

**ITALIA
45 - 45**

Radici, condizioni, prospettive

**TERRITORI DELL'ECONOMIA -
SPAZI DELL'AGRICOLTURA FRA
PRODUZIONE E RIPRODUZIONE -
UN TERRITORIO SEMPRE PIÙ A
RISCHIO - MISERIA E RICCHEZZA
- TRAMA PUBBLICA E GIUSTIZIA
SPAZIALE - LA CASA E L'ABITARE
- L'ITALIA FRA PALINSESTO E
PATRIMONIO - ACQUA, MOBILITÀ,
ENERGIA - BENI COLLETTIVI E
PROTAGONISMO SOCIALE**

Coordinatori

Stefano Munarin, Maurizio Carta

Discussant

Alberto Clementi, Stefano Micelli

La pubblicazione degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU, Italia '45-'45, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma-Milano 2015.

© Copyright 2015



Planum Publisher

Roma-Milano

ISBN: 9788899237042

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2015

Pubblicazione disponibile su www.planum.net,
Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzoeffettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata.

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Dentro e fuori le Città metropolitane: un'analisi della domanda di governo urbano

Fulvio Adobati

Università degli Studi di Bergamo
Dipartimento di Ingegneria, Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani"
Email: fulvio.adobati@unibg.it

Vittorio Ferri

Università degli Studi di Milano Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali – DiSEA.DE
Email: vittorio.ferri@unimib.it

Filippo Carlo Pavesi

Università degli Studi di Bergamo
Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani"
Email: filippo-carlo.pavesi@unibg.it

Abstract

Il dibattito italiano intorno alla recente attuazione delle città metropolitane ha riproposto il tema del governo a scala territoriale delle principali aree urbane/metropolitane del paese. Emergono però almeno tre questioni meritevoli di approfondimento: (i) le città metropolitane presentano tra di loro marcate differenze che pongono una questione di pertinenza/efficacia nell'utilizzo di un'unica strumentazione di governo; (ii) le aree provinciali inserite nelle città metropolitane presentano al contorno situazioni di forte contiguità territoriale e relazionale che sollecitano attenzione di governo congiunto a quello metropolitano; (iii) la selezione operata dalla L. 56/2014 lascia "scoperte" aree urbane dense e complesse che pongono una domanda di governo urbano.

Il riassetto normativo in fase di attuazione apre spazio di riflessione, e di necessaria sperimentazione, a forme rinnovate di governo della (notoriamente tanto evocata quanto irrisolta) scala territoriale in Italia: (i) per le città metropolitane il processo di costruzione del piano territoriale metropolitano; (ii) per le Province quale ente di secondo livello un compito di raccordo e coordinamento della pianificazione locale guidato dai (principali, a partire dal capoluogo) comuni; (iii) una necessaria ridefinizione, in ordine alle scelte di governo territoriale, degli enti sovralocali: accanto alla geografia stabile di istituzioni di tutela delle aree protette (Parchi) o più in generale di tutela e valorizzazione dell'ambiente (Province), al coordinamento dei contesti montani (Comunità Montane)... emerge la necessità di riconoscere e mettere a progetto le aree "intermedie" caratterizzate da elevata densità urbana e relazionale.

La ricerca affronta alcune situazioni significative di complessità urbana irrisolta, con riferimento sia al contorno delle città metropolitane istituite (le direttrici di Varese Monza per Milano, l'area pratese-pistoiese per Firenze, la linea di costa per Bari, gli ambiti verso Caserta e Salerno per Napoli...), sia aree urbane/metropolitane strutturate intorno ad altri capoluoghi (Bergamo, Brescia, Salerno, ...). Si tratta di aree economicamente forti che rappresentano parti importanti della forza economica delle regioni urbane di riferimento, che registrano crescita demografica ed economica, e alimentano una domanda di governo di scala metropolitana.

La riflessione intende indagare lo spazio di azione potenziale per la pianificazione/programmazione territoriale per gli ambiti urbani densi e complessi "scoperti" sopra delineati, a partire dalle esperienze praticate (nelle diverse declinazioni) in diverse regioni italiane, della pianificazione d'area di livello regionale.

Keywords: city-regions, cities tools and techniques, landscape large scale plans & projects.

1 | Domanda di governo urbano. Temi e questioni

1.1 | Il mancato governo delle città

A oltre vent'anni dalla loro istituzione le Città metropolitane da governo promesso sono diventate una realtà istituzionale; dal primo gennaio 2015 la loro istituzione è leggibile anche come effetto inatteso dell'abrogazione delle province. Quali sono le ragioni alla base della non attuazione? L'ipotesi qui formulata in estrema sintesi è in primo luogo che la mancata attuazione delle Città metropolitane, istituite dalla legge n.142 del 1990, vada ricercata non solo nella tradizionale opposizione dei comuni capoluogo e delle regioni ma anche nel mancato riconoscimento del ruolo delle città nell'economia italiana e nel ordinamento dei governi locali. In secondo luogo che la mancata attenzione alle città, ed ai temi e problemi del loro governo, condiziona ancora oggi la costruzione delle Città metropolitane e non è estranea all'individuazione dei loro confini, ottimi o sub ottimi.

Il concetto di città non appartiene al linguaggio giuridico-amministrativo (Sebastiani, 2007, p. 70) che preferisce invece il concetto uniforme di comune, e dunque le città sono state considerate come un comune più grande.

Come sostenuto in Cammelli (2011, p.337), l'origine del problema del governo delle città italiane va ricercata nel mancato riconoscimento delle loro diversità e quindi di quel "diritto dei luoghi" che legittima l'autonomia locale, imputabile al fatto che "il centro è sempre stato troppo debole sia per riconoscere alle città il diritto di differenziarsi, sia per conformarne i comportamenti".

In questo senso va ricordato che, non è mai esistita una politica nazionale per le grandi città, ed il ministero per le Aree urbane è stata una breve apparizione (Urbani 2011, p. 321, Ferri 2008) e solo con la legge n 142 del 1990 si configura un doppio livello di governo, comuni più Città metropolitana, istituita ma rimasta un governo promesso.

Lo Stato centrale ha sempre compreso l'autonomia locale attraverso l'uniformità delle funzioni, delle forme di governo e della finanza locale (Cammelli 2011), in pratica secondo il principio "un governo un territorio", mentre le esperienze internazionali di governo delle città erano ispirate al principio non più governi, ma più governo. Anche nella fase di neocentralismo che sta attraversando l'Italia, ciò che fa problema non sono solo, o non tanto, i governi ma il governare (Ferri 2008) processi decisionali multilivello e trasformazioni territoriali. All'interno del quadro sopra brevemente tracciato va aggiunta la mancata attenzione ai temi ed ai problemi di governo delle città di medie dimensioni.

1.2 | L'assenza di un disegno di riordino nei recenti provvedimenti in materia di enti locali

Dopo l'approvazione della legge 5 maggio n. 42 del 2009 e fino all'approvazione della legge n. 56, numerosi provvedimenti legislativi in materia di enti locali hanno evidenziato una carenza di coerenza e l'assenza di finalità territoriali che hanno aumentato la confusione e influenzato in maniera negativa l'efficacia dell'azione pubblica territoriale.

In particolare, l'assenza di un disegno di riordino territoriale (a tutti i livelli, comunale, provinciale e regionale) è emersa nel susseguirsi degli atti legislativi che hanno perseguito solo obiettivi di riduzione della spesa (nel 2013, il taglio della spesa corrente delle province è stato del 14,19%, -44,8% dal 2008 al 2012) e di modifica della contabilità pubblica, peraltro con esiti insufficienti.

Alcuni dati evidenziano in maniera chiara i divari orizzontali tra le province, metropolitane e non metropolitane:

- 10 province hanno più di un milione di abitanti, mentre ben 6 delle 20 regioni presentano una popolazione inferiore;
- 22 province presentano una popolazione maggiore di 800.000 abitanti;
- solo 3 città (province) metropolitane hanno più di 100 comuni, mentre 22 province hanno oltre 100 comuni;
- nel 2012, tra le province italiane con densità della popolazione pari o superiore a 300 abitanti per kmq quella di Monza e Brianza, di Milano e di Varese sono rispettivamente al secondo, terzo e sesto posto (2.098, 1.948 e 738 abitanti per kmq);
- tra le province con elevata presenza di popolazione nei poli e nelle cinture (valore %) 15 presentano una % superiore all'80%, quella di Milano è seconda con il 96,8%, quella di Monza e Brianza è quinta con il 94,9%, quella di Varese è settima con il 90,9%.

