coinvolgimento territoriale con strumenti che permettono di interagire, oltre che con gli amministratori, anche con gli altri componenti della comunità locale e con la Città metropolitana in tutte le sue componenti. Dunque, coinvolgere gli Enti locali, le associazioni e i cittadini deve assumere, un carattere di continuità e di prassi che progressivamente si possano consolidare e che consentano l'interazione tra i cittadini, tra cittadini ed eletti, e tra questi con i portatori delle soluzioni tecniche, anche nella formazione delle decisioni e nella fase decisiva della loro attuazione, secondo il principio della sussidiarietà e del controllo sociale. Dovrà essere maggiormente aperto a diverse declinazioni della Partecipazione anche di tipo *bottom-up*. Il valore di un Metodo Partecipativo risiede nella capacità di definire scenari effettivamente realizzabili, attraverso l'analisi dettagliata degli aspetti ambientali, socio-economici e culturali della città, e nella capacità di coinvolgere tutti i portatori di interesse: residenti, associazioni, amministratori, professionisti, commercianti, imprenditori, oltre che nella redazione, attraverso l'analisi della percezione dei luoghi, di una "mappa cognitiva" in cui le conoscenze soggettive, gli elementi di giudizio e le esperienze sono esplicitate e messe in relazione attraverso una rete di legami (Fusco Girard, Cerreta, De Toro, 2008). Piuttosto che avere un testo di Statuto metropolitano che si limiti a circoscrivere, precisandole, le modalità di accesso al diritto di partecipare, è meglio ridurre i vincoli e aprire le porte con un testo che dia maggiore spazio ai processi *bottom-up*, delineando diritti e strumenti di Partecipazione civica che comunque siano affermati. In definitiva si ritiene che la Città metropolitana debba assicurare, già a partire dalla formulazione dello Statuto, la Partecipazione informata dei cittadini, degli enti locali, degli organismi del decentramento, delle zone omogenee, dei soggetti organizzati e della cittadinanza, alla formazione e all'attuazione delle politiche e dei piani/programmi della stessa definendo metodi e strumenti di Partecipazione, continuativa e inclusiva, che valorizzino il ruolo della rete. In questa prospettiva si coglie appieno l'importanza dei "Laboratori di Partecipazione", che è, in contemporanea, sia un progetto che assume un nuovo territorio

come spazio della politica e dell'amministrazione, sia un progetto associativo, attraverso lo strumento chiave dello Statuto, sia un progetto amministrativo e dialogico, un progetto cioè partecipativo e un progetto economico ed imprenditoriale. Adottare una prospettiva metropolitana vuol dire, innanzitutto, guardare ai problemi e alle opportunità presenti in tutto il territorio della Città metropolitana. La gestione e la promozione delle risorse, deve assumere una prospettiva autenticamente d'insieme; diversamente, si corre il rischio che, il suddetto progetto, si privi del consenso necessario, soprattutto nelle più delicate fasi del suo avvio. È importante sottolineare, come la nuova Città metropolitana non possa, semplicemente, sostituirsi alla Provincia. Essa deve, invece, diventare uno strumento (nel senso complesso del termine, quindi, uno strumento che ridefinisce concettualmente i problemi e le opportunità) che risponde con maggiore *efficienza* alle domande espresse dal territorio e dai suoi attori. In questo complesso processo, un passaggio chiave è rappresentato, senza ombra di dubbio, dalla fase statutaria. Ad esso, infatti, la legge attribuisce il compito di stabilire le norme fondamentali di organizzazione dell'ente e le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva. In questa direzione, la nascita del Comitato Metropolitan dell'Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC)⁷ per la Città Metropolitana di Reggio Calabria, vede la Partecipazione delle principali associazioni di rappresentanza delle categorie economiche e dei principali attori metropolitani, un elemento indispensabile per aumentare l'*efficacia* dell'attività della Città metropolitana e la sua capacità di interpretare e sintetizzare le domande che il territorio e i suoi attori economici esprimono, per ricucire, quindi, i fili di un rapporto, quello tra politica, amministrazione e mondo dell'economia che mostra oggi pericolosi segnali di scollamento. Per supportare questa fase costituente e fornire un contributo fattivo al superamento dei limiti esposti, le parti sociali hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa tra esse e con il Dipartimento PAU-LaborEst dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, per lo sviluppo di iniziative comuni finalizzate alla costruzione di una Città metropolitana rispondente ai bisogni reali dei cittadini di tutto il territorio metropolitano e non agli equilibri elettorali delle forze politiche. La Camera di Commercio, i sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL, il Forum del Terzo Settore e il Dipartimento PAU-LaborEst hanno concordato, infatti, sulla necessità di organizzare su tutto il territorio metropolitano, in collaborazione con l'Osservatorio Permanente Città metropolitana "Edoardo Mollica", momenti di animazione sociale che aumentino la consapevolezza dei cittadini in merito al nuovo soggetto istituzionale e avviano processi costituenti condivisi. Le stesse associazioni e soggetti sociali, nel momento in cui si dichiarano disponibili a uscire dal guscio del corporativismo, assumono il diritto di entrare, in qualche modo, dentro la

programmazione. Si configura così un modo diverso di accostarsi al problema della programmazione, ma anche di cambiare il significato, la strumentazione della programmazione, la quale non può essere più soltanto territoriale, ma diventa anche programmazione che mette assieme diversi fattori di sviluppo, di crescita e di competitività di un territorio. Al tempo stesso, come molte esperienze internazionali confermano, per essere *efficace*, la Partecipazione richiede, anche, l'organizzazione e la promozione attraverso canali di comunicazione non episodici - quali reti, forum, forme di consultazione pubblica, etc... - tra il nuovo ente e la *business community* metropolitana. I Laboratori di Partecipazione sono un invito, a chiunque voglia partecipare da protagonista, all'individuazione e allo sviluppo di idee condivise circa il futuro della Città metropolitana di Reggio Calabria, che a breve vivrà una trasformazione generale del sistema dei servizi, relazioni, trasporti, regole, etc.... I risultati di questo Percorso Partecipativo, nella forma di indicazione concrete e condivise, saranno presentati alla cittadinanza e al Comune di Reggio Calabria, al fine di concorrere alla nascita dello Statuto della Città metropolitana, nel quale sia favorita la convivenza e si riconosca il ruolo della Partecipazione democratica di donne e uomini alle scelte che li riguardano. Affinché, un Percorso Partecipativo produca buoni frutti, è importante che i promotori e la comunità di riferimento siano sensibilizzati alla Cultura della Partecipazione e siano affiancati da esperti competenti, che sappiano padroneggiare, non solo, il repertorio delle tecniche, ma anche, la complessità delle dinamiche e dei ruoli e il monitoraggio del processo nella sua interezza. È altresì indispensabile, che gli esiti dei Processi Partecipativi, siano riconosciuti dalle istituzioni competenti, come parti integranti dei procedimenti di formazione delle scelte pubbliche e siano tradotti in provvedimenti normativi e amministrativi o in pratiche di cittadinanza attiva condivise. Il diritto della Partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche, deve trovare applicazione in occasione di tutte le fasi attraverso cui, si articolerà il processo di assunzione delle decisioni. Lo scambio di informazione tra cittadini e "decisori pubblici" definisce un livello ancora più avanzato di Partecipazione quando è basato su processo interattivo che permette di ascoltare i cittadini e di far loro avanzare possibili soluzioni a fronte di temi di discussione definiti in modo specifico (Strategie di consultazione).

L'approccio metodologico per lo sviluppo del processo istitutivo del nuovo ente sarà di tipo Partecipativo, con l'intenzione di coinvolgere, nel percorso, le diverse istituzioni locali, le forze economiche e sociali, in modo da favorire la loro adesione al progetto, così come verrà fatto nei confronti dei cittadini/e anche in vista dell'eventuale

**I Laboratori
di Partecipazione.
L'approccio metodologico**

pronunciamento, mediante referendum, sull'articolazione del territorio della Città metropolitana in comuni, opzione prevista dall'art. 18 della legge n. 135. All'obiettivo di favorire il processo generativo della Città metropolitana di Reggio Calabria, come risposta all'esigenza di autorevoli azioni di governo sovracomunale e basato sul criterio di legittimazione democratica delle forme di governo, si accompagnerà in parallelo quello della trasformazione della provincia di Reggio Calabria che verrà articolata in Municipalità. C'è bisogno di una riflessione collettiva sui temi della pianificazione partecipata, condivisa e interpretata per la città possibile? Assolutamente sì, e le finalità da conseguire dovrebbero essere le seguenti:

- favorire la Partecipazione dei cittadini/e al percorso istitutivo tramite la presentazione di proprie riflessioni e proposte su un sito dedicato al tema della Città metropolitana, prodotto in collaborazione con il Comitato Metropolitano.
- promuovere tra i comuni della Provincia di Reggio Calabria occasioni d'incontro per l'elaborazione, su base volontaria, di una ipotesi condivisa di Statuto della Città metropolitana, per la cui redazione ci si potrà avvalere del supporto del Comitato Metropolitano, che si è offerto di collaborare sul piano dell'analisi delle propedeutiche.
- focalizzare, all'interno degli incontri tra i sindaci della Provincia, l'attenzione sulle funzioni della Città metropolitana, con il supporto tecnico scientifico del Comitato Metropolitano, che predisporrà dossier tematici per le materie inerenti le funzioni citate.

Per quanto concerne invece il processo relativo all'articolazione territoriale della Provincia in Municipalità si procederà per:

- avviare il confronto sulle ipotesi di revisione del decentramento, con presentazione dei criteri di lettura della morfologia urbana reggina che consentono la prospettazione di nuove geografie politico amministrative, con il supporto tecnico scientifico dell'Università, nella qualità del LaborEst.
- organizzare una Conferenza cittadina sul Decentramento, quale occasione di illustrazione alla città, da parte dell'Amministrazione nel suo complesso, dei passi effettuati verso il potenziamento del decentramento e delle ipotesi di ridisegno del decentramento, preliminari alla istituzione delle Municipalità, in modo da raccogliere le osservazioni e le proposte provenienti dagli stakeholders ma anche da singoli cittadini, in una fase di ascolto attivo delle istanze manifestate.

- avviare la redazione del nuovo Statuto della Città metropolitana che preveda l'articolazione in Municipalità e del relativo nuovo Regolamento del Decentramento.

L'altro punto di fondo è quello di operare attraverso una tessitura paziente di reti, alleanze e relazioni. Quindi, una visione condivisa. Un cambiamento da realizzare attraverso soggetti diversi, con modelli di decisione pubblica partecipata. Lo scopo del Processo Partecipativo è fornire indirizzi e indicazioni per uno Statuto che preveda:

1. strumenti di democrazia deliberativa;
2. valorizzi le vocazioni e i saperi territoriali e personali;
3. favorisca condizioni di una vita buona per tutti e tutte.

In un intreccio tra pratiche partecipative, deliberative e rappresentative.

**Percorso di formazione
dello Statuto
per la Città metropolitana
di Reggio Calabria**

Ad oggi quasi tutte le Città metropolitane hanno già prodotto i loro Statuti. La sfida che abbiamo di fronte a noi, dunque, è duplice: quella di recuperare celermente il tempo perduto, ma anche di trasformare questo ritardo in un possibile vantaggio, evitando cioè che lo Statuto diventi un documento apprezzabile dal punto di vista della declamazione dei principi, ma di scarsa incisività e operatività. Il percorso intrapreso, per la Città metropolitana di Reggio Calabria, si propone di esprimere il meglio della cultura del governo e della esperienza amministrativa dei Comuni del proprio territorio, ognuno portatore di storie e tradizioni in un quadro integrato e policentrico che ne rispetti l'identità e ne valorizzi la partecipazione. Quindi, l'attività di formazione dello Statuto, nell'ambito della nostra realtà territoriale, risentirà fortemente delle specificità territoriali e di contesto storicamente definite e consolidate. Il processo di condivisione è perciò fortemente spinto verso il coinvolgimento di ogni singola amministrazione, di tutti i cittadini, di tutti gli stakeholders (parti sociali, terzo settore, organizzazioni sindacali etc...). È evidente come tutte le necessità rappresentate dovranno trovare composizione in un testo armonico e ben strutturato, che dia conto delle diverse esigenze attraverso un equilibrio capace di recuperare ad unità ogni rappresentazione di interessi. È certo, infine, che lo Statuto rappresenti solo il punto di partenza negli assetti del nuovo ente, essendo dallo stesso prevista una significativa attività di normazione regolamentare rispetto a numerosi istituti giuridici enunciati e disciplinati, in termini di principio, dallo Statuto stesso. In questa fase costituente, il Comitato Metropolitano "Società, Economia, Conoscenza"⁸ (CMSEC), composto dalla Camera di Commercio, dai sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL, dal Forum del Terzo Settore e dal Dipartimento

PAU-LaborEst, hanno voluto mettere in chiaro le regole del gioco. Lo Statuto potrà e dovrà contenere elementi di grande innovazione anche dal punto di vista degli strumenti del territorio, a partire proprio dal Piano Strategico metropolitano, occasione per una nuova pianificazione integrata e omogenea del territorio. “Dobbiamo immaginare la Città metropolitana di Reggio Calabria - ha sottolineato il Comitato Metropolitano “Società, Economia, Conoscenza” (CMSEC) - come uno strumento di servizio ai Comuni. Questo nuovo ente rappresenta una maggiore semplificazione che faciliterà la vita anche alle imprese. Inoltre, lo Statuto terrà conto anche delle specifiche esigenze, peculiarità e caratteristiche dei singoli territori”. Definire lo Statuto della Città metropolitana è compito cruciale da non affidare ai soli amministratori. Lo Statuto, si propone di esprimere al meglio la cultura di governo e la tradizione amministrativa dei Comuni del proprio territorio, ognuno portatore di storie e tradizioni peculiari da tutelare in un quadro organico, integrato e policentrico, rispettandone l’identità e valorizzandone la partecipazione. L’attività di formazione della sua formazione, nell’ambito della realtà territoriale della Città metropolitana di Reggio Calabria, risente fortemente, come detto, delle specificità territoriali e di contesto storicamente definite e consolidate. Il processo di condivisione è stato perciò fortemente spinto verso il coinvolgimento di ogni singola amministrazione, di tutti i cittadini, di tutti gli *stakeholders* (parti sociali, terzo settore, organizzazioni sindacali, etc...). I cittadini della Città metropolitana hanno l’opportunità di non delegare “ai soli esperti” la definizione degli indirizzi e delle funzioni dello Statuto, ma di contribuire a sceglierle introducendo proprie problematiche e proposte (Vedi Questionario nell’Allegato A). È evidente come tutte le necessità rappresentate dovranno trovare composizione in un testo armonico e ben strutturato, che dia conto delle diverse esigenze attraverso un equilibrio capace di recuperare ad unità ogni rappresentazione di interessi. Tutto ciò in un contesto fortemente influenzato dalla drastica riduzione delle risorse, da difficili processi di riorganizzazione - riguardanti anche la riduzione del 30% delle dotazioni organiche, imposto dalla legge di stabilità - nonché dal riordino delle funzioni delegate da parte della Regione, che ha storicamente assicurato un più che ampio trasferimento di attività verso la preesistente realtà della Provincia di Reggio Calabria, non sempre accompagnato da risorse idonee e congruenti. È evidente, infine, come lo Statuto rappresenti solo il punto di partenza negli assetti del nuovo ente, essendo dallo stesso prevista una significativa attività di normazione regolamentare rispetto a numerosi istituti giuridici enunciati e disciplinati, in termini di principio, dallo Statuto stesso. Si tratta di un processo costituente che può e deve coinvolgere l’intera comunità, le popolazioni che convivono in essa, dalle donne e uomini di ogni territorio che la

comporre, e rivelarsi un'occasione storica per aggiornare le forme della democrazia.

La tesi rappresenta un semplice tassello, come è già ben noto, nel contesto del complesso processo di istituzionalizzazione e avvio della Città metropolitana di Reggio Calabria, che sarà formalmente istituita in conseguenza delle disposizioni della Legge 56 del 2014. Nello specifico, lo studio condotto propone di aprire una riflessione sulle condizioni di possibilità, sui contenuti ineludibili e sul processo di costruzione e condivisione di una strategia territoriale per l'area metropolitana di Reggio Calabria. La strategia territoriale metropolitana potrebbe, dunque, diventare in questa fase un tassello decisivo del più generale percorso di Pianificazione Strategica e insieme di consolidamento istituzionale del nuovo governo metropolitano. Il documento, vuole essere l'esito di una interazione strutturata con i Comuni che stanno partecipando attivamente alla definizione della prima bozza di Piano Strategico, attraverso il lavoro del Comitato Metropolitano Provvisorio "Società, Economia, Conoscenza" per la Città metropolitana di Reggio Calabria, e che costituisce, dunque, una mossa di apertura per sollecitare una discussione tra Amministrazioni locali, istituzioni, attori economici e sociali, mondo della cultura, della ricerca e delle professioni. Proprio per queste ragioni il documento non può, tuttavia, essere considerato una bozza completa di strategia e alcuni temi centrali per la definizione di una strategia spaziale, che debbono essere oggetto di una più ampia e articolata attività di ascolto e interazione, non sono esplicitamente e intenzionalmente presi in considerazione. I principali obiettivi del documento vogliono essere i seguenti:

- costruire *nuove identità* quando quelle tradizionali tendono a indebolirsi;
- definire *nuovi ruoli e nuove funzioni* all'interno della divisione internazionale e territoriale;
- aumentare la *competitività* delle attività locali e l'*attrattività* nei confronti di attività esterne mobili;
- identificare *nuovi obiettivi e nuovi standard* di qualità urbana, irrinunciabili in un contesto di modernità;
- mostrare le ragioni per le quali una strategia territoriale metropolitana è *necessaria, possibile e conveniente* per molti attori;

**Il futuro Piano Strategico
della Città metropolitana
di Reggio Calabria:
le sfide da cogliere a livello
urbano e territoriale**

- riflettere sui *contenuti possibili di una strategia territoriale metropolitana* a partire dal riconoscimento delle specificità di questo contesto;
- proporre all'attenzione degli attori *alcuni elementi per la definizione di una visione possibile*, attorno alla quale definire contenuti e strumenti per la strategia territoriale;
- restituire il *percorso di interazione con i Comuni* ed evidenziale immagini, temi, questioni emerse da tale interazione;
- identificare un *possibile percorso* per la costruzione attiva e incrementale della strategia territoriale metropolitana.

