

AREE METROPOLITANE - CITTA' METROPOLITANE

pianificazione strategica e governo dell'area metropolitana

G.Campilongo - ARPA Lombardia

1. Abstract

Le principali cause dei problemi ambientali delle aree metropolitane vanno ritrovate nelle modalità con cui è avvenuta la grande concentrazione di attività e persone e negli elevati livelli di mobilità che per motivi di lavoro, studio, fruizione di servizi ne è scaturita.

Il miglioramento della qualità dell'ambiente e un uso sostenibile delle risorse presuppone l'individuazione di azioni che, per essere efficaci, non possono essere circoscritte all'interno dei confini comunali, ma devono riguardare necessariamente l'area metropolitana.

Nelle precedenti edizioni del rapporto è stata posta una particolare attenzione alle vicende della Città Metropolitana, nuovo ente territoriale, individuato per la prima volta dalla L. 142 del 1990, ente che stenta tuttora a decollare per la mancata condivisione, tra i soggetti interessati alla sua costituzione, in merito a competenze e territorio da gestire.

In questa edizione del rapporto si è voluto invece verificare se, in questa fase di transizione verso la Città Metropolitana, le città centrali hanno ritenuto comunque indispensabile, per raggiungere obiettivi di miglioramento della qualità della vita in generale e dell'ambiente in particolare, attivare forme di collaborazione con i comuni facenti parte dell'area metropolitana.

Il Piano Strategico sembra essere, attualmente, il mezzo maggiormente orientato a questo scopo, in quanto strumento per il governo delle aree urbane che si basa su una visione di futuro della città condivisa, di lungo periodo e riferita all'area vasta, che può fare proprie anche azioni finalizzate al miglioramento della qualità dell'ambiente, inserite nel contesto di strategie e programmi di sviluppo da perseguire mettendo in relazione e facendo agire attori, interessi, politiche e risorse.

Per quanto riguarda invece l'individuazione delle aree metropolitane e l'istituzione delle Città Metropolitane, la situazione rimane immutata rispetto allo scorso anno, mentre passano da 10 a 15 gli incarichi ad amministratori che hanno come oggetto l'area metropolitana. Sono invece solo 9 su 40 i siti degli enti interessati (comuni, province e regioni) che trattano dell'area metropolitana.

2. Il governo delle aree metropolitane

Con un trend in continua crescita la popolazione mondiale tende a insediarsi prevalentemente nelle aree urbane, intendendo per aree urbane non solo i confini amministrativi delle città ma anche il territorio che le circonda, entro il quale sono tracciate le funzioni che la città non era più in grado di contenere per incompatibilità tra funzioni, squilibri nel mercato edilizio, nuovi stili di vita che comportano la richiesta di nuove abitazioni, nuovo consumo di suolo e aumento dell'uso dell'auto ed entro il quale si verificano le dinamiche tipiche delle aree metropolitane: le intense relazioni tra la città centrale, di grandi dimensioni, caratterizzata dall'alta densità di abitanti e attività e i centri minori. Relazioni legate non solo allo svolgimento delle attività economiche ma anche determinate dalla fruizione dei servizi di varia natura presenti nella città, comprese le attività culturali e ricreative.

Queste modalità di sviluppo delle aree metropolitane generano un forte impatto sull'ambiente, in termini di uso di risorse, di riduzione della biodiversità, di inquinamento, di carenza di adeguate infrastrutture e servizi, di congestione da traffico dovuta ad un uso non correttamente pianificato del territorio e di conseguenza dalla mobilità di persone e cose, che utilizzano modalità di trasporto non appropriate.

Per far fronte a questi problemi occorrono quindi interventi che non si possono limitare all'ambito comunale, ma devono interessare l'intero territorio coinvolto, anche se non sembra ancora matura una cultura che consenta di costruire un soggetto che abbia la propria base nei comuni partecipanti e che sia in grado di far proprie le funzioni che i singoli comuni non possono adempiere da soli.

Per le principali aree metropolitane italiane¹ il legislatore aveva individuato questo nuovo soggetto nella Città Metropolitana, da allora Comuni, Province e Regioni non hanno ancora trovato l'intesa necessaria per istituirla.

Tuttavia, per superare le difficoltà, si stanno consolidando alcune ipotesi di soluzione.