Inoltre, posto che molte dinamiche territoriali, i sistemi locali del lavoro, i distretti produttivi e le aree a più forte capacità attrattiva si organizzano a dimensione provinciale, va osservato che le province presentano

significative differenze, e che la realizzazione delle Città metropolitane non esaurisce la domanda di governo urbano in Italia.

1.3 | La legge 7 aprile 2014 n. 56 e il governo di area vasta

Come osservato in Ferri (2008 p. 242) le nozioni di area vasta (territori urbani e rurali, con riferimento alla scala d'azione delle province) e di area metropolitana (agglomerazioni formate dai comuni di provenienza del pendolarismo e da quello centrale), sono in realtà profondamente diversificate.

Nonostante i ripetuti riferimenti all'area vasta nell'ambito della pianificazione territoriale delle province, nonché negli atti legislativi regionali, per la riorganizzazione del territorio e dei rapporti tra gli enti locali, per la pianificazione delle politiche locali e per l'ottimizzazione delle risorse a un livello sovra provinciale, permane una certa ambiguità del concetto di area vasta (anche rispetto a quelli di area urbana e metropolitana). Esso fa riferimento ad una dimensione intermedia tra la dimensione sovra comunale e sub-regionale, verso il superamento della dimensione locale, alla ricerca di una dimensione della programmazione che rinvia a funzioni, anzi a politiche e programmi territoriali a geografia variabile in relazione ai settori di riferimento, sviluppo economico, mobilità e viabilità, pianificazione del territorio, al quale non corrisponde una forma di governo ma forme di governance

Ebbene, in assenza di esperienze di governo e di una cultura di governo delle città sopra richiamate, ora il comma 2 della legge 56 definisce le Città metropolitane come "enti territoriali di area vasta", ma la legge in parola risulta ancora intrisa dei profili di uniformità, con funzioni omogenee e assenza di riferimenti a politiche, progetti, eventi.

Infatti, tra le numerose lacune, non ha coinvolto le autonomie territoriali nella costruzione delle Città metropolitane, caratterizzate da un'uniformità che mal si concilia con le peculiarità delle diverse aree metropolitane e non ha riconosciuto le ulteriori esigenze di governo dell'area vasta rispetto a quelle offerte dalla Città metropolitana, rinviando la questione del governo urbano. Su questo punto va ricordato come nei casi di Bergamo, Brescia e Salerno, (province che superano il milione di abitanti) nel processo legislativo della legge n. 56 erano state avanzate proposte di inserimento tra le Città metropolitane.

Inoltre va ricordato che l'art. 4 della legge n. 56 del 2014 prevede per le Città metropolitane di Roma, Milano e Napoli, maggiori di 3 milioni di abitanti, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni e tenendo conto della specificità territoriale, collegata alla costituzione dei nuovi municipi nel comune capoluogo. Questa innovazione rappresenta la sola differenziazione tra le 3 Città metropolitane sopra ricordate e le altre.

La legge in parola non soddisfa le esigenze specifiche di governo delle aree metropolitane (che presentano significative differenze tra loro) ma solo quella di trasformare le Province in governo non eletto direttamente, all'interno di un processo di ricentralizzazione, iniziato negli anni successivi alla legge n. 42 del 2009, che rappresenta una risposta sbagliata alle difficoltà della finanza pubblica centrale. Inoltre, interviene su materie che a breve, saranno oggetto della revisione del Titolo V della Costituzione con l'obiettivo ridurre i poteri delle Regioni.

1.4 | Dentro e fuori le Città metropolitane: la desiderabile revisione dei confini

Il mancato governo delle aree metropolitane è in parte riconducibile alla rinuncia al modello funzionale, inteso come una serie di procedure, azioni, politiche a geografia variabile, finalizzate al governo delle funzioni locali infra-regionali e sovracomunali nelle zone ad alta densità urbana. Tra le numerose differenze tra il modello funzionale (riconducibile all'azione di Agenzie specializzate) e quello strutturale va ricordata la questione della definizione di confini ottimi o sub ottimi dell'azione di governo a dimensione metropolitana.

Nel primo caso, in generale, possiamo definire confini ottimi o sub ottimi, variabili a seconda dei problemi e delle funzioni specifiche e quindi più adeguati, mentre nel secondo i confini rigidi della circoscrizione (ex provinciale) risultano sostanzialmente inadeguati in quanto la dimensione dei problemi e delle funzioni non coincidono con quella dei fenomeni metropolitani. Numerosi comuni e territori metropolitani possono restare esclusi anche se presentano interdipendenze rilevanti a partire dalla continuità degli insediamenti, dalla rete dei trasporti, dei flussi delle popolazioni non residenti ed in particolare del pendolarismo.

Rispetto alla scelta della legge n. 56 di istituire le Città metropolitane sui confini delle province emerge per molte di esse, tra queste certamente Milano, Roma, Napoli una dimensione metropolitana troppo piccola rispetto alle rispettive aree metropolitane ed ai fenomeni reali di uso del territorio, mentre in altri casi esso sono troppo grandi, come risulta dalla presenza dei circondari (es, Imola a Bologna e Empoli a Firenze

che presentano una dimensione urbana sostanzialmente autonoma dal capoluogo) nonché dalla presenza di comuni montani.

Inoltre, esistono situazioni di appartenenza ad altre province di comuni di prima corona in numerose Città metropolitane (Venezia, Firenze, Genova) e di numerosi comuni di seconda corona che appartengono a province di altre regioni e comuni rappresentativi di quote di popolazione compresa tra il 30-60 per cento della popolazione della provincia che non sono contigui tra loro e con il comune capoluogo (Ferri 2008).

Posto che la legge n. 56 non ha provveduto alla delimitazione delle aree metropolitane, nè la revisione dei confini provinciali per rendere le Città metropolitane se non corrispondenti rispettive aree metropolitane almeno più adeguate, risultano importanti i processi di adesione volontaria di comuni. Di fronte alla presenza di comuni non metropolitani (montani o rurali) va osservato che il procedimento previsto dalla legge n. 56 prevede solo l'adesione di nuovi comuni, ma non fa riferimento all'opzione di uscita dei comuni, per evitare i rischi di un territorio non omogeneo delle Città metropolitane e la costruzione di province residue.

In questo procedimento il parere della Regione è obbligatorio ma non vincolante rispetto all'azione volontaria dei comuni, mentre al Governo è affidato il ruolo eventuale di promuovere un'intesa tra Regione e Comuni interessati (Piperata 2014, p. 56).

1.5 | Il caso della Città metropolitana di Milano

Con riferimento all'avvio della Città metropolitana di Milano e alle manifestazioni di interesse all'adesione dei Comuni di Saronno, Limbiate, Caronno Pertusella e Vigevano, va ricordato che la Giunta Regionale della Lombardia, con delibera del 3 marzo 2015, ha sancito l'opportunità che venga avviato un confronto preliminare alle decisioni di adesioni dei comuni, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati.

Tuttavia, oltre alla revisione dei confini, occorre trattare anche il problema della cooperazione con i comuni che resteranno fuori dalla Città metropolitana (ma che interagiscono con essa con particolare riferimento alla scelta in materia di pianificazione territoriale, servizi reali, viabilità, trasporti) mediante strumenti di raccordo dell'azione pubblica. Pertanto, come sostenuto da Balboni 2014, p. 16 "la Città metropolitana non avrà successo e non avrà futuro se non si metterà in grado di essere un'istituzione relazionale ispirata a un modello cooperativo". Su questo punto va ricordato che la legge 56 non prevede strumenti specifici per raccordare l'azione dei comuni esterni (si pensi a Monza, a soli pochi km da Milano) con le Città metropolitane, né tra queste ultime e le rispettive regioni.