Qualità, efficienza e identità territoriale costituiscono oggi i tre più importanti obiettivi delle comunità territoriali a livello europeo:

- la *qualità* riguarda le condizioni di vita e di lavoro, l'accessibilità ai servizi primari, la qualità ambientale;
- l'*efficienza* dei territori è intesa nel campo dell'offerta di servizi e delle condizioni di accessibilità e di mobilità, nonché con riferimento a quella che si usa chiamare la *resource efficiency*, vale a dire l'efficienza in termini di uso di risorse scarse, suolo ed energia in primis;
- l'*identità territoriale* si riferisce alle vocazioni produttive, alle competenze, alla capacità d'uso della conoscenza, nonché a quello che è definito il capitale sociale: la capacità associativa, la condivisione di valori e di codici di comportamento, la fiducia reciproca.

Si tratta di obiettivi complessi, che scaturiscono dall'interazione fra sistema economico, sociale, ambientale; obiettivi che non possono essere perseguiti con gli strumenti di *policy* e di *governance* tradizionali, e che implicano intersettorialità, sinergia e coesione. Interrogarsi sui modi per innalzare la *competitività* e l'*attrattività* delle città e dei territori è lecito dal punto di vista scientifico oltre che necessario dal punto di vista politico. Occorre fare fronte alle percezioni culturali e politiche dei rischi che le trasformazioni globali e strutturali che investono le città possono avere sul futuro del benessere delle popolazioni. Questi rischi pongono in primo piano i temi della *competitività territoriale*, della attrazione di risorse, di imprese e progetti, e della definizione di strategie condivise di sviluppo. Peraltro, il collegamento con la qualità territoriale e con le identità appare pure estremamente chiaro. Da una parte, la qualità della vita è divenuta un elemento di localizzazione importante per i fattori produttivi e le attività con qualche livello di mobilità territoriale: imprese, attività direzionali, professionisti, lavoratori ad alta qualificazione; dall'altra, vocazioni produttive, competenze

consolidate, attitudini delle popolazioni locali costituiscono altrettanti *asset* su cui fondare strategie di sviluppo o di rilancio. Di qui, la complessità e la forte interazione fra i diversi obiettivi, la rilevanza della dimensione territoriale e la necessità di nuove forme di Pianificazione e di *governance*. La Pianificazione Strategica permette alle città di diventare soggetti di decisioni razionali e condivise piuttosto che contenitori passivi di progetti, attori attivi sulla scena dei processi globali in quanto nodi di relazioni territoriali, sistemi funzionali complessi e fornitori di vantaggi localizzativi alle imprese e alle famiglie. Il Piano Strategico non è solo, quindi, un piano economico (anche se mette in evidenza le azioni per migliorare la competizione economica); non è solo un piano urbanistico (anche se ne è parte); non è solo un piano ambientale (anche se questo è incorporato); non è solo un piano regolatore sociale che cerca di ridurre le disuguaglianze; è un piano che “mette a sistema” queste componenti, attraverso la partecipazione di tutti gli attori, identificando gli obiettivi della città ed ordinandoli in una graduatoria di priorità (Fusco Girard e You, 2006).

**Perché
una strategia territoriale
per la città metropolitana
di Reggio Calabria**

Per quali ragioni la Città metropolitana di Reggio Calabria dovrebbe dotarsi di una strategia territoriale? E perché proprio ora, quando in tempo di crisi sembra chiedere al *policy making* decisioni rapide, parziali e reversibili? È questo il tempo della riflessione lungimirante e dello sguardo non costretto sul tempo costipato del presente? Noi pensiamo di sì, naturalmente, ad alcune condizioni e per alcuni motivi. Come segnalato in precedenza, lo strumento della Pianificazione Strategica può fornire una risposta positiva alla crisi del piano tradizionale, con i suoi limiti derivanti dall’inflessibilità, dal vincolismo e, soprattutto, dall’incapacità di valorizzare la progettualità privata diffusa. La strategia territoriale cui pensiamo non è un piano comprensivo. Certamente non è la riesumazione del Piano Territoriale di Coordinamento dopo la scomparsa della Provincia. Non è uno strumento che sostituisce la pianificazione comunale, non ha velleità di conformare le decisioni dei piani comunali relativamente agli usi dei suoli. Il Piano Strategico può, dunque, rappresentare il punto di incontro tra la pianificazione dal basso dei comuni, quella di scala elevata della regione e quella territoriale della provincia. La Pianificazione Strategica della Città metropolitana di Reggio Calabria dovrebbe perseguire una *visione strategica dello sviluppo* attraverso la quale individua e pone a sistema *le opportunità e le vocazione dei comuni e dei rispettivi territori*, della loro rete infrastrutturale, fisica e non, del loro capitale sociale e ambientale. Le opzioni di sviluppo dei singoli Comuni dell’area metropolitana andranno avanti autonomamente, a meno che gli stessi Comuni non riconoscano la

necessità o l'opportunità che, per alcuni ambiti di politiche, sia da attivare un gioco di squadra, e il dialogo, lo scambio, perfino la cooperazione siano utili. In una situazione di scarsità di risorse, occorrerà assumere una prospettiva di rigenerazione, riuso e risparmio, immaginando nuovi modi di pensare. La crisi economica e sociale che ha investito e ancora investe Reggio Calabria e il suo territorio, non è solo una crisi congiunturale: è il modello di sviluppo territoriale che merita di essere radicalmente ripensato. Questa sfida va sostenuta da una strategia, che deve essere in grado di supportare una nuova ipotesi sostantiva sul modello di sviluppo urbano non solo della città centrale, ma dell'intero territorio, assumendo quest'ultimo, non solo come supporto inerente delle politiche di sviluppo, ma anche, come risorsa essenziale per promuovere competitività e coesione in modo sostenibile. Così, la strategia territoriale non è sostitutiva dell'azione dei Comuni dell'area metropolitana, ma del tutto complementare, essa si dispone infatti ad un livello cui i singoli Comuni fanno fatica a collocarsi, perché la riflessione strategica sul futuro dell'area metropolitana non è compito della singola amministrazione. È lo fa secondo un *approccio concertativo*, che valorizza competenze e sistemi di obiettivi locali. La strategia territoriale non può che essere la strategia dei Comuni e dell'area metropolitana, non solo perché si intreccia con la costruzione del nuovo ente di governo metropolitano, ma perché i problemi dell'area metropolitana sono complessi e a diverse scale, ed i progetti necessari per un rilancio economico e sociale, passano attraverso la cooperazione intercomunale e le reti, corte e lunghe, tra il comune capoluogo, Reggio Calabria e altri territori. Da questo punto di vista è essenziale immaginare che la visione di cui si nutre la strategia spaziale dell'area metropolitana di Reggio Calabria si articoli a più livelli. Da una parte quella della Città metropolitana, dall'altra quella delle zone omogenee nelle quali la Città metropolitana si articolerà, e che definiscono il territorio metropolitano come una *città di città*⁹. Ciò implica una capacità di visione strategica che sappia intrecciarsi con i processi effettivi di attivazione della Città metropolitana e con le forme operative di pianificazione settoriale, compresa quella territoriale, che la Città metropolitana si darà. Quindi, è ormai forte l'esigenza di ricerca di nuovi percorsi di sviluppo, orientati ad una valorizzazione delle risorse ambientali, culturali, storiche che possano rappresentare una opportunità per migliorare la competitività economica, identificando un nuovo ruolo della Città metropolitana anche in relazione ad un contesto nazionale ed internazionale e, quindi, migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini. Le considerazioni qui avanzate discendono dal percorso di Partecipazione che il Comitato ha avuto con gli *stakeholders* locali coinvolti nel dibattito e nel processo di elaborazione della strategia. Qual è la novità che il Piano Strategico della Città metropolitana può portare e in cosa

può differenziarsi dai precedenti documenti di programmazione? Ovviamente tutto dipenderà da come sarà redatto e dalle scelte che saranno operate in fase di analisi e definizione degli obiettivi, però alcune cose forse si possono evidenziare fin da ora. Intanto che non dovrebbe essere né un Piano di un ente “altro” rispetto ai comuni che fanno parte dell’area metropolitana, né un Piano di un ente diverso, sovraordinato, che in qualche modo viene a sovrapporsi alla programmazione comunale e che può essere vissuto come un ennesimo vincolo che viene a gravare sull’attività degli enti comunali. Ma nemmeno, semplicemente, una sommatoria dei programmi e dei progetti dei singoli comuni, perché delle scelte dovranno essere fatte e queste andranno ad incidere sulla vita delle amministrazioni, sul modo con il quale saranno gestiti i servizi, sulle politiche che saranno attivate.

Come costruire la Strategia territoriale

La costruzione della strategia territoriale richiede l’uso di diversi dispositivi. La loro attivazione può essere definita in termini incrementali, secondo una logica di *institution building* (disegno istituzionale), che procede dalla decisione di minor impatto a quella di maggiore rilevanza. Nella prima fase, Reggio Calabria potrebbe favorire la diffusione della strategia territoriale su due aspetti. In primo luogo, ampliando l’ambito del Piano Strategico, dall’iniziale città capoluogo all’intero ambito della Città metropolitana: questa mossa ovviamente non consiste nella semplice estensione dell’area considerata dal piano, ma sarà il risultato di una differente declinazione dei percorsi di costruzione della strategia territoriale che impegneranno ciascuna parte della Città metropolitana. Sarà un processo di interlocuzione con i vari ambiti che la compongono: area tirrenica, ionica e dello Stretto, orientata a farne emergere gli specifici percorsi di sviluppo. In secondo luogo, impegnandosi in una attività di disseminazione, che persegua un obiettivo di rafforzamento della Cultura metropolitana. Ciò implicherà la costruzione di una Agenda Urbana¹⁰ che istruisca le questioni secondo una chiave metropolitana (dando impulso alla formazione di domande di *policy* di livello metropolitano), favorisca su di esse la circolazione delle informazioni, la formazione di posizioni fondate su evidenze, il loro confronto. Significa anche, assumere posizioni nella discussione pubblica e dare impulso ai progetti del Piano che radicano nelle pratiche la cultura metropolitana, perché incidono su servizi e prestazioni offerte al cittadino della metropoli (si pensi a sanità, casa, mobilità, qualità e uso degli spazi aperti). Significa, infine, svolgere una forte iniziativa nei confronti delle classi dirigenti diffuse (politiche, amministrative, tecniche), in una prospettiva di irrobustimento di una cultura di cooperazione metropolitana. Questo è il terreno nel quale, con il

contributo essenziale del Piano Strategico, si potrebbe dar vita ad un centro di competenza metropolitano sui temi delle politiche e delle strategie territoriali, che potrebbe esercitare una propria funzione specifica:

- fornendo agli attori metropolitani servizi per la definizione delle politiche territoriali: dati territoriali, rappresentazioni cartografiche, analisi territoriali specifiche;
- istituendo, per i Comuni, su ambiti di rango metropolitano, i contenuti e il decentramento di funzioni e di prestazione di servizi;
- gestendo i rapporti con i fornitori di questi servizi, svolgendo attività di *monitoraggio, controllo e valutazione*;
- per quei servizi il cui affidamento sarà in carico ai Comuni ma per i quali sarà rilevante la considerazione della dimensione metropolitana, svolgendo una funzione di affiancamento agli enti locali, seguendo il processo di erogazione del servizio, segnalando criticità e dando suggerimenti su come eventualmente trattarle.

Le modalità operative di costruzione di questo percorso di competenza e il ruolo che in esso dovranno giocare i diversi attori istituzionali, a partire dalla nuova Città metropolitana, dovranno essere valutati a valle di un processo di consolidamento della cooperazione metropolitana, il quale andrà alimentato nella fase di radicamento della nuova istituzione. Uno dei nodi da affrontare, in prospettiva, è la relazione tra la strategia territoriale e i piani ordinari. Se i secondi sono strumenti che hanno forza di legge, la prima è un dispositivo argomentativo che mette a tema l'interazione tra progetti di sviluppo metropolitano e dimensione spaziale. Avendo dunque natura del tutto differente, la loro relazione non sarà di subordinazione, secondo un principio gerarchico; né dovrà seguire un criterio di conformità, i piani essendo efficaci nella misura in cui "mettono in atto" le indicazioni della strategia. È opportuno che la loro diversa natura conduca piuttosto ad una divisione del lavoro tra i due dispositivi, che mantiene ai piani locali il potere di regolazione e affida alla strategia il compito di definire gli orientamenti di sviluppo alla scala metropolitana. A questa spetta il compito di formare la visione al futuro della Città metropolitana di Reggio Calabria, indicando prospettive di sviluppo e mettendo in atto dispositivi di governance per avvicinare tali prospettive. Tra questi due poli si collocano i progetti di trasformazione di scala metropolitana, che dovranno interrogare e dare sostanza alla visione, e dei quali andrà valutata la coerenza con il quadro regolativo dei Comuni. Un ruolo essenziale in questo quadro è quello della *Valutazione dei progetti*, al fine di verificarne la capacità di riguardare la visione al futuro, suggerendo eventuali cambiamenti

per migliorare le loro performance, gestendo forme di dibattito pubblico sui progetti di maggior impatto o eventualmente controversi. Ai Comuni, come è ovvio, rimarrebbe la facoltà di richiedere o apportare cambiamenti ai progetti, che tengano conto delle risultanze dell'attività di valutazione, e la responsabilità di approvarli. Una questione importante è anche la relazione tra strategia territoriale e pianificazione di settore. La funzione della strategia è quella di far emergere e trattare positivamente le implicazioni territoriali di diversi ambiti di politiche, per i quali una più penetrante attenzione alla loro dimensione spaziale potrebbe migliorare efficacia e capacità di integrazione con altri settori di *policy*: si pensi ai servizi sociali e sanitari, alla casa, alle politiche culturali.

Possiamo a questo punto provare a sintetizzare prospettiva, dispositivi e meccanismi del processo di costruzione di una strategia territoriale. I possibili passaggi del processo a cui ci riferiamo potrebbero essere i seguenti:

- attivazione di un percorso di ascolto e interazione per la condivisione della visione con i Comuni e con gli attori economici. Questo percorso si intreccia fortemente con il processo di attuazione del Piano Strategico;
- costruzione degli elementi di quadro strutturale della strategia spaziale, anche sulla base del lavoro di indagine e descrizione già svolto da una pluralità di soggetti;
- costruzione e selezione dell'agenda di *policy*. Questo passaggio richiede la capacità, alla scala locale delle aree omogenee e alla scala della Città metropolitana nel suo complesso, di identificare un numero limitato di questioni da collocare nell'agenda territoriale metropolitana per un periodo definito (per esempio: per il triennio che costituisce l'orizzonte di riferimento del Piano Strategico della Città metropolitana);
- attivazione di specifici tavoli/laboratori di lavoro per ciascuno dei temi delle agende locali (per zone omogenee) e dell'agenda generale.

Inoltre, la strategia territoriale presenta anche due dimensioni spaziali:

1. quella della Città metropolitana nel suo insieme,
2. quella delle aree omogenee che si struttureranno all'interno della Città metropolitana stessa,

e che danno corpo all'idea della Città metropolitana come città di città che si fonda sulla cooperazione intercomunale.

Strumenti e processi per la costruzione della strategia territoriale

Dallo spostamento del focus strategico - dal particolare al generale e dal livello operativo a quello strategico - derivano implicazioni significative circa le modalità con cui viene promossa la partecipazione degli stakeholder. Opportune pratiche di Partecipazione, di cui la pianificazione territoriale si alimenta e da cui viene alimentata, possono contribuire a configurare una nuova *community governance* che, attraverso la costituzione di efficaci forme di aggregazione degli interessi, superi alcuni vistosi casi di “fallimento del mercato” e di “fallimenti del governo” (Camagni, 2003b). La costruzione del Piano Strategico coinvolge una molteplicità di attori:

- la Città metropolitana, che è il soggetto che può guidare politicamente, insieme ai Comuni, il processo di condivisione della visione e di selezione dei temi dell’agenda triennale;
- i Comuni della Città metropolitana, strutturati nell’ambito delle aree omogenee, che identificano alla scala dell’area omogenea i temi prioritari e selezionano le questioni di natura metropolitana sulle quali costruire i cantieri progettuali;
- la Regione Calabria, che è chiamata ad integrare le strategie nell’ambito delle politiche regionali di programmazione delle risorse comunitarie e delle politiche settoriali presiedute dalla Regione;
- gli attori del mondo della ricerca (a partire dalle Università), che svolgono il duplice ruolo di *stakeholders* e di produttori di conoscenza nella definizione della visione e dei caratteri strutturali e metodologici della strategia territoriale;
- gli attori economici e sociali (organizzazioni di rappresentanza del lavoro e dell’impresa, autonomie funzionali, attori del terzo settore e della società civile) che sono direttamente attivati sia nella condivisione della visione, sia nella costruzione operativa dei cantieri progettuali;
- i cittadini metropolitani che devono essere coinvolti attivamente nella costruzione delle agende locali e dell’agenda metropolitana.