Una consiste nell'individuazione della Provincia quale ente di governo dell'area metropolitana. Questa possibilità presenta sicuramente alcuni aspetti positivi, che consistono nel ridurre i conflitti legati alla perdita di poteri da parte degli enti interessati alla istituzione della "città metropolitana" (non si crea un nuovo ente) e nel poter utilizzare una struttura già organizzata e funzionante che dovrà "solamente" farsi carico delle nuove competenze. Allo stesso tempo, un aspetto negativo potrebbe invece consistere nella possibile non coincidenza del territorio della provincia con quello dell'area metropolitana.

Un'altra modalità, in alcuni casi già praticata nei fatti, consiste nell'iniziare ad affrontare alcuni problemi a partire da aggregazioni spontanee di comuni, aspetto di cui si vuole iniziare a dare conto nel presente contributo.

Infatti, dall'esperienza di alcuni casi analizzati nella edizione del rapporto dello scorso anno², sembrerebbe che abbiano maggiori prospettive di successo adesioni spontanee e graduali di comuni, basate sulla condivisione delle funzioni e degli obiettivi che si vogliono attribuire alla Città Metropolitana.

Inoltre, in alcuni di questi casi, la fase di transizione verso la Città Metropolitana è affidata ad organismi definiti Conferenze Metropolitane, entro cui cominciare a prefigurare e sperimentare il ruolo della futura Città Metropolitana, sia per quanto riguarda la promozione del nuovo ente che per l'esercizio, in via transitoria, di funzioni di competenza della Città Metropolitana.

¹ Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina, Palermo, Cagliari.

² AREE METROPOLITANE - CITTA' METROPOLITANE l'individuazione dell'area metropolitana.

Per quanto riguarda la situazione relativa alla perimetrazione delle aree metropolitane e alla istituzione delle Città Metropolitane, non si registrano modifiche rispetto a quanto segnalato nelle precedenti edizioni del Rapporto. Pertanto la situazione risulta ancora essere le seguente:

SITUAZIONE RELATIVA ALLA DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE		
AREA METROPOLITANA	DELIMITAZIONE	PROVVEDIMENTO
Torino	non delimitata	
Milano	non delimitata	
Venezia	individuata un'area di cui fanno parte 5 comuni ³	LR 36/12.08.1993
Trieste	non delimitata	
Genova	individuata un'area di cui fanno parte 40 comuni ⁴	LR 12/22.07.1991 e LR 7/24.02.1997
Bologna	individuata un'area coincidente con la provincia	LR 33/12.04.1995 e LR 20/24.3.2000
Firenze	individuata un'area coincidente con le province di Firenze, Prato e Pistoia.	Delibera Consiglio Regionale 130/29.03.2000
Roma	non delimitata	
Napoli	non delimitata	
Bari	non delimitata	
Palermo	individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni ⁵	LR n. 9/6.3.1986 e Decreto Presidente Regione 230/10.8.1995
Messina	individuata un'area di cui fanno parte 51 comuni ⁶	LR n. 9/6.3.1986 e Decreto Presidente Regione 230/10.8.1995
Catania	individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni ⁷	LR n. 9/6.3.1986 e Decreto Presidente Regione 230/10.8.1995
Cagliari	non delimitata	

³ Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino.

⁴ Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi, Cogoleto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondanina, Rovegno, Valbrenna, Vobbia, Lumarzo.

⁵ Aci Bonaccorsi, Aci Castello, Aci Catena, Aci Sant'Antonio, Acireale, Belpasso, Camporotondo Etneo, Catania, Gravina di Catania, Mascalucia, Misterbianco, Motta Sant'Anastasia, Nicolosi, Paternò, Pedara, Ragalna, SanGiovanni La Punta, San Gregorio di Catania, San Pietro Clarenza, Sant'Agata Li Battiati, Santa Maria di Licodia, Santa Venerina, Trecastagni, Tremestieri Etneo, Valverde, Viagrande, Zafferana Etnea.

⁶ Ali, Ali Terme, Antillo, Barcellona, Pozzo di Gotto, Casalvecchio Siculo, Castel Mola, Castoreale, Condò, Fiumedinisi, Forza d'Agrò, Furci Siculo, Furnari, Gaggi, Gallodoro, Giardini Naxos, Gualtieri Sicaminò, Itala, Leni, Letojanni, Limina, Lipari, Malfa, Mandanici, Meri, Messina, Milazzo, Monforte San Giorgio, Mongiuffi Melia, Nizza di Sicilia, Pace del Mela, Pagliara, Roccafiorita, Roccalumera, Roccavaldina, Rometta, S. Marina di Salina, San Filippo del Mela, San Pier Niceto, Sant'Alessio Siculo, Santa Lucia del Mela, Santa Teresa di Riva, Saponara, Savoca, Scaletta Zanclea, Spadafora, Taormina, Terme Vigliatore, Torregrotta, Valdina, Venetico, Villafranca Tirrena.