Naturalmente, anche dopo la recente separazione, la complementarietà delle due province di Milano e Monza, il ruolo comunque dominante di Milano e le interdipendenze in materia di spostamenti e le connessioni delle reti infrastrutturali rendono desiderabile l'estensione della Città metropolitana di Milano a Monza, nonché l'adesione dei comuni aeroportuali di Malpensa¹.

1.6 | Dentro e fuori le Città metropolitane: la necessità di collaborazione

Di fronte alla domanda metropolitana (e urbano) insoddisfatta da tempo nelle città italiane, buona parte dell'efficienza delle Città metropolitane dipende dunque dalla corrispondenza tra i principali fenomeni metropolitani, in primis il pendolarismo, ed i confini del nuovo governo chiamato a governare questi problemi².

Ora, considerato che l'allocatione di finanziamenti alle città è passata solo per leggi speciali legate ad eventi realizzati nelle grandi città, anziché per strumenti di programmazione tipo i contratti di piano Stato-Città nell'esperienza francese, non si può escludere che di fronte ai tagli alle province ed ai comuni, quelli contermini alle città metropolitane possano vedere nell'adesione maggiori opportunità di finanziamento di politiche, progetti, infrastrutture, servizi.

¹ Si ricorda che nell'ordinamento francese, su proposta del Consiglio regionale, il prefetto può istituire le Comunità aeroportuali (legge n. 2004 – 172 del 23 febbraio) per favorire la correzione degli effetti e degli impatti indotti dalle infrastrutture aeroportuali all'ambiente, alla qualità della vita urbana e rurale;

² Come osservato da Urbani 2011, p. 318-319

"La questione metropolitana si presenta quando entrano in gioco i servizi reali (trasporti, infrastrutture, ...) che tradizionalmente richiedono un ente di secondo livello con competenze di area vasta, di fatto delimitata dai processi di integrazione e di scambio continuo di persone o cose, richiedendo quindi opere e interventi strutturali o servizi di alto profilo tecnologico, (linee metropolitane, smaltimento rifiuti, controllo della circolazione e dell'inquinamento) che comportano non solo poteri pubblici tradizionalmente ampi ma anche risorse finanziarie ingenti e specializzazione di competenze organizzative da parte della struttura di governo superlocale.

"Si tratta principalmente di compiti di programmazione e di pianificazione (...) che leghino strettamente l'economia con la disciplina del territorio (...)" dal cui esito dipende la competitività della Città metropolitana.

Il fatto che alcuni comuni hanno attivato la procedura per aderire (ad esempio alla Città metropolitana di Milano), può essere analizzata in termini di strategie opportunistiche, (Mistri 2011) ma oltre sottolineare l'inadeguatezza dei confini provinciali, questo processo è rilevante in quanto aumenta la legittimità politica del nuovo livello di governo e riduce i timori circa l'egemonia del comune capoluogo.

Con riferimento all'attuazione delle funzioni delle Città metropolitane, ad esempio in materia di pianificazione, viabilità e trasporti, resta tuttavia da affrontare la questione della costruzione di strumenti di collaborazione e di raccordo dell'azione "di ciò che sta dentro e di ciò che sta fuori le Città metropolitane".

In questa direzione va ricordato con favore che il nuovo regime delle métropoles francesi attribuisce un ruolo significativo ai poli metropolitani

Oltre alle Métropoles la legge approvata di recente³ ha confermato il ruolo dei poli metropolitani: sono istituzioni pubbliche costituite per accordo in vista di azioni di interesse metropolitano, in materia di sviluppo economico, promozione e innovazione della ricerca, insegnamento superiore e cultura, aménagement dello spazio e coordinamento degli schemi di coerenza territoriale, e di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di trasporto, al fine di migliorare la competitività e l'attrattività del suo territorio, e l'aménagement del territorio infra dipartimentale e infra regionale.

I poli metropolitani raggruppano EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) a fiscalità propria con popolazione maggiore di 300.000 abitanti (con un EPCI maggiore di 150.000 abitanti) e sostanzialmente devono assicurare il raccordo tra azioni e politiche interne ed esterne ai confini dei governi territoriali.

Le EPCI che possono costituire un polo metropolitano sono le Métropoles, le CU (Communauté urbaine) le CA (Communauté d'agglomération), le CC (Communauté de communes).

2 | Dentro/fuori la città metropolitana: dare un nome alla complessità territoriale

2.1 | Geografie metropolitane in Italia

Le elaborazioni operate assumono quale area metropolitana una "unità economica funzionale, caratterizzata da nuclei urbani densamente edificati e un hinterland il cui mercato del lavoro sia fortemente integrato con le concentrazioni produttive" (Roma, 2014). Tale presupposto si fonda su criteri qualitativi di tipo relazionale, funzionale e di dotazione dei servizi, quindi a una dimensione gravitazionale che, pur non cogliendo la complessità delle relazioni sociali e delle identità territoriali, va ben oltre la semplice dimensione demografica assunta quale riferimento normativo privilegiato (Vandelli, Vitali, 2014, 76).

Il percorso analitico-interpretativo condotto muove dal riconoscimento di due diverse configurazioni di aree metropolitane: una prima, più tradizionale, che registra un progressivo allargamento delle grandi città ai centri minori limitrofi; una seconda configurazione, centrale in questo lavoro, esamina la progressiva agglomerazione di centri medi e piccoli, sovente comunque posti in area di influenza di una grande città.

Questa seconda tipologia è riconoscibile in ambiti attraversati da dinamiche economiche rilevanti nel contesto regionale di riferimento; esempi significativi sono evidenti nella fascia pedemontana della regione Padana, lungo tratti della riviera adriatica, lungo direttrici che si dipartono da grandi città. In questo lavoro si esaminano quattro configurazioni di aree urbane-metropolitane di questa tipologia: due campioni territoriali riguardano contesti definibili quali parte delle regioni urbane milanese (verso Varese-Como e Bergamo-Brescia) e napoletana (Caserta e Salerno). Gli altri due esempi fanno riferimento a città metropolitane di rango inferiore, Firenze (direttrice Prato-Pistoia) e Bari (agglomerazione urbana di costa).

2.2 | Un'analisi comparativa di quattro contesti

Per le configurazioni di area metropolitana individuate si riconoscono nel contesto nazionale ambiti che, per numero e/o densità di popolazione, nonché per reddito medio pro capite ed estensione territoriale, superano alcune Città metropolitane tra quelle formalmente istituite nelle regioni a statuto ordinario⁴, come evidenziato nella *Tabella I*.

³ A seguito della prima istituzione del 2010 delle métropoles, (art. 12, legge n. 2010-1563, art. dal 5217-1 al 5217-19 del CGCT) la legge 2014-58 del 27 gennaio 2014, per la modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle métropoles, ha riordinato le competenze e attivato un nuovo regime per le métropoles

⁴ Per una trattazione e rappresentazione di geografie metropolitane allargate, fondate sull'indice di metropolitaneità, si rimanda a Boffi-Colleoni-Palvarini 2013.

Tabella I | Ambiti provinciali caratterizzati da una agglomerazione di centri medi e piccoli posti in area di influenza di una grande città, a confronto con le Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario.