È fondamentale attivare da subito un percorso che lavori ad entrambi i livelli prima descritti: quello intercomunale delle aree omogenee e quello della scala metropolitana. Ciò significa costruire con cura una regia che permetta l’integrazione tra dimensione metropolitana e dimensione intercomunale. Infine, è decisivo attivare al più presto la costruzione di un Coordinamento Scientifico. La sua formazione potrebbe essere uno dei passaggi decisivi del processo di costruzione della Città metropolitana di Reggio Calabria e potrebbe offrire una “piattaforma” decisiva alla definizione della strategia.

**Implicazioni di metodo
in termini di partecipazione
e di governance:
I possibili attori coinvolti**



Diagr. 2, I possibili attori da coinvolgere

Quindi, la competitività dei territori oggi passa sempre più dalla capacità della Pubblica Amministrazione locale di attivare procedure di governo in grado di coinvolgere attivamente *soggetti economici e sociali e formativi*, reali portatori di interesse, nei processi di programmazione dello sviluppo del territorio. Il Comitato Metropolitan dell’Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) per la Città Metropolitana di Reggio Calabria è infatti composto dalle seguenti categorie (Vedi Tab. 1):

CATEGORIA	SOGGETTI
CONOSCENZA	Università: Dipartimento PAU-LaborEst
ASSOCIAZIONI	Forum del Terzo Settore
ECONOMIA	La Camera di Commercio I sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL

Tab. 1, Comitato Metropolitan dell’Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) per la Città Metropolitana di Reggio Calabria

Lo scopo fondamentale della valutazione è far capire agli stakeholder quello che è avvenuto, sta avvenendo o potrebbe avvenire. Quindi, al centro della valutazione, non stanno i fenomeni ma gli attori, destinatari finali della valutazione stessa, il che significa dover prendere in considerazione tutti gli interessi rilevanti e non solo quelli dell’amministrazione comunale o degli investitori più importanti. In sostanza, è un tipo di valutazione che cerca di esplicitare e far esprimere giudizi prendendo in considerazione aspetti come la partecipazione, l’inclusione, il dialogo, la capacità deliberativa collettiva, incoraggiando il dialogo, la presa in carico di interessi comuni, e così via. La valutazione diventa così uno strumento di dialogo, un linguaggio vero e proprio, che ha la funzione di far comunicare reciprocamente tra di loro gli attori coinvolti nel processo decisionale. Infatti, il processo attivato dal Comitato - ed il ruolo

svolto dagli stakeholders locali - supportano una riflessione sui metodi e sui processi di partecipazione nella costruzione delle politiche. La Pianificazione Partecipata si basa, sotto il profilo metodologico, sulla possibilità di mettere a confronto visioni diverse della realtà rese come narrazioni, interpretazioni, rappresentazioni del passato, del presente e del futuro. A partire da queste visioni e sulla base delle possibilità di negoziazione, su di esse può svilupparsi un processo decisionale che, indipendentemente dalla forma che assume, rappresenta il risultato dialettico di differenti concezioni della realtà (Tidore, 2008). La Partecipazione si rivolge verso i soggetti "rilevanti" che detengono un potere reale sufficiente a far avanzare o bloccare un processo decisionale complesso come redigere il Piano Strategico di una città o a esercitare un'influenza determinate su aspetti cruciali del piano (DPS, 2006). Tale partecipazione può essere riconosciuta come una via per creare una massa critica di volontà e di risorse da indirizzare verso una visione strategica condivisa. La ricerca del consenso ha ampiezza maggiore nella costruzione della visione e gli sforzi messi in atto nella fase di ascolto dei soggetti titolari di interessi servono, da una parte, a diffondere il senso della partecipazione e di riconoscimento sociale e della condivisione delle scelte (Palumbo, 2009) e, dall'altra, possono essere ripagati in maggior snellezza e rapidità decisionale in fase di attuazione. Ne consegue che il coinvolgimento di differenti attori nei processi di pianificazione (anche urbana) fin dalle prime fasi del processo accresce il grado di legittimità del per-corso decisionale, pur sollevando altri problemi che è opportuno non sottacere. Un *primo* è relativo all'equità del processo decisionale e, in particolare, alla sua inclusività. A differenza del passato il risultato finale della partecipazione non è la sintesi imposta dal responsabile del piano/programma delle posizioni espresse dagli *stakeholders*, ma piuttosto il risultato di un processo di apprendimento collettivo (Palumbo, 2009). Il caso in esame è certamente un esempio positivo di come uno stakeholder, partendo dai propri legittimi interessi, portato a riflettere in modo strategico assume una posizione molto aperta al confronto, accettando di paragonare le proprie ragioni e offrendo alla collettività una visione equilibrata, pur approfondendo le questioni a sé più prossime dal punto di vista delle ricadute che possono avere per gli associati, ovvero gli scenari legati a luoghi e spazi dell'abitare e del produrre.

**Perché una
strategia territoriale
farebbe la differenza**

In conclusione, è importante sottolineare che la costruzione della strategia spaziale rappresenta un elemento decisivo del processo di costruzione della Città metropolitana per almeno quattro ragioni:

- una strategia spaziale permetterebbe di identificare le risorse territoriali, ambientali, paesistiche e infrastrutturale che possono non solo supportare, ma promuovere un nuovo sentiero di sviluppo dell'area metropolitana di Reggio Calabria;
- una strategia spaziale consentirebbe di identificare la cooperazione tra i Comuni, razionalizzando e riducendo i costi di una pianificazione frammentata e fornendo ai Comuni importanti servizi per le loro attività ordinaria di governo del territorio;
- strategia spaziale capace di lavorare su visioni, agende e cantieri progettuali aprirebbe gli spazi per una diffusione tra tutti gli attori, compresi i cittadini e gli utilizzatori del territorio reggino, di una più forte cultura metropolitana;
- una strategia spaziale effettivamente selettiva permetterebbe di costruire davvero poche ma efficaci progettualità metropolitane, entro tempi e con risorse certe, mobilitando reti di attori adeguate nel quadro di una visione di lungo periodo.

La sfida della pianificazione della città futura consiste nel bilanciamento di interessi contrapposti (Fusco Girard, You, 2006), nel conciliare modelli di sviluppo differenti e riformulare periodicamente gli obiettivi nell'interesse generale al fine di elaborare soluzioni alternative, in direzione di una visione condivisa di crescita. I processi partecipativi e gli strumenti valutativi contribuiscono in maniera determinante alla progettazione della Città metropolitana futura, poiché consentono di elaborare "scenari", valutare gli impatti, affinché ogni area di intervento si connoti come autentico motore dell'economia urbana. Tuttavia risulta indispensabile, per incoraggiare la localizzazione di persone, attività ed investimenti, in particolar modo nei contesti urbani degradati, valutare l'incidenza generata dalla variazione di "qualità spaziale" sulla qualità urbana, sulla qualità della vita e sull'attrattività. Lo scopo del processo valutativo è incrementare l'*efficienza* e l'*efficacia* del processo decisionale, al fine di prevedere al meglio gli effetti di ogni attività e scegliere, fra differenti alternative che conducono al medesimo obiettivo, quella che meglio risponde alle esigenze del territorio oggetto di intervento. In quest'ottica il processo valutativo risulta strettamente correlato al percorso partecipativo. Nella fase strategica le valutazioni posseggono una duplice prospettiva: l'agire e l'interagire, giacché sono intimamente correlate all'attivazione di processi partecipativi (Fusco Girard, 1997). Una

efficace definizione di obiettivi ed azioni progettuali reclama lo sviluppo di nuove e specifiche competenze per i valutatori e per coloro che conducono, orientandoli, i processi partecipativi, per i progettisti, i pianificatori e gli amministratori delle nostre città. La possibilità che si presenta alle città attraverso la resilienza è, quindi, quella di agire sui propri modelli organizzativi e gestionali per risistemare, in direzione della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile, il proprio patrimonio. Una città resiliente, infatti, è anche una città in grado di pianificare e realizzare strategie di lungo periodo che garantiscano il mantenimento dell'equilibrio sociale attraverso una governance intelligente e condivisa. La resilienza può rappresentare, quindi, l'ossatura teorica sulla quale impostare la ridefinizione di queste strategie, indirizzandole verso un aumento della capacità dei sistemi urbani di fronteggiare le trasformazioni in atto. Questo processo di costruzione e/o rafforzamento del capitale sociale dovrebbe avvenire attraverso la promozione della comunicazione, della partecipazione, della fiducia e della cooperazione, ovvero attraverso la mobilitazione di tutta la società civile attorno a quella "visione" condivisa del futuro locale che si configura nel Piano Strategico (Camagni 2003). L'esperienza di cui si è trattato nella tesi mette in luce alcuni aspetti che, nel solco delle più recenti teorie della pianificazione urbana, confermano alcune caratteristiche che chi scrive ritiene fondamentali a garanzia di una elevata qualità del risultato. In particolare, due sono gli aspetti di maggiore rilievo che vengono messi in luce:

- la necessità che il processo di pianificazione assuma carattere strategico e un rigoroso approccio metodologico che da esso faccia discendere le implicazioni operative;
- l'esigenza di procedere, durante il percorso di pianificazione, garantendo una adeguata partecipazione degli *stakeholder*.

L'importanza della riflessione strategica è giustificata dal fatto che da un quadro di sviluppo di medio-lungo periodo discendono in modo più chiaro e comunicabile i singoli interventi puntuali da promuovere e le destinazioni d'uso del suolo urbano. Il confronto su obiettivi di lungo periodo collegati alla crescita economica e sociale della Città porta più facilmente a raggiungere un consenso tra gli *stakeholders* rilevanti. La condivisione degli obiettivi "strategici" rende poi, a sua volta, più "robusto" l'accordo sulle "cose da fare", anche in termini di pianificazione urbana limitando le situazioni di scontro tra le parti. La riflessione strategica stimola inoltre tutti gli *stakeholders* ad assumersi le proprie responsabilità - e in molti casi a risponderne pubblicamente - per il conseguimento degli obiettivi di lungo periodo.

L'individuazione di obiettivi e bisogni di una strategia

La definizione di una strategia, come sottolineato dall'OCSE, necessita la considerazione di caratteristiche del territorio (morfologiche, orografiche e ambientali) fortemente collegate fra loro in relazione ai condizionamenti che inducono, ma che comportano difficoltà in relazione alle crescenti esigenze emerse dall'evoluzione socioeconomica degli ultimi decenni. Le necessità cui una strategia di sviluppo deve rispondere, anche se numerose, sono schematicamente riassumibili nell'esigenza di innescare ed attivare, entro un'etica condivisa e valorizzando le risorse endogene, uno sviluppo sostenibile che tenga conto degli aspetti economico, sociali ed ambientali. Tali aspetti vanno trattati in maniera necessariamente congiunta, in modo da considerarli in tutti i loro possibili collegamenti o interazioni, che a loro volta possono rappresentare la premessa per un'analisi di sviluppo che contribuisca a rendere le comunità meno povere sotto i diversi profili. Da un'analisi della situazione esistente e dall'indagine condotta fra gli stakeholders dovrebbe emergere un quadro sufficientemente chiaro delle potenzialità caratterizzanti il sistema economico-sociale dell'area interessata. Le potenzialità, insieme ai fattori di forza e di debolezza, permettono di identificare quale obiettivo generale dell'intervento la promozione di uno sviluppo sostenibile che impieghi al meglio le risorse endogene e le opportunità a disposizione sul territorio. Uno sviluppo sostenibile deve inquadrarsi in una cornice di valori condivisi in cui si riconoscano tre profili fondamentali: quello ambientale, quello economico e quello sociale.

La definizione della strategia locale di sviluppo fonda le sue premesse sui seguenti elementi:

- le indicazioni contenute in un'eventuale proposta preliminare ad opera del settore pubblico o di portatori di interesse;
- l'analisi della situazione socio-economica in cui sono evidenziati i punti di forza e di debolezza;
- le indicazioni emerse durante gli eventuali incontri effettuati con le diverse realtà economiche, sociali e culturali, e con gli stakeholders;
- le eventuali proposte provenienti dalle varie associazioni, gruppi, singoli operatori locali raccolte tramite intervista diretta, mediante questionario, etc...;
- le indicazioni dell'Unione Europea in materia di sviluppo ed in tema ambientale, nonché le indicazioni contenute nei diversi documenti programmatici prodotti a diversi livelli di governo.

La definizione della strategia

La forma del Piano Metropolitan

Il nuovo Piano Metropolitan per la Città metropolitana di Reggio Calabria, dovrebbe puntare alla realizzazione di un territorio “unitario e condiviso”. Per raggiungere questo obiettivo dovrebbe avere le seguenti caratteristiche, essere:

- *Strategico*: piano delle azioni per lo sviluppo della metropoli;
- *Concertato*: con il coinvolgimento dei comuni e delle società ed agenzie pubbliche;
- *Partecipato*: con la consultazione dei cittadini, associazioni ed organizzazioni economiche, sociali e culturali.

Quindi il percorso per intrapreso dal LaborEst per la face costituente della Città metropolitana, si fonda su un impegno condiviso e partecipato di tutti i Comuni del territorio metropolitan, che rafforza il senso di appartenenza collettivo all’ambito metropolitan per un nuovo e più evoluto assetto territoriale, fondato sulla valorizzazione e la tutela del territorio e il suo sviluppo economico e sociale. Fare Pianificazione Strategica significa introdurre cambiamenti:

- nella gestione dei rapporti tra gli attori del sistema locale;
- nei processi di attuazione degli interventi promossi per il conseguimento degli obiettivi.

Si avverte la necessità di rendere visibili i risultati di un processo partecipativo estremamente faticoso e di fornire informazioni continue ai *policy makers* e agli *stakeholders* coinvolti nei processi di attuazione delle politiche e degli interventi promossi dal Piano Strategico. Anche l’attività di monitoraggio e di valutazione sono azioni che favoriscono il dialogo tra attori del sistema locale e la chiarezza e la trasparenza dei rapporti che tra questi devono intercorrere. In altre parole, il processo di costruzione del Piano Strategico può essere definito come il processo che si promuove al fine di modificare, nel breve e nel medio termine, atteggiamenti e comportamenti degli attori del sistema locale. La necessità di procedere per processi partecipati non emerge solo come semplice risposta al bisogno di democrazia ma soprattutto come risposta alle necessità, sempre più forti, di promuovere cooperazione tra attori. Tanto più negli interventi promossi per la soluzione di problemi multidimensionali.

Dopo la Città metropolitana l’identità delle Municipalità

Quale sarà il futuro delle zone di decentramento con la Città metropolitana? Il decentramento potrebbe avere un forte sviluppo alla città di Reggio Calabria con la legge Delrio, che prevede come condizione per l’elezione diretta del sindaco metropolitan che il comune capoluogo venga ripartito in zone dotate di autonomia

amministrativa. Il numero degli abitanti del comune di Reggio Calabria (184.937¹¹) rispetto a quello dei comuni della Provincia (gli undici più grandi hanno tra i 10.000 e gli 20.000 abitanti) ha sempre portato questi ultimi a temere fortemente l'ingerenza di Reggio, la cosiddetta Reggio centrica, nelle loro scelte amministrative. Quindi uno dei problemi è rappresentato dal rapporto tra centro e periferia, tra Comune centrale e Comuni di cintura. Anche qui, l'obiettivo deve essere molto chiaro fin dall'inizio. Occorre una apertura e una considerazione dei problemi verso l'area vasta, senza illuderci di poter risolvere, in un colpo solo, questo delicato rapporto. Con l'istituzione della Città metropolitana questa separazione tra il comune di Reggio Calabria e il resto dell'area metropolitana dovrebbe essere eliminata, e comunque questo dovrebbe essere uno degli obiettivi del nuovo livello istituzionale. Questo insieme di fenomeni e di relazioni ora deve essere acquisito all'interno di una visione e di un Piano Strategico, tenendo sempre ben presente che il territorio costituisce un elemento essenziale per il benessere collettivo per la competitività. La trasformazione del territorio in Municipalità potrà razionalizzare i processi decisionali e attuativi, evitando duplicazioni di funzioni e pareri non vincolanti, che servono a poco. Le decisioni dei Municipi sulle materie a essi delegate dovranno essere definitive e la responsabilità ricadrà su chi le ha prese. Le funzioni richieste, ispirate alle Municipalità di Reggio Calabria, sono quelle relative ai servizi di prossimità (servizi demografici, servizi sociali e di assistenza, servizi scolastici ed educativi, attività e servizi culturali, sportivi e ricreativi), alle gestioni patrimoniali e demaniali degli immobili di interesse municipale, compresa manutenzione scolastica e del verde di interesse locale, artigianato e commercio (esclusa grande distribuzione), funzioni di Polizia urbana. I cittadini dovranno sentirsi non solo cittadini della Città metropolitana di Reggio Calabria, ma anche della loro Municipalità, che attualmente non è molto conosciuta e soprattutto, riconosciuta. Quindi, essenziale per definire gli assetti futuri della Città metropolitana di Reggio Calabria è la riflessione sulla costituzione di un efficace decentramento delle funzioni amministrative del Comune Capoluogo verso le sue zone con l'obiettivo di costituire delle vere e proprie Municipalità. Reggio, dopo aver conosciuto una stagione propositiva e fortemente partecipata che ha dato vita alle Circoscrizioni, ha abbandonato per decenni la riflessione e l'azione intorno al tema del decentramento. Oggi questa riflessione è ripartita con la volontà del Comitato di dare vita al processo costitutivo della Città metropolitana di Reggio Calabria accompagnato, in parallelo, alla trasformazione dell'attuale Provincia in Municipalità. Il processo di costituzione delle nuove Municipalità è un percorso articolato che tocca principalmente tre aspetti:

1. la ridefinizione dei confini delle nuove articolazioni territoriali;

2. l'attribuzione di nuove funzioni;
3. l'individuazione delle modalità di funzionamento degli organi politici e delle strutture amministrative del decentramento.