⁷ Altavilla Milicia, Altofonte, Bagheria, Balestrate, Belmonte Mezzagno, Bolognetta, Borgetto, Capaci, Carini, Casteldaccia, Cinisi, Ficarazzi, Giardinello, Isola delle Femmine, Misilmeri, Monreale, Montelepre, Palermo, Partinico, Santa Flavia, Termini Imerese, Terrasini, Torretta, Trabia, Trappeto, Ustica, Villabate.

3. Normativa di riferimento della Città Metropolitana

L'ente di governo delle aree metropolitane, la Città Metropolitana, è stato previsto per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla L. 142/90, confermato nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000) e inserito nella Costituzione in seguito alla modifica del Titolo V, avvenuta con la L. 3/2001.

Al fine di rendere operative le previsioni introdotte nella Costituzione la legge 131/2003 ha dato mandato al Governo di emanare appositi decreti legislativi. A titolo informativo si ricorda che a seguito di varie proroghe dei termini, nello scorso 2005 il Governo aveva predisposto uno schema di decreto, decaduto in seguito alla scadenza del mandato elettorale.

Infine si segnala una recente proposta del Coordinamento ANCI dei Sindaci delle Città Metropolitane con la quale vengono richieste, per i sindaci delle città metropolitane, funzioni di programmazione territoriale dell'area vasta, nonché della rete di servizi che insistono in tale area e alcuni poteri straordinari di tipo commissariale soprattutto in tema di opere pubbliche, traffico, mobilità ed inquinamento, sul modello di quanto già avvenuto per alcuni sindaci in anni recenti. (dal sito ANCI)

Per un esame dettagliato delle suddette norme si rimanda alla edizione 2004 del Rapporto⁸.

Come ulteriore contributo alla conoscenza delle vicende della Città Metropolitana si riporta di seguito l'intervento, effettuato nel corso del convegno di presentazione del II Rapporto dal Prefetto Balsamo⁹, con il quale vengono ricostruite le vicende giuridico istituzionali di questo ente e illustrati i contenuti del D.Lgs. predisposto dal governo lo scorso anno.

“La questione delle aree metropolitane inizia ad essere dibattuta in Italia a metà degli anni 60, fu l'Università di Pavia, che per prima approfondì questi temi, nel quadro degli studi sull'ordinamento degli enti locali. Il primo disegno di legge del governo risale al 1978, mentre il primo disegno di legge del Ministero degli Interni è del 1983 che, portato in Parlamento, diede luogo all'elaborazione in Commissione di un testo unificato che teneva conto delle diverse proposte parlamentari. Si arriva così all'inizio della X legislatura, quando il Governo pone come elemento centrale del suo programma l'attuazione dell'art. 128 della Costituzione, norma costituzionale, non ancora attuata, che prevede che l'ordinamento degli Enti locali sia definito da una legge generale di principi e non da una normativa di dettaglio come quella ereditata dal regime prerepubblicano. Ovviamente fu chiaro che il problema del governo delle aree metropolitane, che in altri paesi d'Europa era stato affrontato e risolto positivamente, era un elemento centrale di questa azione riformatrice e il dibattito che era stato avviato e portato avanti aveva fatto emergere chiaramente, sia pure in forma schematica, tre possibili soluzioni: la prima, prevedeva la creazione di un ente istituzionale deputato a governare l'area metropolitana, caratterizzato da tutti gli elementi tipici di un ente territoriale; la seconda, di rimettere al sistema degli Enti Locali, già presenti sul territorio, la possibilità di organizzarsi con forme autonome associative e di cooperazione, liberamente scelte, che dessero risposta ai problemi della conurbazione; la terza, astrattamente praticabile, consisteva nel prevedere un'azione di coordinamento, con disponibilità finanziaria e poteri di programmazione, da parte dello Stato o delle Regioni nei confronti dell'operatività dei singoli Enti Locali presenti sul territorio, che mantenevano comunque la loro autonomia. Scegliere fra una di queste ipotesi comportava problemi di carattere costituzionale, questo è stato l'elemento di difficoltà cui si è andò incontro in quegli anni fino alle modifiche costituzionali del 2001 che, anticipo, non hanno comunque risolto completamente il problema. La modifica della costituzione origina dalla potenziale sovrapposizione di ruolo fra qualunque forma di governo metropolitano e il ruolo istituzionale della Provincia, in quanto l'autorità metropolitana è chiamata a svolgere un ruolo

⁸ AREE METROPOLITANE CITTA' METROPOLITANE fonti giuridiche - problematiche aperte.