Città metropolitana Provincia	Comuni (n°)	Superficie (km ²)	Popolazione (2014) □	Densità di pop. (ab/km ²)	Reddito medio (2012) (€)
Roma Capitale	121	5.363,30	4.321.244	805,71	18.373,36
Milano	134	1.575,59	3.176.180	2.015,87	23.576,65
Napoli	92	1.178,96	3.127.390	2.652,67	15.910,27
Torino	315	6.827,00	2.297.917	336,59	19.910,63
Brescia	206	4.785,58	1.262.295	263,77	18.914,41
Bari	41	3.862,88	1.261.964	326,69	15.651,76
Bergamo	242	2.745,92	1.107.441	403,3	19.348,57
Firenze	42	3.513,68	1.007.252	286,67	20.234,43
Salerno	158	4.954,07	1.105.485	223,15	12.919,11
Bologna	56	3.702,32	1.001.170	270,42	21.376,00
Caserta	104	2.651,35	923.113	348,17	13.982,23
Varese	139	1.198,13	887.997	741,15	20.734,84
Genova	67	1.833,75	868.046	473,37	19.762,85
Monza e della Brianza	55	405,45	862.684	2.127,72	23.730,38
Venezia	44	2.472,91	857.841	346,9	19.323,35
Reggio Calabria	97	3.210,42	559.759	174,36	11.801,86
Barletta Andria Trani	10	1.542,95	393.769	255,21	14.063,80
Pistoia	22	964,13	291.788	302,64	17.588,36
Prato	7	365,71	253.245	692,47	19.175,29

La lettura delle rappresentazioni cartografiche proposte permette quindi di apprezzare come la dimensione economico-territoriale delle Città metropolitane non coincida con i confini provinciali su cui sono state costruite. Essa è articolata per immagini riferite a: i) la dimensione urbana e funzionale; ii) la dotazione di servizi e infrastrutture; iii) il confronto tra confini amministrativi e funzionali.

i) La dimensione urbana e funzionale delle aree metropolitane è stata rappresentata attraverso l'utilizzo delle banche dati spaziali dello studio del *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON), le quali basano i propri risultati su due aspetti fondamentali: in primo luogo vi è il riconoscimento delle *Morphologic Urban Areas* (MUA) ovvero quelle agglomerazioni urbane caratterizzate da un'elevata densità e/o estensione continua dell'urbanizzato⁵; in secondo luogo sono prese in considerazione le *Funcional Urban Areas* (FUA), ovvero quei territori contermini alle MUA dove si registra un'elevata dipendenza funzionale dal nucleo urbano principale, valutata attraverso i flussi di pendolarismo per lavoro⁶. MUA e FUA sono costruite sulla base dei confini comunali e pertanto, al fine di riconoscere l'effettiva forma dell'agglomerazione urbana, è stata riportata in mappa il livello informativo relativo all'uso del suolo urbanizzato.

È evidente come nei quattro esempi l'agglomerazione urbana, rappresentata dal susseguirsi di MUA confinanti e degli usi del suolo urbani, valichi i confini di Città metropolitana, interessando anche quei territori che fino a non molti anni fa rientravano nelle circoscrizioni provinciali dei capoluoghi, ovvero Monza per Milano, Prato per Firenze e Barletta, Andria e Trani per Bari e che oggi si trovano fuori dai "confini metropolitani" formalmente istituiti. L'area di diretta influenza che questi nuclei urbani esercitano sul territorio circostante è identificata dalle FUA, aree funzionali che descrivono la forza economica di ciascun centro nei confronti del proprio hinterland e che, nel caso di Milano, superano i confini nazionali includendo parte del Mendrisotto. Le FUA delle Città metropolitane selezionate, nonché quelle delle aree al contorno prese in considerazione negli esempi, superano per densità di popolazione e reddito medio pro capite i valori medi delle regioni a cui appartengono (*Tabella II*).

⁵ Il riconoscimento delle MUA avviene attraverso alcune regole: criterio di densità minima, ovvero municipalità la cui densità di popolazione è superiore a 650 abitanti per chilometro quadrato; criterio di popolazione minima, ovvero municipalità che pur non raggiungendo la densità minima, registrano una popolazione superiore a 20.000 abitanti (ESPON, 2013).

⁶ Il riconoscimento delle FUA avviene attraverso la selezione di quelle municipalità dove più del 10% della popolazione economicamente attiva lavora nella MUA (ESPON, 2013).

Tabella II| Le FUA delle quattro aree metropolitane a confronto le regioni di appartenenza.

ID FUA	Nome FUA	N° comuni	Superficie (km ²)	Popolazione (Istat 2014)	Densità di pop. (ab./km ²)	Reddito medio (2012) (€)
IT10767	Milano - Busto Arsizio - Como	493 ⁷	4.769,54	5.732.446 ⁸	1.201,89	22.363,99 ⁹
IT10846	Varese	61	412,53	303.649	736,07	21.311,56
IT10680	Bergamo	133	1.165,49	834.429	715,95	20.198,68
IT10687	Brescia	57	940,83	592.181	629,42	20.152,14
<i>Lombardia</i>		<i>1530</i>	<i>23.863,62</i>	<i>9.973.397</i>	<i>417,93</i>	<i>19.954,20</i>
IT10725	Firenze	31	2.409,00	856.921	355,72	20.854,13
IT10803	Prato	10	455,47	307.271	674,62	18.796,70
IT10797	Pistoia	4	370,60	106.769	288,10	18.069,50
<i>Toscana</i>		<i>279</i>	<i>22.986,99</i>	<i>3.750.511</i>	<i>163,16</i>	<i>18.233,83</i>
IT10778	Napoli - Castellammare di Stabia - Torre Annunziata - Nola	85	1.188,44	3.139.538	2.641,73	15.412,94
IT10697	Caserta	28	515,32	389.711	756,25	15.639,61
IT10816	Salerno	19	769,21	389.918	506,91	15.196,68
<i>Campania</i>		<i>550</i>	<i>13.670,90</i>	<i>5.869.965</i>	<i>429,38</i>	<i>13.709,47</i>
IT10675	Bari	23	1.235,64	738.386	597,57	15.991,13
IT10682	Bisceglie	3	231,63	171.501	740,41	16.299,67
IT10676	Barletta	1	149,35	94.903	635,44	15.147,00
<i>Puglia</i>		<i>258</i>	<i>19.540,87</i>	<i>4.090.266</i>	<i>209,32</i>	<i>13.784,45</i>

ii) La dotazione di servizi e infrastrutture delle aree metropolitane è stata rappresentata attraverso l'utilizzo della banca dati spaziali dello studio dello studio sulle Aree Interne del Paese condotto dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), che ha classificato i comuni italiani attraverso: l'individuazione dei poli di offerta di alcuni servizi essenziali quali scuola, sanità e mobilità¹⁰; la classificazione dei restanti comuni in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza¹¹. È stata inoltre evidenziata la rete infrastrutturale aeroportuale, autostradale e stradale principale.

Risulta evidente come gli ambiti di Città metropolitana presi in esame siano interessati da una diffusa presenza di Poli e Poli intercomunali (centri di offerta dei servizi) e da comuni di cintura il cui indicatore di accessibilità al polo più prossimo presenta valori di distanza inferiori ai 20 minuti. Le province di Brescia con 104 centri su 206 comuni, di Bergamo con 141 centri su 242 comuni e di Salerno con 58 centri su 158 comuni al contrario vedono una significativa quota di comuni classificati come area interna, sostanzialmente dovuta dal fatto che gran parte del territorio provinciale è montuoso.

⁷ Di cui 12 appartenenti alla Confederazione Elvetica.

⁸ Per i comuni italiani, dato ISTAT al 31.12.2014; per i comuni della Confederazione Elvetica, dato Ufficio Federale di Statistica al 31.12.2013.

⁹ Il valore è riferito ai soli comuni italiani.

¹⁰ Il Centro di offerta di servizi viene individuate come quel comune (Polo) o aggregato di comuni confinanti (Polo intercomunale), in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver (DPS, 2014, 24).

¹¹ La classificazione dei restanti comuni è effettuata mediante l'individuazione di quattro fasce: aree di cintura, aree intermedia, aree periferiche e aree ultraperiferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità al polo più prossimo calcolato utilizzando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo più prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. rispettivamente per le aree cintura e le aree intermedia. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici (DPS, 2014, 25).