Ridisegnare i confini dei nuovi Municipi non è questione di banale perimetrazione ma una questione strategica se pensata nell'ottica di individuare gli ambiti ottimali per l'offerta, la gestione efficiente e la fruizione di quei servizi di prossimità ai cittadini che dovrebbero caratterizzare l'azione dei nuovi Municipi, così come analizzato nella Parte III della tesi. Per questo si tratta di un percorso che può essere realizzato solo attraverso il pieno coinvolgimento dei cittadini, delle comunità locali e dell'insieme delle forze sociali ed economiche, da questa esigenza nasce il progetto del Comitato, elaborato in questa tesi, con l'obiettivo di avviare in città la discussione sulla validità della configurazione delle funzioni da decentrare, e sul percorso migliore per delineare una nuova configurazione che non frantumi i territori con caratteristiche omogenee, costruendo una visione più policentrica e valorizzi le specificità dei vari contesti urbani.

Sempre più spesso, anche nel nostro Paese, le istituzioni e gli Enti responsabili della programmazione e della gestione delle politiche pubbliche, in particolare di quelle sociali, sono provocati da una crescente e generalizzata domanda di qualità, della quale sono parimente interpreti e portatori gli amministratori, la comunità tecnico-scientifica degli operatori e soprattutto i cittadini-utenti. Il carattere diffuso di questa domanda è sicuramente un segnale dei nuovi circuiti di definizione ed espressione della cittadinanza sociale, che si qualifica proprio nella capacità degli attori di integrare ed interloquire criticamente con il sistema dei servizi istituzionali in ordine alla definizione delle pratiche di presa in carico e sostegno del sociale. La Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, declina lo Statuto della Regione Calabria. Nello specifico al TITOLO II, Art. 4, ritroviamo la Partecipazione Popolare:

1. La Regione promuove la Partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni.
2. A tal fine, la legge stabilisce procedure e criteri idonei per rendere effettiva la Partecipazione, assicurando servizi e strutture regionali e prevedendo la consultazione di organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse.

**La Città metropolitana di
Reggio Calabria
vista da vicino:
la prospettiva dei comuni**

3. Negli ambiti di propria competenza, la Regione può attivare particolari forme di cooperazione con le confessioni religiose presenti in Calabria.

Quindi, la sperimentazione qui proposta, durante l'attività di ricerca ha concentrato la sua attenzione sul ruolo della Partecipazione popolare, in cui saranno i cittadini, le imprese, le associazioni, di tutto il territorio metropolitano che, in uno sforzo di acquisizione di consapevolezza, dovranno definire una propria idea di Città metropolitana. Occorre arrivare ad individuare il quadro delle dinamiche attuali e sviluppare poi gli orientamenti strategici a livello metropolitano. Gli incontri e le interviste con i Comuni hanno aggiunto informazioni preziose sulle prospettive di sviluppo e tematiche che ogni Comune ritiene dover affrontare. L'approccio adottato è stato quello di partire innanzitutto dalla conoscenza di quanto i singoli Comuni invitati a partecipare ritenessero importante segnalare (questionario con scheda da compilare e, quasi sempre, incontro in loco). Il lavoro ha coinvolto i 97 Comuni dell'area metropolitana. La risposta da parte dei Comuni è stata incoraggiante, in vista del futuro lavoro condiviso di confronto sia sul Piano Strategico che sullo Statuto. Si ha una prima prontezza dei temi poco trattati. In particolare i Comuni sono poi stati invitati a partecipare a degli incontri, organizzati per quadrante geografico, ai quali hanno preso parte, valutando i primi risultati del lavoro e discutendo quanto stava emergendo e su cosa sarebbe utile lavorare, tutti insieme. I Comuni coinvolti sono stati invitati a prendere parte ai *Laboratori Metropolitani di Partecipazione*, promossi dal Comitato Metropolitano "Società, Economia, Conoscenza" (CMSEC), al fine di discutere dei risultati del lavoro di indagine, condotti a monte, in maniera collettiva e integrata, per giungere, in tempi brevi, ad una bozza di Statuto prima e di Piano Strategico dopo, da poter presentare all'amministrazione del Comune di Reggio Calabria. Il coinvolgimento è stato effettuato abbinando strumenti di carattere informatico e telematico con strumenti tradizionali in modo da garantire la più ampia possibilità di Partecipazione da parte di tutti i soggetti. Pertanto, sono stati resi disponibili di volta in volta in forma telematica ed in forma cartacea o tramite i mezzi di comunicazione di massa tutti i documenti che sono stati prodotti, attivando diverse modalità di consultazione e di dibattito. In modo particolare, nella fase iniziale si è intervenuto sull'emersione delle aspettative e dei bisogni del sistema delle parti sociali e dei cittadini. Queste forme di Partecipazione hanno permesso, inoltre, di annotare eventuali segnalazioni aggiuntive sui servizi e sulle dotazioni oggetto di valutazione. Nello specifico, oltre agli aspetti strettamente informativi, il processo partecipativo che il Comitato intende attuare sarà focalizzato principalmente su sei questioni ritenute fondamentali per la redazione dello Statuto:

1. i valori fondativi;
2. l'articolazione territoriale della Città metropolitana in aree omogenee;
3. le funzioni amministrative attribuibili a tali aree;
4. i rapporti con i territori esterni alla Città metropolitana di Reggio Calabria;
5. la disciplina delle forme di Partecipazione;
6. il modello elettorale.

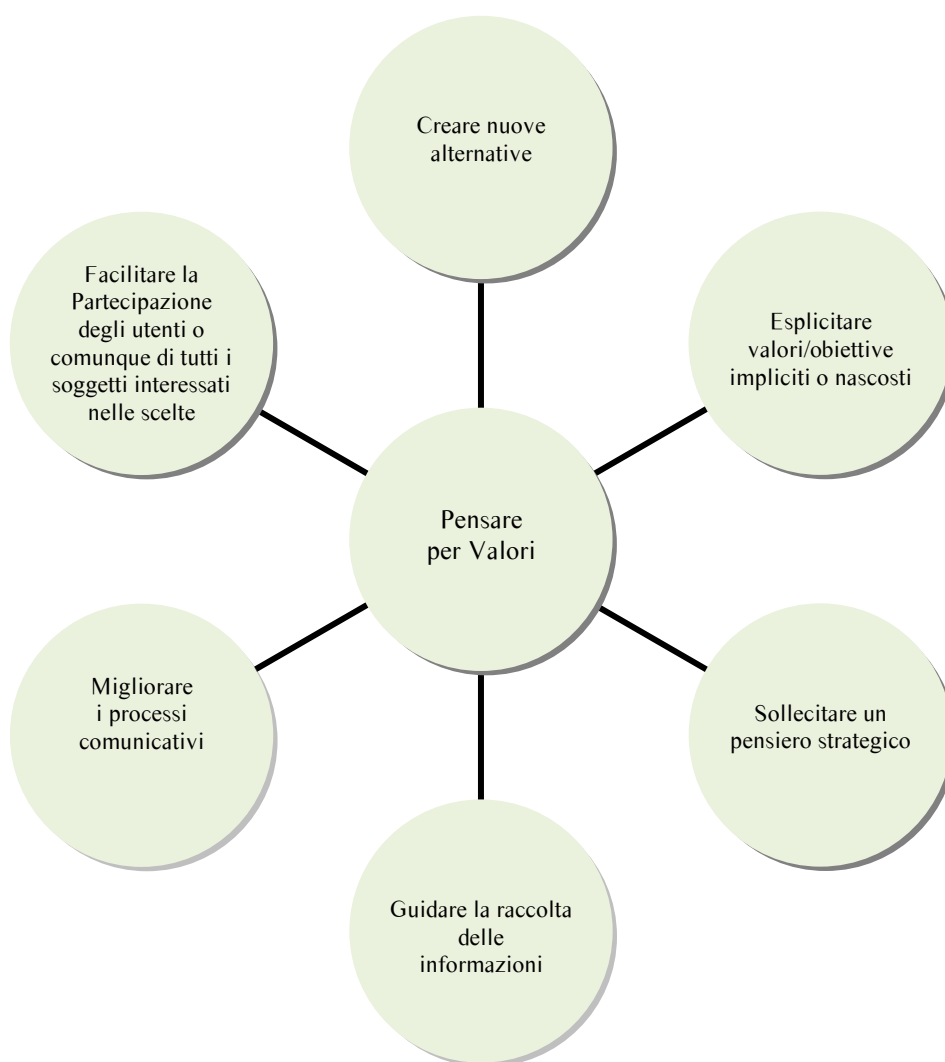
Come base di partenza del confronto è stata assunta l'ipotesi di articolazione territoriale illustrata nel numero 9/2014 della rivista LaborEst, *“Città metropolitane, aree interne: la competitività territoriale nelle Regioni in ritardo di sviluppo”* (vedi Fig. 9), che ritroviamo anche nella tesi.



Fig. 9, Copertina della Rivista LaborEst n.9

Tale articolazione prevede l'istituzione di 3 Distretti Metropolitan (Tirrenico, Ionico, dello Stretto) e 14 Circondari Territoriali (o Municipi), nei quali saranno organizzate le attività di animazione territoriale¹². Tale ipotesi di articolazione è stata oggetto del confronto, al fine di individuare la soluzione maggiormente rispondente al sistema reale delle relazioni esistenti tra i territori. Pensare per valori

favorisce la comunicazione sociale, assicura l'uso di un linguaggio semplice, consente di creare differenti prospettive più desiderabili di quelle già tracciate. La programmazione di una visione strategica implica, pertanto, un impegno organizzativo per regolamentare la Partecipazione di tutti i soggetti (pubblici, privati, terzo settore) a livello più decentralizzato possibile; è chiaro, però, quanto sia determinante, per una corretta azione di pianificazione della città una *governance* a più livelli. Il principio di sussidiarietà, ribadito nel Trattato di Lisbona, non prevede la sola sostituzione di un livello di governance superiore con uno inferiore, ma la relazione tra livelli diversi in un'ottica che suggerisce di operare in un quadro di governance multilivello.



Diagr. 1, L'approccio per valori (Keeney, 1992)

**Dalla teoria alla pratica:
i Laboratori Metropolitan
di Partecipazione**

Nonostante la necessità di coinvolgere e di fare partecipare in modo maggiormente rappresentativo i vari settori della società civile sia, ormai, trasversalmente condivisa, sono, tuttavia, diffuse delle perplessità di fronte a modelli decisionali cosiddetti partecipati. Situazione determinata anche, dal fatto che, in diverse occasioni, sono state alimentate aspettative alte rispetto alle dichiarazioni di principio, senza che, poi, vi fossero concrete conseguenze operative. L'efficacia delle politiche pubbliche si misura sulla capacità degli attori istituzionali, sociali ed economici di definire obiettivi condivisi, risultati realistici e misurabili da raggiungere, strumenti di applicazione coerenti, risorse adeguate, responsabilità condivise e modalità periodiche di monitoraggio e valutazione. L'inserimento di Metodi Partecipativi nei processi decisionali, viene giustificato fondamentalmente da principi come l'eticità, la democraticità e il pragmatismo. Infatti una società è realmente democratica se considera con la comunità i provvedimenti da prendere, le istanze, tutto ciò che può interessare la collettività stessa. Gli approcci partecipativi, in realtà, sono necessari perché consentono una più ampia valutazione sui concetti di *efficacia*, *efficienza* e *sostenibilità* nel lungo periodo. Si assiste così ad un maggior coinvolgimento della comunità sia nell'utilizzo delle risorse, che nell'impegno di tutti gli attori al fine di ottenere l'obiettivo prefissato garantendo un innalzamento qualitativo del progetto stesso. Nello specifico i Laboratori Metropolitan di Partecipazione, promossi dal Comitato Metropolitan "Società, Economia, Conoscenza", hanno avuto luogo secondo il seguente calendario in zone diverse della futura Città metropolitana di Reggio Calabria:

- 28 Marzo 2015 - Distretto 3-Piana, *Un Laboratorio per l'area della Piana* (Vedi Figg. 10-11), presso la sede della Comunità "Luigi Monti" a Polistena, all'incontro sono stati invitati i Comuni di: Cinquefrondi, Melicucco, Candidoni, Anoina, Laureana di Borrello, Feroleto della Chiesa, Maropati, Giffone, Galatro, Polistena, San Giorgio Morgeto, San Pietro di Caridà, Serrata, Palmi, Rizziconi, Melicuccà, Seminara, Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando, Taurianova, Cittanova, Terranova Sappo Minulio, Molochio, Varapodio, Oppido Mamertina, Santa Cristina d'Aspromonte, Bagnara Calabria, Scilla, San Roberto, Fiumara, Sant'Eufemia d'Aspromonte, San Procopio, Sinopoli, Cosoleto, Delianuova, Scido.



Fig. 10, Locandina del Primo Laboratorio Metropolitano di Partecipazione, Polistena



Fig. 11, Primo Laboratorio Metropolitano di Partecipazione, Polistena

- 11 Aprile 2015 - Distretto 1-Stretto, *Un Laboratorio per l'Area dello Stretto* (Vedi Figg. 12-13), presso l'“Auditorium del Centro Polifunzionale Comunale” di Campo Calabro, all'incontro sono stati invitati i Comuni di: Villa San Giovanni, Campo Calabro, Santo Stefano in Aspromonte, Sant'Alessio in Aspromonte, Laganadi, Calanna, Reggio Calabria, Cardeto, Motta San Giovanni.



Fig. 12, Locandina del Secondo Laboratorio Metropolitano di Partecipazione, Campo Calabro



Fig. 13, Secondo Laboratorio Metropolitano di Partecipazione, Campo Calabro

- 15 Aprile 2015 - Distretto 2-Locride, *Un Laboratorio per l'Area Grecanica* (Vedi Figg. 14-15), presso la "Casa della Cultura e della Legalità" di Condofuri, all'incontro sono stati invitati i Comuni di: Palizzi, Bova, Bova Marina, Condofuri, San Lorenzo, Melito di Porto Salvo, Montebello Ionico, Bagaladi, Roccaforte del Greco, Roghudi, Samo, Ferruzzano, Bruzzano Zeffirio, Staiti, Brancaleone, Plati, Careri, Benestare, Bovalino, San Luca, Casignana, Bianco, Caraffa del Bianco, Sant'Agata del Bianco, Africo, Siderno, Agnana Calabria, Gerace, Canolo, Locri, Portigliola, Sant'Ilario dello Ionio, Ardore, Ciminà, Antonimina, Bivongi, Stilo, Monasterace, Camini, Riace, Stignano, Placanica, Pazzano, Caulonia, Roccella Ionica, Marina di Gioiosa Ionica, Gioiosa Ionica, Martone, San Giovanni di Gerace, Grotteria, Mammola.



Fig. 14, Locandina del Terzo Laboratorio Metropolitan di Partecipazione, Condofuri



Fig. 15, Terzo Laboratorio Metropolitano di Partecipazione, Condofuri

- 15 Maggio 2015 - *Un Laboratorio per la Locride* (Vedi Figg. 16-17), presso la Piazza Tre Chiese a Gerace, che ha concluso la prima fase del percorso di ascolto e di condivisione con cittadini, associazioni, imprese, finalizzato a raccogliere le istanze e le esigenze reali dei territori, per offrirle poi ai decisori politici, in uno spirito di collaborazione e di servizio, affinché ne tengano debito conto in sede di redazione della “Carta Costituzionale” della Città metropolitana.



Fig. 16, Locandina del Quarto Laboratorio Metropolitano di Partecipazione, Gerace



Fig. 17, Quarto Laboratorio
Metropolitano di Partecipazione, Gerace

- 13 Luglio 2015 - *Le Aree interne protagoniste della Città metropolitana* (Vedi Figg. 18-19), presso il Palazzo Municipale di Pazzano, ha riaperto il percorso dei Laboratori Metropolitani. Esso è stato dedicato al tema del rapporto tra Aree Interne e Città metropolitana.