⁹ Direttore Centrale delle Autonomie, Dipartimento Affari interni e territoriali del Ministero degli Interni, con competenze di ordinamento degli Enti locali.

istituzionale nell'esercizio di funzioni che attengono ad un'area vasta intercomunale, di competenza della Provincia. Il nostro ordinamento costituzionale recitava, infatti, all'art 114, che la Repubblica si ripartisce in Comuni, Province e Regioni. Prima della modifica della Costituzione del 2001 questa norma è stata sempre interpretata nel senso che qualunque segmento del territorio nazionale dovesse necessariamente far parte sia del territorio di un comune che del territorio di una provincia che del territorio di una regione, in altri termini non poteva esistere un territorio che ricomprendesse solo 2 o 1 di questi livelli. Inoltre, l'art. 128 della Costituzione, nell'affidare l'ordinamento degli enti locali a una legge generale dello Stato, era interpretato da tutti nel senso che il modello di questi enti doveva essere un modello generale, uniformemente disciplinato, per cui era dubbio che costituzionalmente potesse operarsi una definizione di funzioni diversificata per una provincia che avesse connotazioni di Città Metropolitana. Altri problemi nascevano dal fatto che l'istituzione dell'ente di governo metropolitano richiedeva un'azione di coordinamento forte nel sistema istituzionale preesistente, perché ovviamente si trattava di costituire una realtà nuova in un sistema esistente, questo significava oltretutto che bisognava, era avvertito da tutti, incidere su 2 profili fondamentali e cioè il profilo sulle circoscrizioni provinciali, attraverso la possibilità di modifica delle circoscrizioni provinciali e il profilo delle circoscrizioni comunali attraverso la modifica, frammentazione, aggregazione dei comuni preesistenti, ovviamente questo creava un problema perché per ciascuno di questi 2 tipi di interventi la Costituzione definiva un procedimento autonomo e individuava dei presupposti di costituzionalità rigidi: per la modifica delle circoscrizioni provinciali la Costituzione, all'art. 133, prevedeva e prevede, perché non è stato modificato, che l'iniziativa debba essere assunta dai Comuni quindi la legge dello Stato non potrebbe intervenire in materia se non sulla base di un'iniziativa dei Comuni, vedremo come questo ha avuto delle conseguenze sul problema della costituzione delle Città Metropolitane, analogamente la variazione delle circoscrizioni comunali, che è affidata alla potestà legislativa della Regione è subordinata al sentire le popolazioni interessate che, nella giurisprudenza costituzionale, significa svolgere un referendum popolare nell'ambito delle popolazioni soggette alla variazione, in altri termini il sistema di governo metropolitano, oltre a porre dei problemi con le norme costituzionali, implicava dei subprocedimenti che andavano a coinvolgere dei soggetti istituzionali in posizione di autonomia e quindi erano esposti a un rischio di incertezza, in altri termini la condivisione doveva essere operata su un progetto che necessariamente doveva essere unitario e organico con una serie di soggetti istituzionali o di altro tipo come le popolazioni, che non hanno una certezza di orientamento e che possono subire nel tempo evoluzioni.

Questo è il quadro delle difficoltà che giustifica o comunque dà conto del fatto che questo problema è rimasto irrisolto per tanto tempo.