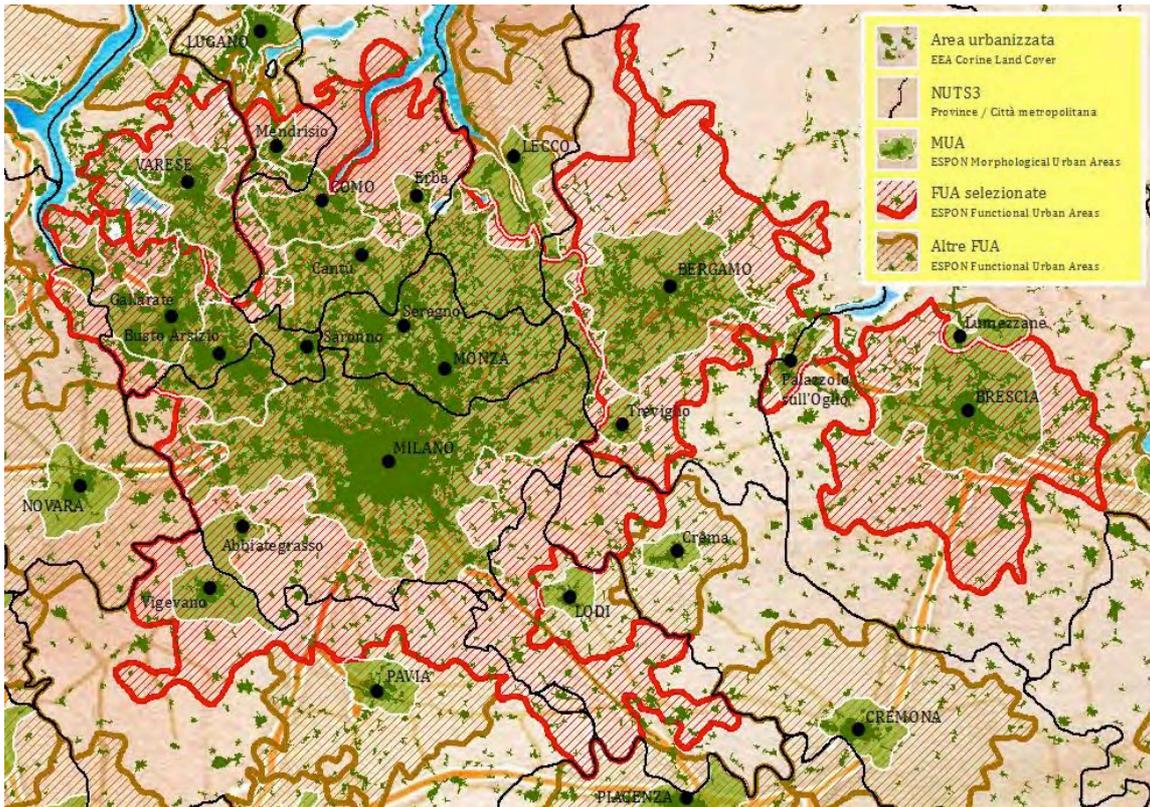


Figura 1 | Dimensione urbana e funzionale dell'area metropolitana di Milano (elaborazione propria su dati Agenzia Europea dell'Ambiente e ESPON).

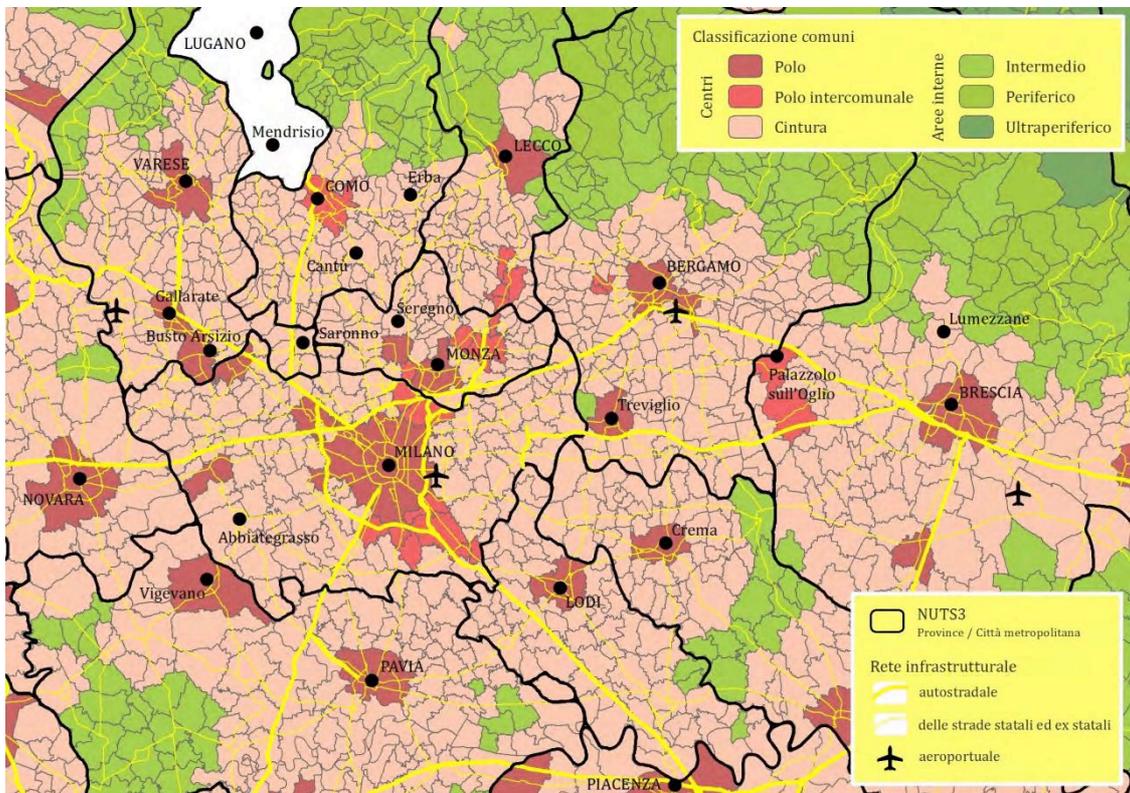


Figura 2 | Dotazione di servizi e infrastrutture dell'area metropolitana di Firenze (elaborazione propria su dati 2014 Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e Geoportale Nazionale).

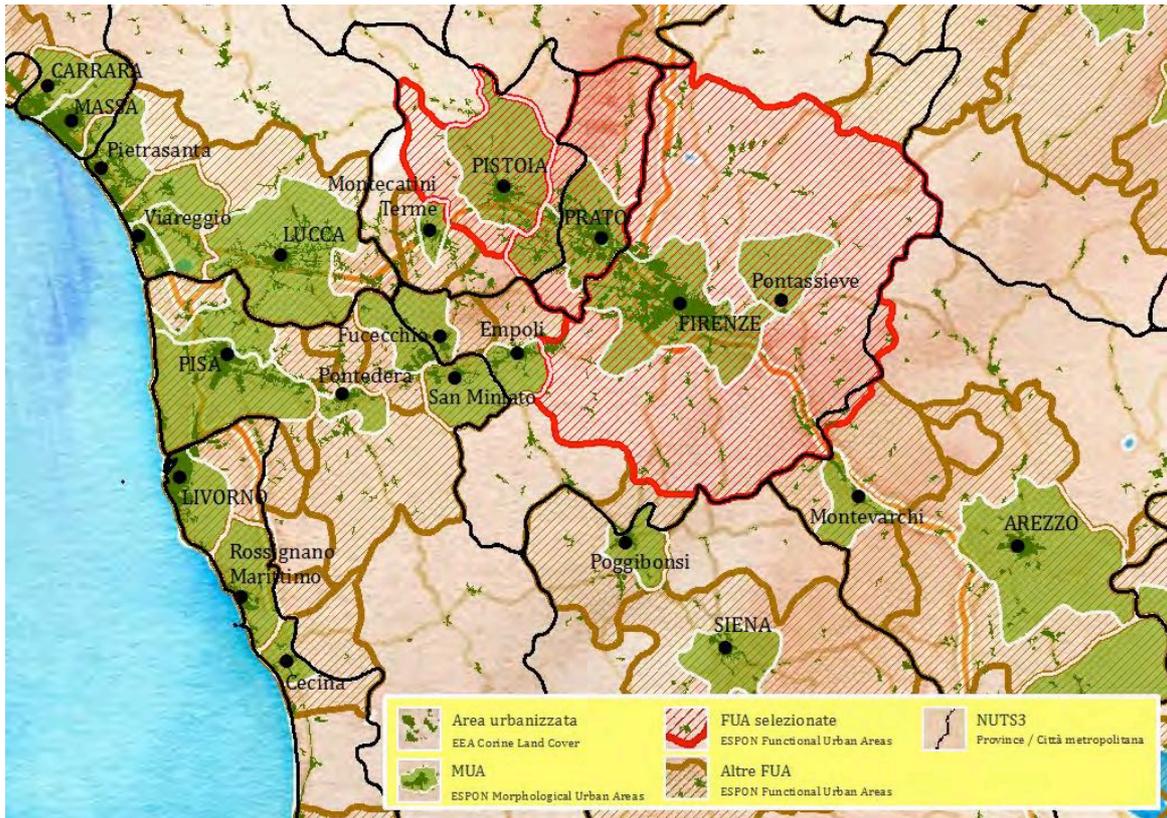


Figura 3 | Dimensione urbana e funzionale dell'area metropolitana di Firenze (elaborazione propria su dati Agenzia Europea dell'Ambiente e ESPON).