Le Aree Interne protagoniste della
LA CITTÀ METROPOLITANA
Laboratorio Metropolitano dell'Alta Locride

Cittadini, associazioni, movimenti incontrano il
Comitato Metropolitano
"Società, Economia, Conoscenza"
per la Città Metropolitana di Reggio Calabria

CGIL CISL ZUL COOP UNIONE ITALIANA DI
FORUM
Camera di Commercio
Provincia Calabria LaborEst UGL
GALBATICO GALA Locride

LUNEDÌ 13 LUGLIO 2015 - ORE 17.00
PALAZZO COMUNALE
PAZZANO (RC)

Fig. 18, Locandina del Quinto Laboratorio
Metropolitano di Partecipazione, Pazzano



Fig. 19, Quinto Laboratorio
Metropolitano di Partecipazione, Pazzano

Tali Processi Partecipativi, di informazione e di animazione sociale dovrebbero diventare un *“modus operandi”* permanente delle istituzioni metropolitane, e pertanto i partner ritengono anche che dovrebbero essere previsti e disciplinati dallo Statuto metropolitano. Inoltre, in queste occasioni, i cinque Laboratori si sono uniti trovando punti d’interesse comuni sui quali discutere. S’è detto che se il problema è riorganizzare la Città metropolitana, questa dovrà avere alla base un modello di sviluppo condiviso, ovvero una visione comune sulla quale modellarsi. È stato, quindi, privilegiato un approccio mirato ad avere la più ampia rappresentanza di “punti di vista” diversi, e di indagare e confrontare “in loco” le determinate caratteristiche e punti di vista locali specifici di ogni attore della Provincia. Ciò che è emerso, ad esempio, e che nella Pianificazione Strategica si dovrebbero inserire tutte le peculiarità di ogni Area Omogenea. Solo in questo modo, anche, lo Statuto avrà una forte identità locale e rappresenterà al meglio tutte le caratteristiche delle zone che compongono il territorio. La Partecipazione è stata, pertanto, l’elemento principale su cui ha puntato l’attività promossa dal LaborEst, che ha dovuto ricercare le forme e i modi per consentire un accesso allargato al processo decisionale e alla costruzione del programma. Il coinvolgimento ha trovato senza dubbio maggiore facilità di esplicitazione con i soggetti istituzionali, portatori di specifici interessi in rappresentanza di gruppi di cittadini. In questo caso, sono state utilizzate le commissioni di lavoro come luoghi di dialogo e dibattito aperto per definire le linee e gli obiettivi di sviluppo della città. Più faticoso è stato invece estendere la Partecipazione al singolo cittadino, sia perché meno informato rispetto alle iniziative istituzionali della città, sia forse perché meno motivato a partecipare a un progetto innovativo quale la pianificazione strategica e la formulazione dello Statuto. Alla fase di Partecipazione vera e proprio è infatti preceduta un’importante campagna di comunicazione informativa per avviare l’iniziativa e farla conoscere a tutti i Comuni della Città metropolitana. Dopo sono stati posti in essere tutta una serie di strumenti operativi per rendere realmente effettiva e concreta la Partecipazione dei singoli cittadini. Obiettivo dell’attività di ricerca

e delle iniziative è quello di raccogliere e rielaborare in un documento finale tutte le indicazioni, gli spunti, gli stimoli e le sollecitazioni che possono arrivare dai soggetti della società civile circa le aspettative che essi nutrono verso la futura realtà metropolitana, in modo da fornire un prezioso strumento di riflessione e lavoro ai sindaci dei Comuni della Provincia, che presto saranno chiamati a redigere lo Statuto del nuovo soggetto istituzionale, a formarne il Consiglio e a governarlo. Dai Laboratori, infatti, stanno emergendo il sistema dei valori, i punti di vista, le aspettative che cittadini, imprese e associazioni ripongono nella Città metropolitana. La Partecipazione nella Valutazione di questo percorso risulta fondamentale, in quanto svolge il duplice ruolo di contributo e mezzo. Il primo è legato alla finalità primaria del percorso di far uscire dall'isolamento le zone periferiche della Città metropolitana, l'apporto fornito alla valutazione dai destinatari degli interventi è visto come un contributo a un progetto predefinito. Il secondo, invece, è legato alla Partecipazione come strumento per comprendere, attraverso i pareri degli stakeholder, la presenza di eventuali ostacoli e difficoltà nella gestione del ciclo di progetto e nel funzionamento dell'intero Percorso. Oggi si richiede l'adozione di metodi di discussione e di deliberazione che vanno oltre la democrazia rappresentativa, intrecciando al principio rappresentativo modalità come il dibattito pubblico, la costruzione di confronto creativo tra posizioni in conflitto e altri metodi partecipativi, già affermati in molti Paesi, che si fanno strada anche da noi. Il processo partecipativo proposto, offre, innanzitutto ai cittadini, le conoscenze basilari sulla Città metropolitana. A rafforzare questo percorso il 22 Maggio 2015 presso la Saletta Bianca D'Arte si è svolto il workshop: *"Il futuro delle Città metropolitane. Contributi multidisciplinari per la fase costituente delle Città metropolitane nelle Regioni Obiettivo Convergenza"* (Vedi Figg. 20-21). Obiettivo del seminario è favorire il confronto interdisciplinare sulle tematiche di maggiore rilevanza ai fini della redazione di Statuti metropolitani, dal momento che attraverso essi sarà definito il sistema delle regole necessario per realizzare nuovi soggetti istituzionali rispondenti alle istanze e alle dinamiche reali dei territori (Calabrò, Della Spina, 2015). Il workshop ha preso le mosse dai risultati del percorso di Partecipazione che le parti sociali (sindacati, Camera di Commercio, Forum Terzo Settore), con il supporto scientifico del LaborEst, che sta realizzando sul territorio dell'attuale provincia di Reggio Calabria, attraverso i Laboratori. In tale occasione, autorevoli esponenti delle società scientifiche nazionali dei settori disciplinari interessati sono stati chiamati a confrontarsi con esponenti locali delle medesime discipline, con un duplice scopo: interrogarsi criticamente sulle frontiere disciplinari ed estrapolare anche indicazioni utili sotto il profilo operativo. Tali contributi costituiscono un significativo momento di confronto e approfondimento, ma anche un supporto

offerto ai decisori politici dal mondo della ricerca scientifica, in un processo - quale quello di costituzione delle città metropolitane - del tutto nuovo per la realtà italiana (Calabrò, Della Spina, 2015).

Roberto CAMAGNI
Michelangelo RUSSO
Stefano STANGHELLINI



IL FUTURO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

**Contributi multidisciplinari
per la fase costituente delle Città Metropolitane
nelle Regioni Obiettivo Convergenza**

Venerdì 22 maggio 2015 - Saletta bianca dArTe - ore 9,30

Ore 9,30 - Saluti

Pasquale CATANOSO - Rettore Università Mediterranea di Reggio Calabria
Giuseppe FALCOMATÀ - Sindaco di Reggio Calabria
Giuseppe RAFFA - Presidente Provincia di Reggio Calabria
Gaetano PIGNANELLI - Osservatorio regionale per l'attuazione della legge n.56/2014

Ore 10,00 - Relazioni

Roberto CAMAGNI - AISRE: *Fattori di competitività per le città metropolitane*
Michelangelo RUSSO - SIU: *Pianificazione territoriale, pianificazione strategica: verso una strumentazione unitaria?*
Stefano STANGHELLINI - SIEV: *La cultura della valutazione per l'efficacia, la fattibilità e la sostenibilità delle azioni strategiche*

Ore 11,00 - Interventi programmati

Massimo FINOCCHIARO - Università Mediterranea di Reggio Calabria
Giuseppe FERA - Università Mediterranea di Reggio Calabria
Francesco CALABRÒ, Lucia DELLA SPINA - Università Mediterranea di Reggio Calabria

Ore 12,00 - Dibattito

Ore 13,00 - Conclusioni
Massimo RIPEPI - ANCI



Fig. 20, Locandina Workshop LaborEst - Il futuro delle Città metropolitane



Fig. 21, Workshop LaborEst - Il futuro delle Città metropolitane

L'approccio dal basso (*bottom-up*), integrato con funzioni più tipicamente di indirizzo strategico e di controllo, deve caratterizzare le azioni per una *governance* efficace ed efficiente della Città metropolitana. Quindi, nell'ambito dell'attività di ricerca, l'elaborazione del questionario con quesiti di carattere qualitativo e quantitativo, ha avuto il compito di misurare i "gradi di percezione del nuovo ente territoriale". Esso si potrebbe rivelare uno strumento estremamente utile a favorire e a promuovere lo sviluppo locale e nazionale, e per la Città metropolitana di Reggio Calabria può essere il primo passo per agevolare e stimolare lo scambio di *best practices* tra le aree metropolitane, per favorire lo sviluppo di esperienze di Partecipazione e di democrazia locale basate sul principio di *accountability*, e cioè la rendicontazione periodica sullo "stato della città" da parte dei suoi amministratori che verranno così giudicati dai cittadini per i risultati della loro azione di governo. Potrebbe essere utilizzata, inoltre, come strumento comune di supporto alla predisposizione dei Piani Strategici secondo schemi confrontabili ai fini della valutazione dei loro risultati. Proprio per tali motivi il Comitato Metropolitano "Società, Economia, Conoscenza" (CMSEC) lo ha predisposto al fine di raccogliere le opinioni dei vari cittadini, associazioni, etc... per la costruzione della futura Città metropolitana di Reggio Calabria. Ai fini di rendere consapevole la cittadinanza che la possibile adozione della nuova articolazione territoriale non è una mera operazione tecnica e può avere una importante funzione di sviluppo democratico, è utile che in tutti i Comuni della Provincia di Reggio Calabria si tengano momenti di discussione pubblica sulle proposte e si consenta un costante monitoraggio sull'andamento del progetto. Seguendo questa suggestione, è stato somministrato il questionario, "*Principi condivisi per costruire insieme lo Statuto della Città metropolitana di Reggio Calabria*", vedi Allegato A, a oltre 300 persone (nell'ultima sezione ne verranno illustrati i principali risultati). Nel corso dell'intera ricerca sono state inviate oltre 500 email alle istituzioni, associazioni, imprese, organizzazioni di categoria, mondo accademico e cittadini. In primo luogo, tale scelta è da ricondursi al fatto che il questionario in generale - prescindendo dalla forma che assume (elettronica, postale, ecc.) - costituisce senz'altro lo strumento conoscitivo più appropriato per intraprendere una ricerca esplorativa. Tale tecnica, infatti, permette la raccolta di informazioni piuttosto strutturate. Come strumento di indagine orizzontale, è in grado di conferire contorni più precisi all'oggetto "politiche partecipative" e di funzionare, per così dire, da base e "battistrada" per eventuali indagini future, da effettuarsi con altre tecniche più sensibili - quali, ad esempio, l'osservazione partecipante e le interviste in profondità - che maggiormente si prestano ad una dimensione di indagine "verticale". La "macchina" è già in moto. Si è pensato nello specifico a questo strumento, per avviare il processo, in

**Il Questionario:
"Principi condivisi
per costruire insieme
lo Statuto
della Città metropolitana
di Reggio Calabria"**

quanto ha una duplice funzione. Sia come mezzo di indagine conoscitiva che come documento tale da rendere conto di un lavoro compiuto, ma soprattutto come pretesto per “uscire dal Comune” (Reggio Centrica), un’opportunità per andare in mezzo ai cittadini, istituire forme di comunicazione dialogiche, cioè paritarie. Nella pratica è l’amministrazione che esce, simbolicamente e non solo, dalla propria struttura istituzionale e va nel territorio per conoscere i veri problemi e far emergere i reali bisogni dei suoi cittadini. Il questionario, per raggiungere tale scopo, è stato formulato organizzando i quesiti in sei gruppi. Gli aspetti, sui quali è stata focalizzata l’attenzione, in questa fase, sono:

- Equità territoriale e decentramento;
- Rapporti con altri territori;
- Partecipazione;
- Modello elettorale;
- Diritti e doveri di cittadinanza;
- Valori fondamentali.

Per ognuno di tali argomenti, sono stati sottoposti una serie di interrogativi, emersi, anche, dai primi momenti di confronto, strutturati in alcuni casi sotto forma di opzioni da scegliere, in altri casi a risposta aperta.

Il questionario è stato presentato nei diversi Laboratori Metropolitani di Partecipazione, promossi dal Comitato Metropolitano “Società, Economia, Conoscenza”, che si sono svolti nei diversi Comuni, ritenuti strategici, della futura Città metropolitana di Reggio Calabria. Il Comitato Metropolitano ha svolto una funzione fondamentale per la comunicazione e la loro somministrazione. Da questi momenti di comunicazione, sono affiorati, in linea generale, gli stessi elementi che sono emersi dall’analisi dei questionari compilati. Nello specifico, le ricerche effettuate mostrano che la Città metropolitana di Reggio Calabria si costituirà, mentre chi abita il suo territorio non ne ha un’idea o è vaga; lo stesso vale per i sentimenti che possano riguardarla dato che appartenenze e passioni si giocano nei luoghi in cui ciascuna/o vive. In secondo luogo, nei momenti di incontro e discussione effettuati nei vari comuni, cuore del processo, la cittadinanza è nella condizione di fornire indirizzi e indicazioni per uno Statuto della città che preveda strumenti di democrazia deliberativa, valorizzi le vocazioni e i saperi territoriali e personali e favorisca condizioni di una vita buona per tutte/i e ciascuna. L’elaborazione delle risposte ottenute dai questionari mostra, inoltre, una sfiducia nel confronto tra amministratori e cittadini, o meglio una

Risultati raggiunti

sfiducia nell'ascolto. Il dubbio, insomma, di fare qualcosa che cada nel vuoto. Questo sia in negativo che in positivo, cioè da parte di coloro che hanno troncato la comunicazione, o non hanno voluto lasciare le loro opinioni, sia da parte di coloro che hanno assunto la responsabilità di avviare una comunicazione, fornendo il loro contributo con la compilazione del questionario. Infatti, tra questi ultimi alcuni hanno lasciato delle indicazioni, ad esempio c'è chi ha scritto nello spazio libero frasi del tipo "bene l'iniziativa se portata avanti", "spero che i questionari siano presi in considerazione", e molti hanno espresso questa preoccupazione anche senza lasciarne traccia scritta. Inoltre, la maggioranza di chi ha risposto al questionario ha dichiarato che sull'argomento possiede una conoscenza scarsa o nessun tipo di informazione. Un dato poi che sembra attrarre la larghissima maggioranza dei consensi è che il sindaco metropolitano debba essere eletto direttamente dai cittadini e non dai sindaci dei Comuni metropolitani. Per quel che concerne l'ipotesi di articolazione territoriale in Municipalità, la maggioranza degli intervistati ha dichiarato il loro consenso nell'aver delimitate le zone secondo caratteristiche, geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali, nonché la promozione dell'integrazione tra i comuni. In conclusione, in seguito ad un breve riassunto dei risultati ottenuti, è stata delineata una serie di sviluppi che potrebbero essere realizzati a miglioramento e completamento di questo lavoro di tesi, che non ha la presunzione di presentarsi quale panacea di tutti i mali della realtà metropolitana. Questa ricerca, però ci permette di constatare che il cammino verso l'istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, è un percorso difficile e tortuoso. Il Documento di proposta partecipata, che scaturirà al termine dal processo di Partecipazione dei Laboratori Metropolitani, dovrebbe contenere indirizzi e indicazioni per la stesura dello Statuto della città metropolitana di Reggio Calabria circa i principi di convenienza e vivibilità, l'architettura e le funzioni di governo, la distribuzione dei poteri di iniziativa e decisione tra governati e governanti, orientato a costruire un esempio di *best practice*, anche per le altre Città metropolitane. Un ulteriore obiettivo sarà la presentazione del Documento elaborato per attivare una discussione con gli organi istituzionali competenti quali: Consiglio comunale di Reggio Calabria, Comuni della Provincia, Provincia e Regione.

¹ Lorenzo R., *La città sostenibile. Partecipazione, luogo, comunità*, Elèuthera, Milano, 2003, pp. 31-34.

² Zoppi C. (2006), "Attori locali e pianificazione del territorio. Metodologie e pratiche nel quadro concettuale della valutazione ambientale strategica", *Collana Arte visiva, Architettura, Urbanistica*, Gangemi editore, Roma, pp. 20 e 29.

³ Con la Convenzione di Aarhus si è assistito a un progresso significativo in campo normativo nella previsione della Partecipazione necessaria nella definizione delle politiche pubbliche. Si è stabilito così che il coinvolgimento delle comunità locali può toccare diversi livelli, ognuno capace di aumentare la capacità del cittadino di influire sulle politiche e sugli usi di vista secondo specifici obiettivi di condivisione. Si parte da un primo livello in cui si punta a un maggiore attivismo civico attraverso la comunicazione e l'informazione (Partecipazione informata) e si passa a un successivo stadio quando ci si preoccupa di raccogliere in modo sistematico e rappresentativo il punto di vista della cittadinanza su problemi e su proposte e progetti che l'autorità locale promuove (Partecipazione consultiva). Il coinvolgimento diventa ancora più impegnativo quando rispetto a un certo tema ci si propone di costruire in modo condiviso progetti, deliberazioni o scelte ricercando l'approccio costruttivo di molti soggetti, punti di vista e interessi (progettazione condivisa).

⁴ "(...) Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la Partecipazione di tutti i cittadini interessati, a diversi livelli. (...) Gli Stati faciliteranno e incoraggeranno la sensibilizzazione e la Partecipazione del pubblico, rendendo ampiamente disponibili le informazioni. (...)".

⁵ Documento contenente principi, obiettivi e azioni a cui devono orientarsi le politiche a livello globale, nazionale e locale, per la promozione di uno sviluppo più equilibrato per il Ventunesimo secolo, sottoscritto durante il Summit delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo svoltosi a Rio de Janeiro nel 1992.

⁶ Vedi Tab. 1, pag. 375.

⁷ Il Comitato Metropolitanamente dell'Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) per la Città Metropolitana di Reggio Calabria è infatti composto dalle categorie esplicitate nella tabella 1 a pag. 375 della tesi.

⁸ Il Comitato Metropolitanamente dell'Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) per la Città Metropolitana di Reggio Calabria è infatti composto dalle categorie esplicitate nella tabella 1 a pag. 375 della tesi.

⁹ Si vuole favorire il riconoscimento delle aggregazioni intermedie significative, in grado di organizzarsi in ambiti di Comuni, all'interno dei quali ricercare complementarietà, integrazione del sistema dei servizi, identità e appartenenze di area.

¹⁰ Per le città (agenda urbana), la strategia generale ha un'impostazione di competitività, sostenibilità e di inclusione sociale.

¹¹ Dato Istat al 2014.

¹² Vedi Capitolo III: La territorialità della città metropolitana di Reggio Calabria.