La Legge 142 tentò di risolvere il problema con un artificio giuridico, la provincia era configurata come autorità metropolitana e assumeva la denominazione di Città Metropolitana, la Provincia non era soppressa, ma era essa stessa che evolveva. La norma prevedeva inoltre un meccanismo di attribuzione a una serie di soggetti istituzionali di sedimenti di intervento, così la Regione era identificata come l'Ente che deve delimitare, diceva la norma, sentiti i Comuni, ecco questo è il primo aspetto: un sentito soltanto, non un'intesa né tanto meno una forma di coinvolgimento diverso, quindi insomma una soluzione che affidava, dall'alto, la scelta alla Regione, scelta che ovviamente era ancora più appesantita in capo alla Regione perché doveva, non solo delimitare l'area metropolitana ma andare a individuare le funzioni del governo metropolitano quindi fare un'operazione selettiva nel suo ambito e procedere poi al riassetto delle circoscrizioni comunali, un riassetto che doveva essere operato prima della costituzione dell'autorità metropolitana, per il quale addirittura la norma, prevedeva che dovessero soltanto essere sentiti i Comuni, quindi con dubbi di costituzionalità, perché come ho detto prima l'art. 133 della Costituzione prevede una forma di referendum per le variazioni di circoscrizioni. La prima scelta fu quindi quella di puntare sull'Ente Regione le cui determinazioni si combinavano con quelle dello Stato. Veniva anche previsto poi che tutto questo fosse riassunto da un provvedimento riadattato dallo Stato, che lo Stato potesse in caso di inadempienza delle Regioni intervenire in via surrogatoria e io ricordo che su questo tema, quando si cominciò ad avvertire che le Regioni non erano in grado di procedere agli adempimenti

che loro la legge affidava ci furono delle riunioni alla Presidenza del Consiglio per esaminare se si doveva procedere a questo intervento surrogatorio, ma ovviamente l'esito di queste riunioni fu quello di non procedere in questo senso, era insomma pura astrattezza quella di pensare che un processo così complesso potesse essere gestito in via surrogatoria dall'alto centralmente da una struttura che era lontana dai problemi del territorio, che erano ovviamente diversi rispetto alle varie realtà.

Questo contesto portò alle nuove norme del 1999, si capì, infatti, che la scelta del 1990 di cercare di calare dall'alto un modello unitario di costituzione del governo dell'area metropolitana non era praticabile e in linea con la ratio delle modifiche della 142, che proprio in quegli anni furono portate avanti. Si puntò quindi tutto sugli Enti Locali presenti sul territorio, facendo nascere il processo costitutivo dalla realtà territoriale, dal quadro istituzionale. Si cominciò a dire che era sempre la Regione che doveva delimitare l'area metropolitana, ma doveva farlo in conformità a quanto deliberato dagli Enti Locali interessati, poi il procedimento fu costruito attraverso un'iniziativa congiunta del Sindaco del capoluogo interessato e del Presidente della Provincia che iniziavano una comune elaborazione progettuale congiunta per poi convocare una Conferenza dei Rappresentanti degli Enti Locali interessati, facenti parte dell'area, che dovevano dibattere individuare e discutere i contenuti dello Statuto che avrebbe dovuto definire l'assetto non solo funzionale ma anche ordinamentale della città metropolitana e, una volta raggiunta un'intesa, portarlo alla deliberazione degli Enti Locali e al referendum. Si è cercato cioè di anticipare il momento di coinvolgimento degli Enti Locali e delle rispettive popolazioni nella fase costitutiva in modo che su di esso si portassero anche i provvedimenti di variazione delle circoscrizioni dei comuni che il procedimento complessivo richiede. Anche questa soluzione non ha avuto esito, per due motivi: perché puntava su un'aspettativa di intesa/cooperazione tra due soggetti che obiettivamente sono controinteressati sul problema: il Presidente della Provincia e il Sindaco del Comune capoluogo, ma non solo per questo, anche perché era un procedimento che pensava di poter costruire il processo costitutivo sulla base di un unanime consenso di tutti i variegati soggetti coinvolti e ovviamente siccome gli interessi in gioco sono tanti si è visto subito che si è trattato di un'aspettativa utopistica, in questi anni, infatti, è stato accantonato il problema e all'accantonamento del problema ha anche inciso e influito il fatto che nel 2001 è sopravvenuta la modifica costituzionale, perché a quel punto si è capito che c'erano delle forti novità per cui quel disegno che era stato partorito appena un anno prima, il Testo Unico è del 2000, doveva essere accantonato nella attesa di capire che cosa diceva di nuovo la Costituzione. Le modifiche alla Costituzione hanno sciolto alcuni nodi fondamentali sui quali si erano arrovellati studiosi e politici negli anni in cui il quadro costituzionale nulla diceva in ordine al governo metropolitano. Il nuovo art. 114 fa una scelta chiara e ambiziosa, una scelta di campo, cioè crea un parallelismo assoluto fra la Città Metropolitana e gli altri Enti Locali e addirittura la Regione. Si parte quindi da Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e Stato, tutti posti in posizione di pari ordinazione, tant'è che vengono tutti definiti enti autonomi e tutti definiti con potere Statutario, di poteri propri, di risorse proprie, per tutti questi enti, quindi anche per la Città Metropolitana, viene definita la competenza esclusiva dello Stato a definire la materia elettorale, la definizione degli organi di governo e le funzioni fondamentali, tutti questi Enti e quindi anche la Città Metropolitana vengono dotati di una potestà normativa propria a livello costituzionale nella materia dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni, tutti questi enti ed anche alla Città Metropolitana vengono, dall'art. 119 della Costituzione, resi destinatari di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, di risorse proprie di compartecipazione a tributi erariali secondo quel federalismo fiscale che è nelle prospettive della norma Costituzionale. La nuova Costituzione non risolve però esplicitamente la questione del rapporto fra Città Metropolitana e Provincia, che abbiamo visto all'inizio, ma è possibile in via induttiva ricavare la soluzione di questo problema in quanto aver previsto la Città Metropolitana come ente necessario, non più come ipotesi costruita dal legislatore ordinario, ma aver previsto l'obbligo del legislatore di realizzare il governo metropolitano pone in una condizione di pariteticità costituzionale il rapporto tra la Città metropolitana e la Provincia e ciò perché sostanzialmente tra le due entità c'è una sovrapposizione inevitabile di ruolo è possibile ragionevolmente ritenere che, avendo la Costituzione fatto