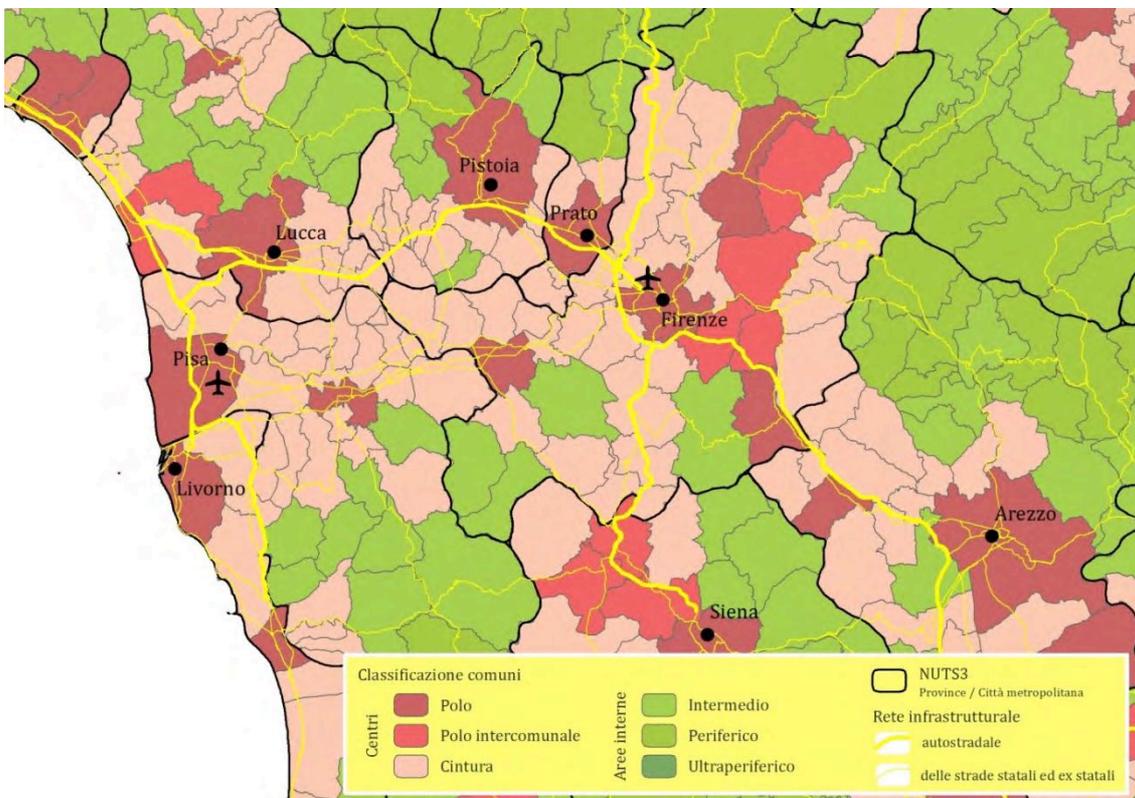


Figura 4 | Dotazione di servizi e infrastrutture dell'area metropolitana di Firenze (elaborazione propria su dati 2014 Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e Geoportale Nazionale).



Figura 5 | Dimensione urbana e funzionale dell'area metropolitana di Napoli (elaborazione propria su dati Agenzia Europea dell'Ambiente e ESPON).

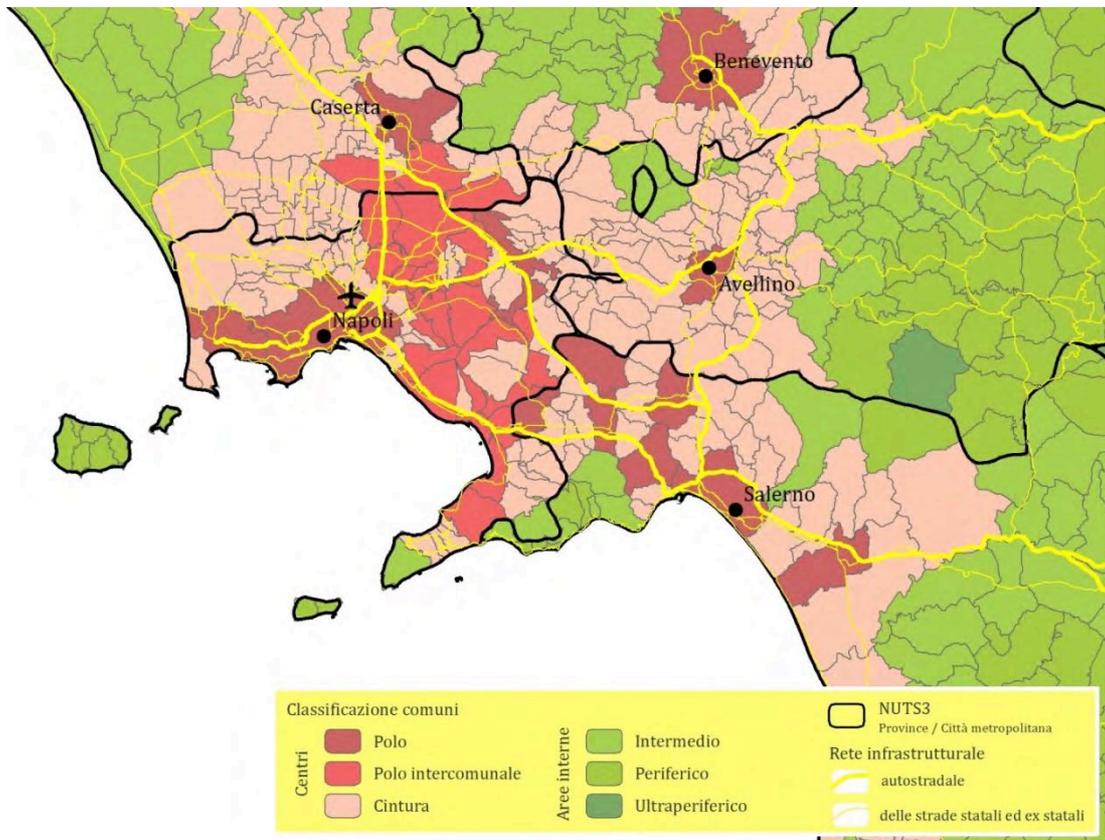


Figura 6 | Dotazione di servizi e infrastrutture dell'area metropolitana di Napoli (elaborazione propria su dati 2014 Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e Geoportale Nazionale).



Figura 7 | Dimensione urbana e funzionale dell'area metropolitana di Bari (elaborazione propria su dati Agenzia Europea dell'Ambiente e ESPON).