CONCLUSIONI

Nei processi di costituzione delle Città metropolitane le amministrazioni dovrebbero essere alla ricerca di nuove prospettive e nuovi strumenti, strutturati e non, per affrontare e gestire i percorsi decisionali partecipativi, ossia le scelte che vengono fatte coinvolgendo associazioni, soggetti privati, comuni cittadini. I Processi Decisionali Inclusivi¹ sono, oramai, all'ordine del giorno nell'azione di programmazione e per riferirsi ad essi di solito si utilizzano termini come Concertazione, Partenariato, Partecipazione, Consultazione, Negoziazione², Intesa, Accordi. Da molti anni, infatti, le leggi prevedono forme di Decisione Inclusiva e la stessa Unione Europea ha incentivato le politiche di Partecipazione tanto che, in ogni programma comunitario, il coinvolgimento dei cittadini assume notevole rilievo. Possiamo, quindi, affermare che la nascita e lo sviluppo dei Processi Decisionali Inclusivi rappresentano la maggiore innovazione in campo amministrativo e la maggiore sfida nell'ambito della progettazione dell'intera città. Che siano imposti da leggi nazionali o europee, o che partano dall'iniziativa di amministratori appare chiaro che il problema, ai fini di una corretta programmazione, consiste nel far funzionare tali processi. Essi sono carichi di difficoltà, di insidie e bisogna conoscerli in modo appropriato per scongiurare il loro fallimento. Tuttavia il più delle volte, amministratori pubblici e operatori del settore, ignorano le dinamiche dei Processi Inclusivi e non hanno, quindi, le necessarie competenze per affrontarli. Per fortuna in tale materia non siamo "all'anno zero" e: "Sono state progettate e sperimentate varie famiglie di tecniche e di strumenti per affrontare e gestire questi processi: per scegliere i partecipanti, per indurli a ascoltarsi reciprocamente, per mettere i profani in condizione di interloquire con gli specialisti, per risolvere i conflitti, per predisporre accordi in grado di reggere nel futuro"³. Osservare e comprendere i processi avviati e gli interventi realizzati in altre aree, le "best practices", attuare un'ideale azione di *benchmarking* alla ricerca delle strategie partecipative più efficaci e competitive, risulta, pertanto, indispensabile per apprendere e avviare dei percorsi per risolvere i problemi della Città metropolitana di Reggio Calabria, quelli che abitualmente sorgono nella Concertazione e che compromettono la scelta di decisioni adeguate alle esigenze del territorio. Non è possibile affrontare la complessità dei problemi della nostra Città metropolitana senza un'attiva Partecipazione della comunità, cioè, senza una cooperazione tra il settore privato e il settore sociale. Quindi, occorre costruire una *partnership* a tre:

istituzioni pubbliche, cittadini e parti sociali per affrontare le grandi problematiche del nuovo ente amministrativo. Si tratta di una strategia complessa, ma che se bene effettuata, può produrre effetti molto rilevanti e molto maggiori di quelli che può produrre una sola istituzione pubblica, che si sposta dal controllo al dialogo, al coordinamento, alla promozione, all'incentivazione dell'attività di molti soggetti. Ciò è possibile attraverso un grosso sforzo organizzativo di questa molteplicità di soggetti, teso a costruire un'azione collettiva, cioè teso a costruire processi decisionali con il concorso di molti soggetti contemporaneamente. È ben evidente che, per poter funzionare questa strategia ha bisogno di strumenti tecnici/organizzativi/istituzionali idonei, con i quali identificare i conflitti tra i diversi interessi/obiettivi/valori di cui ciascun soggetto è portatore, e ridurre tali conflitti a livelli accettabili, attraverso processi di dialogo/comunicazione/negoziazione. In questa prospettiva, la valutazione e la progettazione appaiono concetti inseparabili e la valutazione diventa un elemento di supporto alle decisioni trasformazione del territorio, tanto più efficace quanto più integrata nel processo di governo del territorio. Certamente la nostra Città metropolitana non rinascerà solo perché ci sono nuove leggi e nuovi regolamenti, in quanto presenta diversi problemi, che vanno dal miglioramento delle capacità tecniche/amministrative/gestionali a quelle di governo. Infatti, il progetto della futura Città metropolitana di Reggio Calabria, per connotarsi come progetto *efficace* deve porsi come principale e prioritario obiettivo quello di mobilitare competenze, risorse, conoscenze, confronto di esperienze attraverso processi di cooperazione e condivisione, poiché, oggi, più che mai, sono questi i fattori determinanti per uno sviluppo urbano e territoriale di qualità, per una crescita in chiave autenticamente sostenibile. A questo proposito, la Pianificazione Strategica, pur avendo introdotto "l'innovazione" (processo e di prodotto) nel contesto urbano, negli attori e nelle loro relazioni, ha dimostrato scarsa *efficacia e praticità* in fase di valutazione degli scenari alternativi di trasformazione urbana; quest'ultima rappresenta una classe di problemi di decisione che per essere risolta, deve essere collocata in un corretto "quadro di valutazione", garantendo le analisi e le valutazioni degli effetti delle scelte che per la città possono rivelarsi "strategici" e capaci di fornire le dovute opportunità di sviluppo per il territorio e maggiore competitività per lo stesso su larga scala. Occorre, quindi, riunire la componente strategica con la componente di pianificazione economica, e in cui la valutazione diventa un elemento integrante che pervade l'intero processo di pianificazione strategica. Produrre un insieme di valori condivisi, cioè una Cultura che "sostenga" tali norme: un adeguato capitale sociale. Sembra essenziale, ai fini del buon esito della costruzione della nuova istituzione, affiancare

strumenti complementari e pratiche di gestione del processo, ispirati ad alcune regole di condotta.

- *Progressività del processo istitutivo.* La costruzione della nuova istituzione va perseguita attraverso processi progressivi di coinvolgimento e di partecipazione delle realtà locali (i Comuni in primis), rifuggendo modelli rigidi e dirigistici. Occorre dunque mettere in moto un processo di trasformazione per fasi e atti successivi, che introduca incentivi al cambiamento e permetta di sperimentarne i vantaggi.
- *Cultura della cooperazione e coordinamento.* Il processo istitutivo non può fare a meno di cooperazione e coordinamento ovvero di disponibilità ad un'azione comune per affrontare e risolvere i problemi reali della Città metropolitana. C'è dunque bisogno di promuovere tale Cultura, oltre a regole, strumenti, luoghi di negoziazione/concertazione, facendo emergere coalizioni e maggioranze in grado di decidere per dare concreta attuazione al processo.
- *Monitoraggio degli esiti parziali ed adattamento evolutivo.* È indispensabile, sulla base delle verifiche dell'andamento del processo istitutivo della Città metropolitana, che si possano introdurre modifiche e correttivi "strada facendo", in grado di adattare il processo stesso, secondo principi di apprendimento evolutivo.

Com'è ben visibile, il lavoro svolto presenta caratteri tanto metodologici quanto applicativi. Infatti, con i suoi contenuti, l'attività di ricerca si pone l'obiettivo sia di fornire un supporto di riflessione teorica, che di offrire un contributo iniziale, rispetto al tema delle Città metropolitane e alla diffusione della Cultura della Valutazione, in tutte le sue sfaccettature, integrando il tradizionale approccio economico-finanziario con altri di tipo ambientale e sociale, anche al fine di migliorare i processi comunicativi e la discussione pubblica e diventare così strumento per promuovere la sostenibilità culturale e a supporto delle decisioni pubbliche, da applicare secondo metodi e pratiche possibilmente omogenee. In merito agli approcci, ai metodi ed alle tecniche di Partecipazione maggiormente ricorrenti nell'ambito di scelte pubbliche aperte ad un ampio numero di soggetti istituzionali e comuni cittadini, è chiaro e ben noto che, la Valutazione potrebbe essere in grado di fornire un significativo contributo anche a questo livello. La ricerca pertanto presenta possibili futuri sviluppi in relazione alla definizione di un quadro di condizioni che siano utili a comprendere le reali opportunità di implementazione della Città metropolitana di Reggio Calabria, a partire dagli amministratori locali

che, più di tutti, dovranno in prospettiva, operare per la sua realizzazione. Questa potenzialità potrebbe costituire un avanzamento dell'iter percorso da questa ricerca.

Note

¹ Ossia scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di una pluralità di attori (amministrazioni, associazioni, soggetti privati e comuni cittadini).

² Le parti cercano di raggiungere un accordo adeguando le loro pretese a quelle della controparte e scambiandosi qualcosa. Può essere di due tipi: Negoziazione distributiva o posizionale e Negoziazione integrativa o creativa.

³ Bobbio L. (2004), A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Cantieri – Analisi e strumenti per l'innovazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli. Pag. 11.

ALLEGATO A
FORMAT QUESTIONARIO:
“PRINCIPI CONDIVISI PER COSTRUIRE INSIEME LO STATUTO
DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA”



Comitato Metropolitan “Società, Economia, Conoscenza”
per la Città Metropolitana di Reggio Calabria

QUESTIONARIO

*“Principi condivisi per costruire insieme lo Statuto
della città metropolitana di Reggio Calabria”*

La preghiamo di compilare il questionario e di inviarlo a: laborest@unirc.it
(allo stesso indirizzo è possibile richiedere chiarimenti in merito alle modalità di compilazione)



Il Questionario

“Principi condivisi per costruire insieme lo Statuto della città metropolitana di Reggio Calabria”

Il processo di partecipazione messo in moto dal Comitato Metropolitan “Società, Economia, Conoscenza” (composto dai sindacati CGIL, CISL, UIL, UGL, dalla Camera di Commercio, dal Forum del Terzo settore, dal Dipartimento PAU-LaborEst, con il supporto dell’Osservatorio Città Metropolitana “Edoardo Mollica”) è finalizzato a rilevare le esigenze e i punti di vista di tutta la comunità in vista della redazione dello statuto della città metropolitana di Reggio Calabria.

Cittadini, associazioni, imprese, organizzazioni di categoria, mondo accademico sono invitati a esprimersi in merito ad alcune questioni fondamentali ai fini della costruzione dello strumento che regolerà la convivenza nel nuovo contesto amministrativo, che molti assimilano a una sorta di Carta Costituzionale.

Per tali motivi sono stati istituiti appositi Laboratori Metropolitan di Partecipazione, luoghi di confronto e di elaborazione aperti ai contributi di tutti i cittadini e le organizzazioni, i cui risultati saranno sottoposti ai soggetti istituzionalmente preposti alla redazione dello statuto.

Gli aspetti sui quali è opportuno focalizzare l’attenzione in questa fase sono:

- Equità territoriale e decentramento
- Rapporti con altri territori
- Partecipazione
- Modello elettorale
- Diritti e doveri di cittadinanza
- Valori fondamentali

Per ognuno di tali argomenti, di seguito vengono sottoposti una serie di interrogativi, emersi dai primi momenti di confronto, strutturati in alcuni casi sotto forma di opzioni da scegliere, in altri casi a risposta aperta.

2

Non è comunque obbligatorio rispondere a tutte le domande del Questionario, è possibile andare avanti senza rispondere.

La ringraziamo per la collaborazione.



DATI DELL'INTERVISTATO¹

Cognome Nome

Comune di Residenza* Et * Sesso*: F M

Titolo di studio* Organizzazione di appartenenza.....

Per eventuali contatti:

Recapito telefonico Email*

1. Equit  territoriale e decentramento

Uno dei temi pi  delicati che investe la citt  metropolitana   il rapporto con i comuni, nello specifico il tema del decentramento. La cooperazione intercomunale, per la gestione associata di alcuni servizi, non   pi  solo un interessante terreno di sperimentazione, ma diventa una necessit  per far fronte alla progressiva diminuzione di risorse a disposizione degli enti locali e per costruire le relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno. Per tali motivi:

1.1 La legge n. 56/2014, che istituisce le citt  metropolitane, individua le funzioni che saranno assolve dal nuovo soggetto istituzionale. Ritieni necessario che la citt  metropolitana operi anche attraverso opportune forme di decentramento delle funzioni? Si No

1.2 Ritieni adeguata una suddivisione del territorio metropolitano in tre macroaree (Distretti) da considerare come tre citt , alle quali demandare funzioni dalla Citt  Metropolitana e nelle quali organizzare i principali servizi metropolitani? (Vedi Allegato A) Si No

1.3 Quali modifiche apporteresti all'ipotesi di articolazione in aree omogenee illustrata nell'Allegato A? 3

.....

.....

.....

1.4 Ritieni necessario prevedere un regime speciale per l'area nella quale   presente la minoranza linguistica ellenofona? Si No

1.5 Ritieni necessario prevedere un regime speciale per le aree interne e montane? Si No

¹ Il LaborEst, si impegna a trattare i dati personali utilizzando strumenti cartacei, informatici e/o telematici, comunque idonei a garantire la sicurezza e la riservatezza dei dati stessi in conformit  con quanto previsto dal D. Lgs. 196/2003, con modalit  che garantiscano la sicurezza e la riservatezza dei dati medesimi, attraverso l'adozione di idonee misure ai sensi di legge. I dati saranno conservati in modo da ridurre al minimo i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, nonch  di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalit  di raccolta sopradescritte.

* I campi segnati con un asterisco (*) sono obbligatori



1.6 Se ritieni necessario decentrare funzioni della città metropolitana (quesito 1.1), quali tra queste? (max 8 risposte)

- adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano
- pianificazione territoriale generale
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano
- mobilità e viabilità
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.
- piano territoriale di coordinamento provinciale
- valorizzazione dell'ambiente
- pianificazione del trasporto pubblico
- controllo e vigilanza sui trasporti privati
- costruzione e manutenzione delle strade provinciali
- pianificazione della rete scolastica
- costruzione e manutenzione degli edifici di scuola secondaria
- elaborazione dati e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali
- sanità
- smaltimento dei rifiuti
- (altro)
- (altro)
- (altro)

1.7 Ritieni necessario promuovere l'esercizio in forma associata di funzioni comunali? Si No

Se si, quali? (max 6 risposte)

- pianificazione territoriale sovracomunale
- mobilità e viabilità sovracomunale
- raccolta rifiuti
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale
- sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito sovracomunale
- valorizzazione delle risorse culturali e ambientali
- servizi sociali
- edilizia scolastica primaria
- elaborazione dati e servizi tecnico amministrativi
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano
- (altro)
- (altro)
- (altro)

4

1.8 Negli attuali Comuni dovrebbero essere mantenuti gli uffici come sportelli settoriali per i cittadini?

Si No



Commenti

.....

.....

.....

2. Rapporti con altri territori

A tuo avviso:

2.1 Va promossa l'integrazione con Messina? Sì No

2.2 Vanno promosse forme di concertazione permanente con la Regione Calabria? Sì No

2.3 E' necessario stabilire relazioni privilegiate con città appartenenti a Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, promuovendo scambi culturali e la costituzione di reti per il sistema metropolitano dell'economia, delle infrastrutture, della ricerca e dell'alta formazione? Sì No

2.4 Va promossa la costituzione di una rete con le altre Città Metropolitane meridionali: Napoli, Bari, Reggio, Cagliari, Palermo, Catania, Messina? Sì No

Commenti

.....

.....

.....

5

3. Partecipazione

3.1 Nella redazione del Piano Strategico e degli strumenti di pianificazione territoriale occorre prevedere il coinvolgimento attivo e libero di cittadini, associazioni, organizzazioni di categoria, comunità scientifica? Sì No

3.2 E' utile prevedere nello statuto la figura del difensore civico? Sì No

Commenti

.....

.....

.....



4. Modello elettorale

Il modo secondo cui verrà scelto il sindaco metropolitano e verrà eletto il consiglio metropolitano è di grande importanza, poiché riguarda la capacità degli organi decisionali di rappresentare efficacemente le istanze dei cittadini.

4.1 Ritieni preferibile che il Sindaco Metropolitano sia scelto da tutti i cittadini o è preferibile delegare i sindaci e i consiglieri comunali in carica?

Cittadini Sindaci e consiglieri

4.2 Ritieni che tutto il territorio metropolitano debba essere rappresentato dai 14 consiglieri metropolitani?

Si No

Commenti

.....

.....

.....

5. Diritti e doveri di cittadinanza

5.1 Quali tra questi diritti ritieni che debbano essere prioritariamente tutelati dalla città metropolitana? (max 3 risposte)

- Pari opportunità (non necessariamente nel senso di parità di genere)
- Mobilità sociale
- Lavoro
- Accessibilità ai servizi dalle aree interne
- (altro)
- (altro)
- (altro)

5.2 Ritieni che questi doveri debbano essere richiesti ai cittadini? (segnare le caselle prescelte)

- Impegno personale nella cura dei beni comuni e nell'assistenza ai soggetti deboli
- Rispetto delle regole di civile convivenza
- (altro)
- (altro)
- (altro)

Commenti

.....

.....

.....





6. Valori fondamentali

6.1 Quali sono i valori nei quali maggiormente ti riconosci? (max 10 risposte)

- Centralità della persona
- Solidarietà
- Sostenibilità
- Sussidiarietà
- Trasparenza
- Legalità
- Sicurezza
- Non violenza
- Ecumenismo
- Recupero della cultura dell'ospitalità?
- Sviluppo di una cultura dell'accoglienza anche verso gli stranieri immigrati?
- Tutela delle minoranze e delle fasce deboli
- Autonomia decisionale dei territori
- Concertazione istituzionale (*Metodo decisionale per cui le istituzioni e le parti sociali si confrontano su determinati problemi per individuare soluzioni condivise*)
- Laicità delle istituzioni e promozione del dialogo interreligioso
- Tutela delle identità culturali e delle diversità?
- Gentilezza
- Contesto favorevole alla libera iniziativa e alla realizzazione della persona
- Contrasto all'emigrazione giovanile
- Rappresentatività degli eletti
- (altro)
- (altro)
- (altro)

Commenti

7

.....

.....

.....

Ai sensi dell'art. 11 della legge 675/96 e del Decreto Legislativo n.196/2003 ("Codice in materia di protezione dei dati personali"), acconsento al trattamento dei dati sopra indicati.

.....
(luogo e data)*

.....
NOME E COGNOME
(FIRMA DELL' INTERVISTATO O INTERVISTATORE)

Una volta compilato, inviare il questionario a: laborest@unirc.it
(allo stesso indirizzo è possibile richiedere chiarimenti in merito alle modalità di compilazione)

Dipartimento PAU - Patrimonio, Architettura, Urbanistica
Laboratorio di valutazioni economico-estimative LaborEst





ALLEGATO A:

**Decentramento di funzioni nella Città Metropolitana.
Ipotesi di suddivisione di Reggio Calabria
in Aree Omogenee**

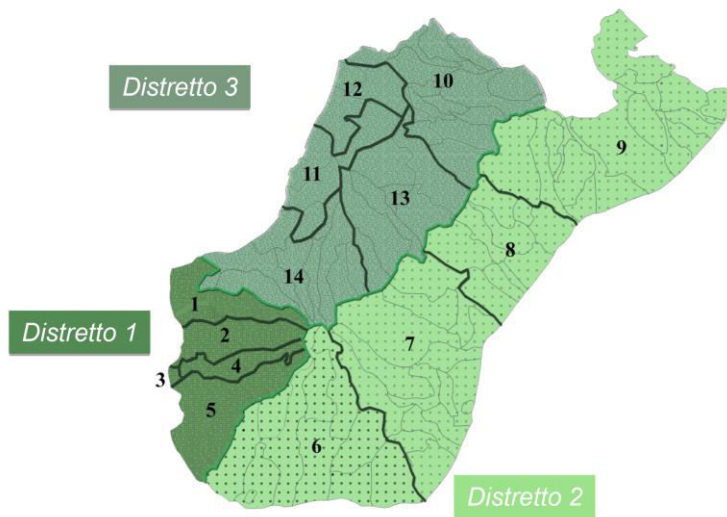


Figura 1: articolazione territoriale della città metropolitana secondo il criterio della popolazione





Distretti	Popolazione
Distretto 1 - Stretto (senza Area Greco-Calabra)	209'428
Distretto 2 - Locride	162'570
Distretto 3 - Tirrenico	178'797
Totale	550'795

Tabella 1a: Dettaglio Distretti (con Area Greco-Calabra aggregata al Distretto 2 – Locride)

Distretti	Popolazione
Distretto 1 - Stretto (con Area Greco-Calabra)	244'262
Distretto 2 - Locride	127'736
Distretto 3 - Tirrenico	178'797
Totale	550'795

Tabella 1b: Dettaglio Distretti (con Area Greco-Calabra aggregata al Distretto 1 – Stretto)



Municipi	Popolazione
Municipio 1 - Villa S. Giovanni (Stretto 5)	44'847
Municipio 2 - Reggio centro 1 (Stretto 1)	44'057
Municipio 3 - Reggio centro 2 (Stretto 2)	37'028
Municipio 4 - Reggio sud (Stretto 3)	39'341
Municipio 5 - Pellaro (Stretto 4)	44'155
Municipio 6 - Melito (Greca)	34'834
Municipio 7 - Bovalino (Locride 2)	37'441
Municipio 8 - Siderno (Locride 1)	42'752
Municipio 9 - Caulonia (Locride 3)	47'543
Municipio 10 - Polistena (Tirrenico 1)	42'536
Municipio 11 - Palmi (Tirrenico 2)	30'369
Municipio 12 - Gioia Tauro (Tirrenico 3)	37'798
Municipio 13 - Taurianova (Tirrenico 4)	37'488
Municipio 14 - Bagnara Calabria (Tirrenico 5)	30'606
Totale	550'795

Tabella 2: Dettaglio Municipi





N.	DISTRETTI	Abitanti Residenti	N.	MUNICIPI	Abitanti Residenti	Numero Comuni
1	STRETTO	209.428	1	Villa San Giovanni (Villa San Giovanni, Campo Calabro, Santo Stefano in Aspromonte, Sant'Alessio in Aspromonte, Laganadi, Calanna, Reggio Nord_Catona Salice Rosali Villa San Giuseppe, Gallico Sambatello)	44.847	7
			2	Reggio Calabria Centro 1 (Reggio Centro_Archi, Orti Pordagoni Terreti, Centro Storico, Pineta Zerbi Tremulini Eremo, Santa Caterine San Brunello Vito)	44.057	-
			3	Reggio Calabria Centro 2 (Reggio Centro_Ferrovieri Stadio Gebbione, Sbarre)	37.028	-
			4	Reggio Calabria Sud (Trabocchetto Condera Spirito Santo, S. Giorgio Modena S. Sperato, Cannavò Mosorrofa Cataforio)	39.341	-
			5	Pellaro (Cardeto, Ravagnese, Gallina, Pellaro, Motta San Giovanni)	44.155	-

Tabella 3a: Dettaglio Distretti e Municipi - Stretto



N.	DISTRETTI	Abitanti Residenti	N.	MUNICIPI	Abitanti Residenti	Numero Comuni
2	LOCRIDE	162.570	6	Melito (Palizzi, Bova, Bova Marina, Condofuri, San Lorenzo, Melito di Porto Salvo, Montebello Ionico, Bagaladi, Roccaforte del Greco, Roghudi)	34.834	10
			7	Bovalino (Samo, Ferruzzano, Bruzzano Zeffirio, Staiti, Brancaleone, Plati, Careri, Benestare, Bovalino, San Luca, Casignana, Bianco, Caraffa del Bianco, Sant'Agata del Bianco, Africo)	37.441	15
			8	Siderno (Siderno, Agnana Calabra, Gerace, Canolo, Locri, Portigliola, Sant'Ilario dello Ionio, Ardore, Ciminà, Antonimina)	42.752	10
			9	Caulonia (Bivongi, Stilo, Monasterace, Camini, Riace, Stignano, Placanica, Pazzano, Caulonia, Roccella Ionica, Marina di Gioiosa Ionica, Gioiosa Ionica, Martone, San Giovanni di Gerace, Grotteria, Mammola)	47.543	16

Tabella 3b: Dettaglio Distretti e Municipi - Locride





N.	DISTRETTI	Abitanti Residenti	N.	MUNICIPI	Abitanti Residenti	Numero Comuni
3	TIRRENICO	178.797	10	Polistena (Cinquefrondi, Melicucco, Candidoni, Anoa, Laureana di Borrello, Feroletto della Chiesa, Maropati, Giffone, Galatro, Polistena, San Giorgio Morgeto, San Pietro di Caridà, Serrata)	42.536	13
			11	Palmi (Palmi, Rizziconi, Melicuccà, Seminara)	30.369	4
			12	Gioia Tauro (Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando)	37.798	3
			13	Taurianova (Taurianova, Cittanova, Terranova Sappo Minulio, Molochio, Varapodio, Oppido Mamertina, Santa Cristina d' Aspromonte)	37.488	7
			14	Bagnara Calabria (Bagnara Calabria, Scilla, San Roberto, Fiumara, Sant'Eufemia d'Aspromonte, San Procopio, Sinopoli, Cosoleto, Delianuova, Scido)	30.606	10

Tabella 3c: Dettaglio Distretti e Municipi - Tirrenico

Riferimenti bibliografici

AA. VV., *Città, sistemi metropolitani, sviluppo regionale*, Patron, Bologna, 1973.

AA. VV., *La nuova dimensione della città: la città-regione*, Ilse, Milano, 1962.

Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P. (2014), "Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie", Il Mulino, Bologna.

Ardigò A. (1967), *La diffusione urbana*, Ave, Roma.

Ardigò A. (1971), *Le aree metropolitane: problemi, orientamenti, prospettive. La formazione delle aree metropolitane in Italia, oggi*, in: *Il fenomeno "città" nella vita e nella cultura d'oggi*, Sns, Firenze.

Bagnasco A., Galès P., (a cura di) (2001), *Le città dell'Europa contemporanea*, Liguori Editori, Napoli.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

Borelli G. (2009) (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, FrancoAngeli, Milano.

Busca A., Cafiero S. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè, Milano.

Catalano G. (2005), *Reti di luoghi. Reti di città*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Compagna F. (1967), *La politica della città*, Laterza, Bari.

Fusco Girard L. (1999), *Lo sviluppo sostenibile come questione culturale e la valutazione*, in Lombardi P., Micelli E. (eds) *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani*, FrancoAngeli, Milano.

Governa F., Saccomani S. (2004), *From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries*, *Planning Theory & Practice*, 5(3), pp. 327–348.

Hohn U., Neuer B. (2006), New urban governance: Institutional change and consequences for urban development, *European Planning Studies*, 14(3), pp. 291–298.

Holec N., Brunet-Jolivald G. (1999), *Governance: dossier documentaire*, Direction generale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de Documentation de l'Urbanisme, Paris.

Laurila H. (2004), Urban governance, competition and welfare, *Urban Studies*, 41(3), pp. 683–696.

Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale, il Mulino*, Bologna.

Mayntz R. (1999), La teoria della governance: sfide e prospettive, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, il Mulino, Bologna, 1, pp. 3-21.

Martinotti G. (1999), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna.

Moretti A. (1999), *Il paradigma del policentrismo. Conoscenza e trasformazione del territorio lombardo*, FrancoAngeli, Milano.

Pichierri A. (2005), *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Rhodes R. A. W. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham.

Salzano E. (2003), Governance: significato e limiti d'un termine nuovo, in *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Editori Laterza, Bari (V edizione).

Tocci G. (2006), *Governance urbana e democrazia elettronica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna.

Zoppi C. (2007), *Governance, pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*, Collana Arte visiva, Architettura, Urbanistica, Gangemi editore, Roma.

Riferimenti bibliografici

Acquarone A. (1961), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, Zanichelli.

Alea s. (2006), *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*. Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Allione M. (1976), *La pianificazione in Italia*, Marsilio, Venezia.

Auby J.B. (2013), *Droit de la Ville, Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 276 ss.

Auby J.B., Auby J.F., Rozen N. (2009), *Droit des collectivités locales*, Paris, , 174 ss.

Archibugi F. (ed. 1966a), *La Città-Regione in Italia: premesse culturali ed ipotesi programmatiche*. Torino, Boringhieri.

Archibugi F. (1970b), *Une experience de "regionalization": les systemes metropolitaines du Progetto '80 italien. Rapport au "Colloque franco-italien sur la regionalisation"*, Fondation Nationale des Sciences Politiques. St.Vincent.

Brenner N. (1997), *State territorial restructuring and the production of spatial scale. Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960-1990*, *Political Geography*, vol. 16, n. 4, pp. 273-306.

CEC, *European Spatial Development Perspective (ESDP): Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxembourg, EC., 1999°.

Dente B. (1989), *I processi di governo nella metropoli*, in *Irer - Progetto Milano, Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milano.

MI-Ministero delle Infrastrutture, *1980-2020. Dal Progetto '80 all'Italia che verrà. Materiali per una visione. Italia-Europa, Sintesi Grafica*, Roma, 2007.

Marzanati A. (2006), *La questione delle città metropolitane in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 9/2006, 733 ss.

Nice B., (1961), *Sviluppo e problemi delle grandi città italiane*, in vol. III degli Studi in memoria del prof. Gino Zappia, Milano.

Toschi U. (2007), La Città-Regione e i suoi problemi, in *Rivista Geografica Italiana*, giugno 1962.

Riferimenti bibliografici

Apollinaire G. (2003), *I pittori cubisti: meditazioni estetiche*, Abscondita, Milano.

Archibugi F. (2005), *Introduzione alla PIANIFICAZIONE STRATEGICA in ambito pubblico*, Alinea Editrice, Firenze.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Rome, Bari.

Calabrò F. (2009), *La Regione dello Stretto. Gli scenari di riferimento*, in: Tromba E., Gambino J., *La città metropolitana per la Regione dello Stretto*, Iiriti, Reggio Calabria (ITA), pp. 47-52, ISBN: 978-88-6494-012-0.

Camagni R., Lombardo S. (1999), *La città Metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea Editrice, Firenze.

Camagni R., Gorla G. (2006), *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, Franco Angeli, Milano.

Cassano F. (2004), *Homo civicus*, Dedalo, Bari.

Cremschi M. (2005), *Policentrismo e competitività: paradossi "scalari" delle politiche comunitarie*, intervento alla Conferenza Internazionale «Lo spazio europeo ad alta risoluzione», Venezia, 7 ottobre 2005.

Mollica E., Calabrò F., Della Spina L. (2008), *La città metropolitana dello stretto. La valutazione come momento strutturante e di sintesi dei processi e della governance.*, "LaborEst", n. 2, 2008, pp. 5-8, ISSN: 1973-7688.

Sitografia

Informazioni su <http://www.istat.it>

Informazioni su <http://www.comune.reggio-calabria.it>

Informazioni su <http://www.regione.calabria.it>

Informazioni su <http://www.asp.rc.it>

Informazioni su <http://www.risorseperlagiustizia.it>

Informazioni su <http://www.comuniverso.it>

Informazioni su <http://www.acp.it>

Informazioni su <http://www.provincia.rc.it>

Riferimenti bibliografici

Allulli M. (2010), *Le politiche urbane in Italia, tra adattamento e frammentazione*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.

Allulli M. (2011), *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.

Balducci A. (1999), *Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?*, *Archivio di studi urbani e regionali*, 64: 181-189.

Barbieri C. A. (2014), "Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione", *Urbanistica Informazioni* n. 256, pagg. 104-105.

Bartaletti, F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Bollati Boringhieri, Torino

Bezzi (2005), *La SWOT 'dinamica' o 'relazionale'*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 31.

Calafati A. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, *Working Papers* n. 1, GSSI Urban Studies, L'Aquila.

Calvaresi C. (1997), *Provenienze e possibilità della pianificazione strategica*, *Archivio di studi urbani e regionali*, 59: 59-81.

Camagni R. (1999), *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, *Archivio di studi urbani e regionali*, 66: 165-193.

Camagni R. & Mazzonis D. (2002), *Verso un Piano Strategico per Roma*, Alinea, Firenze.

Camagni R. (2003), *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in A. Spaziant e T. Pugliese.

Camagni R. (2003b), *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, *DISP*, 152: 26-36.

Camagni R. (2006), *Cinque tesi a proposito di pianificazione strategica urbana*, in *Pianificazione strategica per la governance del territorio*, Milano: Lattanzio editore, pp.25-38.

Caringella F. (2001), *Il diritto amministrativo*, Ed. Giuridiche Simone.

Cicerchia A. (2000), *Pianificazione strategica e ambiente. Teorie, metodi, strumenti, esperienze internazionali*, Milano: Angeli.

Ciciotti E., Dallara A. e Politi M., (2001), *Valutazione delle politiche territoriali e governance dello sviluppo locale: aspetti teorici e di metodo*, in Mazzola F. e Maggioni M., (eds), *Crescita globale ed urbana nel mercato globale*, FrancoAngeli, Milano.

Ciciotti E., Rizzi P. (2005) *Politiche per lo sviluppo territoriale: teorie, strumenti, valutazione*, Carocci, Roma.

Costa P., Toniolo M. (a cura di) (2009), *Aree metropolitane e sviluppo regionale*, FrancoAngeli, Milano.

Crosta P. (2003), *A proposito di approccio strategico: la partecipazione come tecnica di pianificazione, o come politica di cittadinanza attiva?*, in Moccia F. D. e Leo D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Milano: Angeli.

Curti F. e Gibelli M.C. (1996, a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.

Dente B. (2007), *Verso una (nuova) politica urbana, relazione presentata al seminario dell'Associazione ReCS 'Il contributo della pianificazione strategica al governo del territorio'*, Napoli, 7 maggio.

Florio R. (a cura di) (2010), *10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità. Pianificazione strategica. Istruzioni per l'uso*, Quaderno 3, ReCS-Rete delle Città Strategiche. Il Bandino, Firenze.

Fusco Girard L. (2010), *Sustainability, creativity, resilience: towards new development strategies of port areas through evaluation processes in «International Journal of Sustainable Development»*, 13, 1-2, pp.161184,

Fusco Girard L., Forte B. (2006), *Città sostenibile e sviluppo umano*, Franco Angeli, Milano,

Fusco Girard L., Nijkamp P. (2004), *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, Franco Angeli, Milano,

Fusco Girard L., Nijkamp P. (2006), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano,

Fusco Girard L., You N. (2006), *Città attrattori di speranza. Dalle buone pratiche alle buone politiche*, Franco Angeli, Milano,

Forte F. (ed.) (1976), *Progettazione urbanistica e territoriale attraverso la teoria e l'analisi della soglia*, FrancoAngeli, Milano

Forte F. (1997), La pianificazione paesistica in Basilicata, in Stanghellini S. (ed.), Valutazione e processo di piano, Alinea, Firenze

Fusco Girard L., Nijkamp P. (eds), (1997), Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio, FrancoAngeli, Milano

Fusco Girard L. (1998), Legislazione urbanistica, sviluppo sostenibile del territorio e valutazioni, in Fusco Girard L. e Forte F. (eds), Valutazioni per lo sviluppo sostenibile e la perequazione urbanistica, Clean, Napoli

Fusco Girard L., Nijkamp P. (2004), Le valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo, in Fusco Girard L., Nijkamp P. (eds.), Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità, FrancoAngeli, Milano

Gibelli M.C. (1996), Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e vi-sionario, in Curti F. e Gibelli M.C. (a cura di), Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano, Firenze: Alinea, pp.15-47. Mattia S., Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti (Vol. 1), Franco Angeli, Milano, 2007

Gibelli M.C. (2003), Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale, in Pugliese T. e Spaziante A. (a cura di), Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche, Milano: Angeli, pp.53-78.

Hirschmann A. O. (1988), Come complicare l'economia, il Mulino, Bologna

Kozlowski J. (1986), Threshold Approach in Urban, Regional and Environmental Planning: Theory and Practice, St. Lucia, Queensland, Australia, University of Queensland Press.

Laboratorio di Economia Locale - LEL, (2001), La valutazione strategica dei piani territoriali. La metodologia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza

Lattanzio e Associati (2006), Pianificazione strategica per la governance del territorio, Milano: Lattanzio editore.

Le Gales P. (2006), Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale, Il Mulino, Bologna.

Lombardi P., Micelli E. (eds) Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani, FrancoAngeli, Milano.

Martinelli F. (ed.) (2005), La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto, FrancoAngeli, Milano

Mazza, L. (1994), Difficoltà della Pianificazione strategica, relazione presentata al seminario Problemi cruciali e forme emergenti della pianificazione urbanistica degli anni '90, Politecnico di Milano, 25-26 ottobre.