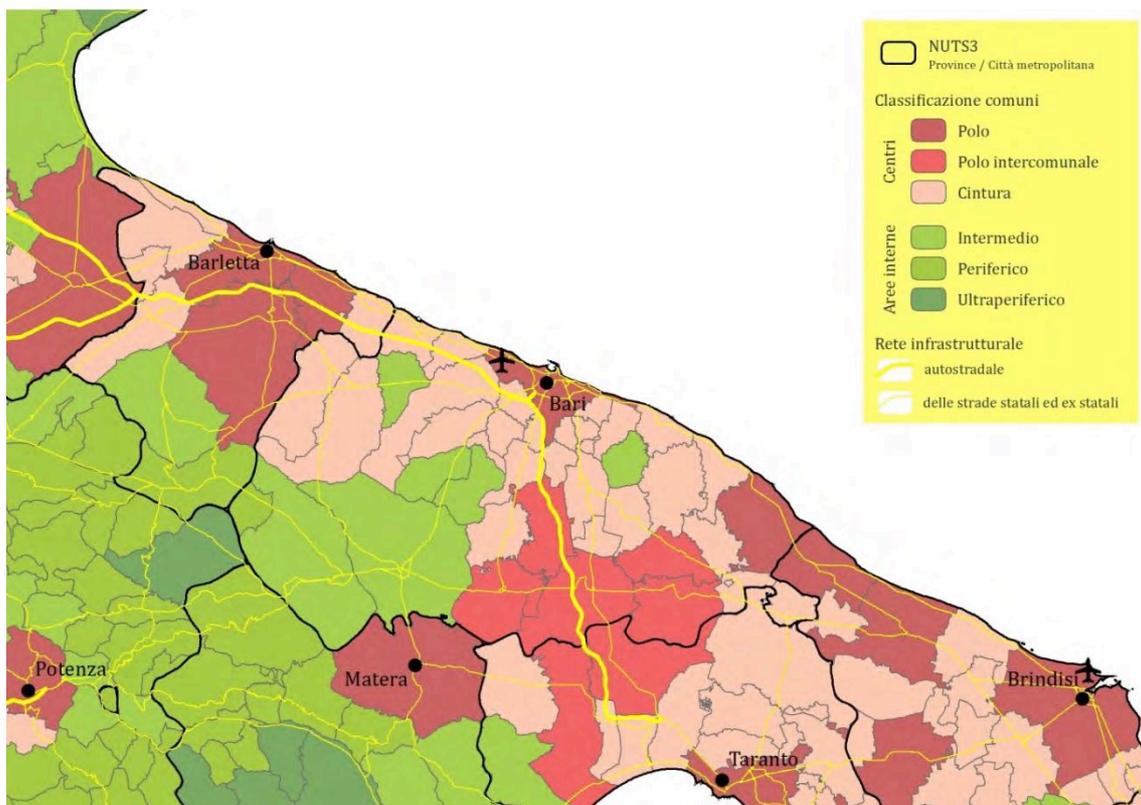


Figura 8 | Dotazione di servizi e infrastrutture dell'area metropolitana di Bari (elaborazione propria su dati 2014 Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e Geoportale Nazionale).

iii) È stato infine effettuato un confronto tra confini amministrativi (provinciali e del comune capoluogo) e confini funzionali delle aree metropolitane, individuati nell'ambito di studi di ricerca quali: le già citate FUA dello studio ESPON; i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) dell'ISTAT, ovvero ambiti costituiti da più comuni contigui tra loro dove la popolazione risiede e lavora, calcolati sulla base di matrici di pendolarismo¹²; la definizione delle aree urbane e delle relative regioni funzionali operata dall'OCSE, basata su criteri di popolazione e pendolarismo più stringenti rispetto allo studio ESPON¹³.

Risulta evidente come nel caso nelle più articolate Città metropolitane, ovvero Milano e Napoli, anche la classificazione dell'OCSE definisca ambiti di influenza che superano il confine formalmente istituito.

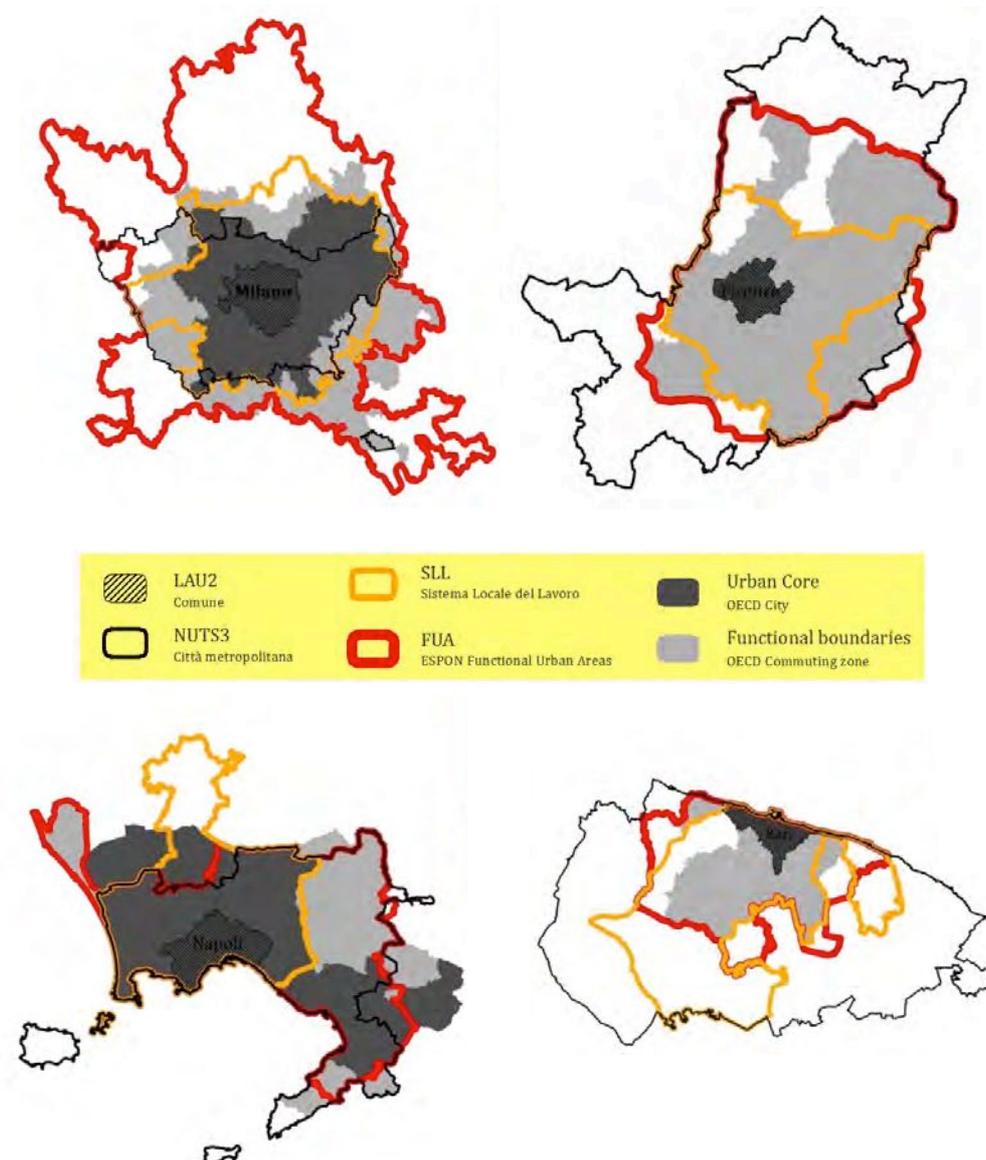


Figura 9 | Confini amministrativi e funzionali delle aree metropolitane di Milano, Firenze, Napoli e Bari (elaborazioni proprie su dati Geoportale Nazionale, ESPON, ISTAT, OECD)

¹² I SLL presi in considerazione sono calcolati sulla base di un nuovo metodo adottato dall'ISTAT nel 2011, basato su un algoritmo chiamato EURO dalla Task Force di Eurostat per la predisposizione di SLL armonizzati a livello europeo (ISTAT, 2015, 2).

¹³ Lo studio dell'OCSE si basa su una metodologia che si compone di tre fasi principali: l'identificazione di nuclei urbani a partire da dati raster sulla popolazione selezionando, per le città europee celle contigue con densità di almeno 1.500 abitanti per chilometro quadrato; il collegamento di nuclei urbani non contigui appartenenti alla stessa area funzionale avviene laddove il 15% della popolazione di ciascuno dei nuclei urbani si sposta per motivi di lavoro nell'altro nucleo urbano; la delimitazione dell'hinterland dell'area urbana funzionale, laddove vi siano municipalità con almeno il 15% della popolazione attiva che lavora in un certo nucleo urbano (OECD, 2013).