Mazza L. (1997), Trasformazioni del piano, FrancoAngeli, Milano

Mazza L. (2000), Strategie e strategie spaziali, in *Territorio*, 13: 26-32

Mazza L. (2004), *Piano, progetto e strategia*, FrancoAngeli, Milano

MEANS (1999), *Evaluating socio-economic programmes*, 6 voll., European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Mazzara L. (2006), *Il piano strategico nell'ente locale*, Ipsoa, Milano.

Mele E. (2010), *Manuale di diritto degli enti locali*, Giuffrè, Milano.

Moroni S. (2003), L'interesse pubblico. Un concetto screditato o ancora rilevante per la pianificazione del territorio?, in *CRU*, 13

Njikamp P., Rietveld P., Voogd H. (1990), *Multicriteria Evaluation in Physical Planning*, Elsevier, Amsterdam.

Nijkamp P., Kourtit K., Suzuki S. (2012), *Exceptional places: the rat race between world cities*, Department of Spatial Economics, Amsterdam.

Palermo P.C. (2004), *Trasformazione e governo del territorio*, Milano: Angeli.

Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano

Pasqui G. (2000), Politiche urbane, sviluppo locale e produzione di immagini strategiche del cambiamento territoriale, *Territorio*, 13: 16-25.

Pasqui G. (2005), *Progettare lo sviluppo*, Roma: Carocci.

Patassini D. (1997), Modelli valutativi per la pianificazione strategica, in Perulli P. (ed), *Pianificazione strategica*, Venezia, Daest Convegni n°3

Pizzetti F. (1979), *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano.

Plaisant A. (2009), *La partecipazione nel governo delle trasformazioni del territorio. Strumenti innovativi per costruire la città dei diritti*, FrancoAngeli, Milano.

Rabino G. A., Scarlatti F. (2004), *Statistiche testuali, mappe concettuali, reti bayesiane: due applicazioni nell'ambito della valutazione del paesaggio*, paper presentato al VII convegno AIV La rete e l'arcipelago: viaggio tra le pratiche della valutazione italiana, Milano

Ravetz J., Fusco Girard L., Bornstein L., *A research and policy development agenda: fostering creative, equitable, and sustainable port cities in «Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali», 12, 1/2012, pp. 67-71, 2012*

Saaty T. L. (1991), *The logic of priorities*, RWS Publications, Pittsburg.

Saaty T. L. (1992) *Multicriteria Decision Making - the Analytic Hierarchy Process*, RWS Publications, Pittsburg, USA.

Spaziante A. (2003), *Introduzione. Quattro nodi ed un filo conduttore per interpretare otto piani strategici*, in Pugliese T. e Spaziante A. (eds.) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano

Stame N.(2001), *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Franco Angeli, Milano.

Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (eds.) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Soneria Mannelli

Testa P. (a cura di) (2013), *Le Città Metropolitane*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.

Vandelli L. (2000), *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna

Virgilio G., (2004), *Valutare le politiche integrate di rigenerazione urbana: una proposta metodologica*, paper presentato alla XXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Novara

Riferimenti bibliografici

Albanesi C. (2005), *I focus group*, Carocci, Roma

Altieri L. (2009), *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*, FrancoAngeli, Milano.

Balducci A. (1995), “Progettazione partecipata fra tradizione e innovazione”, *Urbanistica*, n. 105.

Bertin G., *Valutazione e sapere sociologico*, Franco Angeli, 1998.

Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, 2001.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza.

Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Cantieri – Analisi e strumenti per l’innovazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Borelli G. (eds) (2005), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli.

Cafaggi F. (2005), *Un diritto privato della regolazione? Coordinamento tra pubblico e privato nei nuovi modelli regolativi*, in *Pol. dir.*, n. 2/2004, 205ss.

Camagni R. (1999), *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un’era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, *Archivio di studi urbani e regionali*, anno XXX, n. 66, Milano, Franco Angeli.

Camagni R., (2003), *Piano Strategico, capitale relazionale e community governance*, in T. Pu gliese e A. Spaziante (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni pratiche*, F. Angeli, Milano.

Ceset (1995), *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?*, *Atti del XXIV Incontro*.

Cicciotti E., Florio R., Perulli P. (1996), *Approcci Strategici alla pianificazione territoriale*, in *Metronomie*, III, n.5, Bologna.

Corlaita A. (1999), *Il processo della pianificazione territoriale urbanistica e il problema della valutazione*, in Besio M., Monti C.(eds) *Dal cannocchiale alle stelle, strumenti per il nuovo piano*, Franco angeli, Milano.

Crosta P. (2003), *A proposito di approccio strategico: la partecipazione come tecnica di pianificazione, o come politica di cittadinanza attiva?*, in Moccia F. D. e Leo D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Milano: Angeli.

Curti F. Gibelli M.C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea editrice, Firenze.

De Martino U. (a cura di, 2008), *Il governo delle aree metropolitane*, Officina Edizioni.

Fantozzi P. (2008), *Politica e regolazione sociale*, in Fantozzi P., Montanari A. (a cura di), *Politica e mondo globale*, Carocci, Roma.

Fedele M. & Moini G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, pp. 71-98.

Fetterman D.M., Kaftarian S.J., Wandersman A. (1996), *Empowerment evaluation: knowledge and tools for selfassessment&accountability*, Sage, Thousand Oaks, Ca.

Fiorillo F. & Robotti L. (2006, a cura di), *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli.

Fusco Girard L., Nijkamp P., (2006), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio* Franco Angeli.

Gibelli M.C. (1996), *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea.

Guba E.G., Lincoln Y.S. (1989), *Fourth generation evaluation*, Sage, Newbury Park, CA.

Heinelt H. & Kubler D. (2005), *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, Oxon, ed,Routledge.

Heinz W. (2000), *City and Region – Cooperation or Coordination? An international comparison*. Stuttgart,Berlin, Koln: Kohlhamer.

Hinna L. (2001), *Il bilancio sociale*, Il sole 24 ore.

Hulst R. & Van Montfort A. (a cura di, 2007), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli.

Indovina F. (2011), *Province e metropoli territoriali*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, n.101-102.

Keeney (1992), da *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile* di L. Fusco Girard P. Njikamp Ed. F. Angeli, 2003, p. 63.

Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino.

Laniado E., Cellina F. (2005), *Comunicazione/ informazione in materia ambientale: metodi e strumenti a supporto dei processi partecipativi*, Rivista "Valutazione Ambientale", n. 7, EdicomEdizioni.

Lukesch R., (2005), *Strumenti sistemici per lo sviluppo di progetti orientati alla partecipazione*, Formez - Progetto "Sostegno alla progettazione Integrata nelle Regioni del centro-Nord".

Manarini T. (2004), *Comunità e partecipazione*, Franco Angeli.

Mariano C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, 1-160, FrancoAngeli.

Martinelli F. (2003), *Introduzione al seminario internazionale "La pianificazione strategica in Europa: metodologie ed esiti a confronto"*, in <http://www.eddyburg.it>.

Moccia D. (2004), *Resistenze alla pianificazione strategica*, in *Urbanistica* n. 124/2004.

Nicolai M. (1999), *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, Ipsa.

Palumbo M. (2004) *La valutazione partecipata e i suoi esiti*, "Rassegna Italiana di Valutazione", a. VII, n. 25, pp. 71-88, Franco Angeli, Milano.

Pastore V. (2010), *Si fa presto a dire partecipazione. Una riflessione su attori, finalità, tecniche e strumenti*, in F.

Patton M.Q., *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly hills, Ca. 3° ed., 1998.

Perulli P. (1998), *Neoregionalismo*, Bollati Boringhieri.

Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli.

Pugliese T., Spaziante A. (2003), *Pianificazione strategica per la città: riflessioni sulle pratiche*, Franco Angeli.

Rao N. (2008), *Cities in Transition Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas*, Routledge.

Rossi M. (2004), (a cura di), *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, Franco Angeli, Milano.

Ruggeri G., Tomei (a cura di), *La valutazione fra esigenze di cittadinanza e di funzionalità dei servizi*, numero monografico della *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*.

Salzano E. (2003), *Le nuove leggi urbanistiche: l'opportunità per costruire nuove strategie territoriali e nuove relazioni tra istituzioni, cittadini e operatori economici*, in *Fondamenti di urbanistica*, Bari, Editori Laterza.

Santacana F. (2003), *Barcellona: la pianificazione strategica compie tredici anni*, in <http://www.torinointernazionale.org>.

Savino M. (2003), *Nuove forme di governo del territorio*, Milano: Franco Angeli.

Scott A. J. (1988), *Le regioni nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.

Sharpe L. J. (1993), *The Rise of the Meso Government in Europe*, SAGE Modern Politics series.

Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Steam Roma.

Stanghellini S. (1995), *La valutazione del piano: le istanze, gli approcci*, in *Urbanistica* n. 105/1995.

Stanghellini S. (1996), *Valutazione e processo di piano*, Alinea editrice, Firenze.

Stanghellini S. (1999), *Riforma urbanistica e domanda di valutazione*, in Lombardi P., Micelli E. (eds), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani*, Franco Angeli, Milano.

Tomei G. (2004), *Valutazione partecipata della qualità*, Franco Angeli.

Tommarchi E. (2007), *Tesi di Laurea Specialistica, La vicenda di pianificazione strategica di Valencia*, Università IUAV di Venezia.

Vandelli L. (a cura di, 1992), *Le forme associative tra enti locali*, Giuffrè.

CAPITOLO VI

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2008), Better decisions through consultation and collaboration, U.S. Environment Protection Agency (EPA)

Bens I. (2005), Facilitating with ease! Core skills for facilitators, team leaders and members, managers, consultants and trainers, San Francisco, Josey-Bass.

Bobbio L. (2004), A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane.

Bussi F. (2001), Progettare in partenariato, Milano, Franco Angeli.

Bryson, J. M. (2004), What to do when Stakeholders matter, Public Management Review, 6, 1, (21 – 53).

Chambers R. (2002), Participatory Workshops, London, Earthscan.

Hemmati M. (2002), Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability, London, Earthscan, IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), 1998, Participation and Social Assessment, Washington, DC, World Bank.

Jacobs, S. (1996), Stakeholder Analysis: methods and concepts. Slide Presentation and Notes for Workshop Series on Participatory Tools, Washington, D.C.: World Bank.

Palumbo M. (2001), Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare, Franco Angeli, Milano.

Pellizzoni L. (2004), Incertezza e democrazia partecipativa. Aspetti teorici empirici, Working Paper n.1/04, Università di Trieste.

Sancassiani W., Rognoni C. (2007) (a cura di), Governance, partecipazione e processi decisionali, un tour di ascolto a più voci, Regione Emilia-Romagna.

Sclavi M. (2002), Avventure Urbane. Progettare la città con gli abitanti, Milano, Euleuthera.

Wilcox D. (1994), A guide to effective participation, Partnership Books, Brighton.

CAPITOLO VII

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2003), Sourcebook 2: Metodi e tecniche, Analisi multicriteria, Direzione Generale per le Politiche Regionali dell'Unione Europea, Valutazione dello Sviluppo Socio Economico.

AA.VV. (2005), Linee guida per l'analisi multicriteria (UE): quando e perché l'analisi multicriteria dovrebbe essere utilizzata, EuropeAid – Cooperation Office, Commissione Europea.

Balducci A. (1995), Progettazione partecipata fra tradizione e innovazione, *Urbanistica*, 105, pagine.

Beinat, E., & Nijkamp, P. (1998), *Multicriteria Analysis for Land-Use Management*, Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

Bentivegna V. (1995a), L'influenza della valutazione economica sulla progettazione: due casi di studio, *Aestimum*, 32, pp. 57-74.

Bentivegna V. (1995b), Il contributo della valutazione alla razionalità e legittimazione del piano, *Urbanistica*, 105, pp. 66-71.

Bonomi A., (1998), Comunità artificiali. Le strategie degli attori nei patti territoriali, nelle coalizioni locali, per la coesione sociale, in: De Rita G., Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.

Bottero I., Lami P., Lombardi M., (2008), *Analytic network process. La valutazione di scenari di trasformazione urbana e territoriale*, Alinea Editrice, Firenze.

Ceset (1995), Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? Quali valutazioni?, *Atti del XXIV Incontro*.

Commissione Europea (1995), *Linee guida per l'Analisi Costi-Benefici dei Grandi progetti nel contesto della politica regionale della Commissione Europea; "Valutazione e documenti" n. 3, Giugno 1997; nuova edizione in preparazione 2001.*

Cremaschi M., (2000), La convergenza dei programmi integrati, SIU Società Italiana degli Urbanisti, V Conferenza Nazionale, Roma, 16-17 novembre.

Cremaschi M., (2001a), *Programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez/Donzelli Editore, Roma.

Drèze J. P., Stern N. H. (1987), The theory of cost-benefit analysis, in Auerbach A.J., Feldstein M. (eds), op. cit.

Florio M. (2001), La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale, 2 voll., FrancoAngeli, Milano.

Florio M. (1990b), Cost-benefit analysis and the control of public expenditure: an assessment of the British experience, "Journal of Public Policy", n. 2.

Fusco Girard L. (a cura di) (1993), Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione, Milano, FrancoAngeli.

Fusco Girard L. e Nijkamp P. (1997), Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio, Angeli, Milano.

Magnaghi A. (2000), Il progetto locale, Bollati Boringhieri, Torino.

Mattia S. (2007), Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti. Vol I, FrancoAngeli, Milano.

Menghini S. (a cura di) (2006), Risorse Naturali e Ambiente. Strumenti di valutazione, Milano, FrancoAngeli.

Moffat I., Hanley N., Wilson M.D. (2001), Measuring and Modelling Sustainable Development, Carnforh, The Parthenon Publishing Group.

Nijkamp P. (1989), Multicriteria Analysis: A Decision Support System For Sustainable Environmental Management, in F. Archibugi & P. Nijkamp (Eds.), Economy and Ecology: Towards Sustainable Development, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Nijkamp P., Voogd H. (ed. it. a cura di Fusco Girard L.) (1989), Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica, Milano, FrancoAngeli.

Nijkamp, P., Rietveld, P., & Voogd, H. (1990), Multicriteria Evaluation in Physical Planning, Amsterdam: Elsevier.

Nijkamp P., Pepping G. (1999), Una valutazione meta-analitica delle iniziative per la città sostenibile, in Lombardi P., Micelli E. (eds) Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani, Franco Angeli, Milano.

Palumbo M. (2001), Il processo di valutazione, Milano, FrancoAngeli.

Pasqui G. (a cura di), (1998), La costruzione "locale" nelle politiche pubbliche del territorio, DAEST, Collana Ricerca n. 23.

Pasqui G. (1999), Sviluppo locale tra economia e società: tradizioni e politiche, Archivio di studi urbani e regionali, 64, pp. 9-43.

Pasqui G. (a cura di), (2002), Oltre Urban: problemi e prospettive, Territorio n. 23, pp. 7-64.

Patassini D. (1995), Paradigmi e strategie di valutazione di piani, programmi e politiche, in *Urbanistica* n. 105/1995.

Patassini D. (2000), Utilità della valutazione nei processi di pianificazione, in *Urbanistica Informazioni* n. 172/2000.

Pearce D.W., Barbier E., Markandya A. (1988), *Sustainable Development and Cost Benefit Analysis*, Paper 88/03. IIED/UCL London. Environmental Economics Centre.

Posner R. A. (2000), Cost-Benefit Analysis: Definition, Justification, and Comment on Conference Papers, "Journal of Legal Studies", Vol. 29(2).

Rietveld P. (1980), *Multiple Objective Decision Methods and Regional Planning*, Amsterdam: North Holland.

Rostirolla P. (1992), *Ottimo economico: processi di valutazione e di decisione*, Liguori, Napoli.

Roy, B. (1985), *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Paris: Economica.

Roy B. (1996), *Multicriteria Methodology for Decision Aiding*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Saaty T.L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New York, Mc Graw-Hill.

Salone C., (1999), *Il territorio negoziato*, Firenze, Alinea.

Stanghellini S. (a cura di) (1996), *La valutazione nel processo di piano*, Alinea, Firenze.

Stellin G. e Rosato P. (1998), *La valutazione economica dei beni ambientali. Metodologia e casi di studio*, Utet, Torino.

Stellin G. e Stanghellini S. (1995), Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domanda di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative, in *Ceset*, *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?*, Atti del XXIV Incontro.

Voogd H. (1983), *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, Pion, London.

Weiss, C.H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Woogd H. (1993), *Sviluppi nella valutazione ex ante di piani e progetti*, in Lombardo S. (a cura di), *La valutazione nel processo di piano*, FrancoAngeli, Milano.

CAPITOLO VIII

Riferimenti bibliografici

Della Spina L., Calabrò F, Città Metropolitana. Statuto, Piano Strategico: partire dalle convenienze, Laborest, n. 9, 2014, pp. 3-4, ISSN: 1973-7688.

Della Spina L., Calabrò F, Città Metropolitana: contributi multidisciplinari per la fase costituente, Inserto Speciale Laborest, n. 10, 2015, pp. 3-4, ISSN: 1973-7688.

Fusco Girard L., Forte B., Cerreta M., De Toro P., Forte F. (a cura di) (2003), "L'uomo e la città, verso uno sviluppo umano e sostenibile", Angeli, Milano.

Fusco Girard L., Nijkamp P. (a cura di) (2004), Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo, Angeli, Milano.

Lorenzo R. (2003), La città sostenibile. Partecipazione, luogo, comunità, Elèuthera, Milano, pp. 31-34.

Oppio A. (2007), Approcci, metodi e tecniche per la promozione della partecipazione, in Mattia S. (2007), Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti, vol. I, FrancoAngeli, Milano.

Zoppi C. (2006), Attori locali e pianificazione del territorio. Metodologie e pratiche nel quadro concettuale della valutazione ambientale strategica, Collana Arte visiva, Architettura, Urbanistica, Gangemi editore, Roma, pp. 20 e 29.

Zoppi C. (2007), Governance, pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica, Collana Arte visiva, Architettura, Urbanistica, Gangemi editore, Roma.