2.3 | Qualche riflessione intorno alla necessità di (rinnovati) strumenti di governo/governance territoriale

Il riassetto normativo in corso in Italia produce una significativa revisione delle forme e degli strumenti di governo della scala territoriale (o area vasta); accanto al rafforzamento-integrazione (da sperimentare) del disegno per le dieci Province-Città Metropolitane, si conferma per il resto un ruolo di coordinamento della pianificazione/programmazione di area vasta per le nuove Province (quali enti di secondo livello), senza il riconoscimento di differenze in termini di caratterizzazione urbana/territoriale (qui segnata in chiave metropolitana).

La realizzazione di una forma di governo della complessità territoriale dei contesti metropolitani fa riferimento, con particolare evidenza in Italia, alla volontà di perseguire obiettivi di efficienza e di efficacia della spesa pubblica e di ottimizzazione del sistema dei servizi. Le motivazioni non possono però limitarsi alla (sacrosanta) base economica razionale: la città diffusa deve ri-edificare a scala metropolitana spazi pubblici e temi collettivi, luoghi di rappresentanza democratica e di decisione politica. Una indicazione delle finalità perseguibili da un governo metropolitano, a partire dalle diverse esperienze europee (Vandermotten 2010, Censis 2014), può essere ricondotta: (i) partendo da quanto sopra menzionato, alla volontà di semplificare l'amministrazione pubblica, riducendo i livelli di governo, razionalizzando i processi decisionali e uniformando i sistemi di regolazione (ii) al rafforzamento della capacità decisionale in ordine alla necessità di compiere scelte strategiche e di governare le politiche metropolitane; (iii) al perseguimento di politiche di coesione sociale e di equiparazione dei diritti di cittadinanza (servizi, imposte e tariffe, ...) a favore delle realtà più svantaggiate, per cittadini che abitano in modo sempre crescente territori di diversi comuni (Vandelli, Vitali 2014, 79).

Il livello intercomunale, tradizionalmente irrisolto nel nostro paese, -specie nei contesti metropolitani non Città Metropolitana- rappresenta un terreno di lavoro importante nella ridefinizione delle competenze in atto. Il ridisegno delle competenze statali e regionali in materia urbanistica e di governo del territorio contenuto nella revisione in atto del Titolo V della Costituzione (art. 117), riconsegna al livello centrale norme generali in materia urbanistica e principi in materia di associazione dei Comuni, confermando al livello regionale competenze in materia di pianificazione territoriale (Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb., marzo 2015, 29-32)

Assunto che i poteri locali non percepiscono in modo chiaro vantaggi da forme di coordinamento trans-comunale, gli strumenti normativi da mettere in campo in una fase di ristrutturazione delle competenze nazionali e regionali, non possono limitarsi a rendere possibile il coordinamento intercomunale: laddove non fosse posto in termini cogenti nella nuova regolazione va almeno reso conveniente per gli attori coinvolti. (Calafati 2014, 21)

Pare delinearsi un rinnovamento significativo del ruolo dell'attore regionale nel prossimo futuro, con riferimento ad almeno tre profili di intervento:

- un ridisegno della legislazione regionale in materia di governo territoriale che riconosca e sancisca le “geografie stabili” di cooperazione intercomunale (ripartendo ad esempio dai contesti che hanno maturato agende di progettualità territoriale comune e dall'eredità delle aree sub-provinciali definite entro i PTCP) accanto a geografie volontarie fondate su progettualità territoriali;
- l'introduzione di meccanismi obbligatori e premiali funzionali alla approvazione congiunta a scala intercomunale della componente strutturale/strategica dei piani comunali;
- un sostegno diretto alle progettualità territoriali anche attraverso l'utilizzo di piani attuativi regionali (pianificazione territoriale d'area), funzionali ad affrontare temi di rilevanza regionale; in questo senso cospicua, e variegata, è la sperimentazione condotta da diverse regioni italiane¹⁴.

Il ruolo di regia regionale che si profila di potenziale interesse in questa fase potrebbe contenere, unitamente (e oltre) alla tradizionale funzione di “regolazione spaziale” (urbanistico-territoriale), ruoli e funzioni delle politiche regionali che, per il raggiungimento di adeguati livelli di efficacia amministrativa, incorporino temi e materie proprie delle forme di governance multiscopo e multiattoriale. Una

¹⁴ Quali esperienze di pianificazione d'area di iniziativa regionale si rimanda, per approcci diversi e interessanti, ai *Piani Strategici di Area Vasta* della Regione Puglia, ai *Piani Territoriali Regionali d'Area* della Regione Lombardia, ai *Piani d'Area* della Regione Veneto, ai *Programmi Speciali d'Area* della Regione Emilia Romagna.

pianificazione d'area quale laboratorio che concorre a colmare il vuoto territorial (extra Città Metropolitane istituite) determinate dal quadro normativo, costruendo una piattaforma di progettualità/coesione decisionale strategica per le aree metropolitane “de facto”.

Riferimenti bibliografici

- Adobati, F., Ferri V., Pavese C., (2014), *Città metropolitane: divari verticali, orizzontali e territoriali. Evidenze e implicazioni*, relazione presentata alla XXXV Conferenza Scientifica AISRe – Padova, settembre 2014.
- Balboni E., (2014), “La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano”, in Sterpa A. (ed), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, pp. 13-20.
- Balducci A. (2004), “Milano dopo la metropoli. Ipotesi per la costruzione di un'agenda pubblica”, *Territorio*, n. 29-30.
- Bartaletti F., (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Torino, Bollati e Boringhieri.
- Boffi M., Colleoni M., Palvarini P. (2013), *Le aree metropolitane in Italia e i loro caratteri socio-territoriali*, IV Convegno Nazionale Associazione Nazionale di Sociologia Sezione Sociologia dell'Ambiente e del Territorio Milano, 5 e 6 Dicembre 2013.
- Calafati A. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, GSSI Urban Studies, w.p. 1.
- Cammelli M., (2011), *Governo delle Città: profili istituzionali*, in Dematteis G., a cura di, *Le grandi città italiane*, Marsilio, Venezia, pp. 335-378.
- Censis (2014), *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma.
- DPS - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), “Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, in *Materiali UVVAL – Documenti*, no. 31.
- ESPON (2013), *Espon 2013 Database Dictionary of Spatial Units*. (http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index.html).
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Ferri V., (2008) *Governare le Città metropolitane. Un'istituzione del federalismo*. Introduzione di Massimo Bordignon, Carocci, Roma, pp. 334.
- Ferri V. (2009), *Le Città metropolitane in Italia. Un'istituzione del federalismo*, in *Economia Italiana*, n. 2, pp. 389-426.
- ISTAT (2015), *Sistemi Locali del Lavoro. Nota metodologica*. (http://www.istat.it/it/files/2014/12/nota-metodologica_SLL2011_rev20150205.pdf)
- Mistri M., (2013), *La Città metropolitana. Una confusa riforma italiana*, La gru, Padova.
- OECD (2006), *Territorial reviews: Milan, Italy*, Policy Brief.
- OECD (2013), “Defining regions and functional urban areas”, in OECD, *Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-47-en.
- Piperata G. (2014), “La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale. Commento ai commi 2, 5, 6, 12, 14, 15,16, 18 della legge 7 aprile 2014, n. 56” in Sterpa A. (ed) *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, pp.52-64.
- Roma G., (2014) *Goodbye, territorio! Quale sviluppo con poteri concentrati e governance debole?*, EyesReg, Vol.4, N.6 (<http://www.eyesreg.it>).
- Sebastiani C., (2007), *La politica delle città*, il Mulino, Bologna.
- Urbani, P. (2011), “Politiche pubbliche per le grandi città”, in Dematteis G., (ed) *Le grandi città italiane*, Marsilio, Venezia, pp. 317-334.
- Vandelli W, Vitali W (2014), “Il cammino accidentato verso le città metropolitane”, in Vitali W (ed.), *Un agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Il Mulino, Bologna.
- Vandermotten C. (2010), *Administrative, morphological and functional urban regions And Metropolitan governance*, Meeting Urbact program, Lille, 12.02.2010.
- Veneri, P. (2015), *Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering?*, OECD Regional Development Working Papers, 2015/13, OECD Publishing, Paris. (<http://dx.doi.org/10.1787/5js3d834r3q7-en>).