riferimento ai due enti, implicitamente ha voluto affermare che laddove si va a costituire l'uno, l'altro deve venir meno perché altrimenti si determinerebbe una situazione di irrazionalità organizzativa non ammissibile.

Questo orientamento è stato tradotto in seno alla bozza del Decreto Legislativo, varato dal Consiglio dei Ministri in seguito alle modifiche costituzionali del 2001. Le scelte effettuate sono state quelle di semplificare al massimo il procedimento, cercare di renderlo attivabile in maniera disgiunta nei vari casi cosicché ogni area metropolitana potesse avere un percorso anche temporalmente distinto dalle altre, non necessariamente occorre arrivare a quella utopia che veniva immaginata dalla 142/90 che alla scadenza dei 24 mesi dall'entrata in vigore della legge venissero adottati dal Governo contestualmente una serie di Decreti Legislativi istitutivi delle città metropolitane, eliminare la regolamentazione puntuale, dettagliata, specifica del procedimento, laddove è possibile, fissare un profilo più pragmatico, delle grandi linee sulle quali poi lasciare ampi margini alla realtà di operare, perché i problemi delle diverse aree metropolitane, di questo ci siamo accorti durante i 15 anni di tentativi, sono problemi profondamente diversi, non è possibile immaginare un percorso unitario. L'altro punto di forza della scelta di questo Decreto Legislativo è quello di puntare sul comune capoluogo, in altri termini identificare chiaramente la responsabilità del procedimento istitutivo, il comune capoluogo, come ente istituzionale, che ha la responsabilità maggiore dei problemi delle aree metropolitane in questo momento perché su di esso fanno carico questi problemi, come anche ente esponenziale della collettività locale più rilevante e significativo deve assumere e guidare tutto il processo programmatico, infatti, la norma dice che la proposta di costituzione della città metropolitana è presentata dal Sindaco del comune capoluogo dell'area metropolitana, di intesa con i Comuni che vengono a far parte dell'area, quindi sostanzialmente si immagina che il Comune capoluogo attivi una serie di attività di concertazione con i comuni della sua area, individuando quelli da coinvolgere. Le modalità di concertazione sono rimesse integralmente alla sua discrezionalità e si potrà far luogo all'istituzione di Conferenze permanenti rapporti bilaterali singoli con singoli enti, trattative, negoziazioni allargate per aree geografiche, insomma qualunque modalità attuativa potrà essere buona purché possa portare al risultato, perché sostanzialmente il problema dei Comuni dell'area metropolitana è quello di uscire da un dilemma che li stringe sempre più: da una parte non perdere l'autonomia di cui essi godono e quindi il sospetto col quale guardano a qualunque processo istitutivo, ma a fronte di questo c'è un altro rischio per i Comuni dell'area periferica e cioè il rischio della marginalizzazione della loro presenza istituzionale e del loro ruolo e questo è quello che è già avvenuto in parte, ci sono Comuni nelle aree metropolitane che nell'800 avevano un'esatta identificazione culturale economica e sociale e che l'hanno persa perché sono diventate periferie e quindi una negoziazione guidata e promossa da parte del comune capoluogo che deve portare a una condivisione. Se si arriva a questa intesa verranno acquisiti i pareri della Regione e della Provincia, i cui ruoli sono meno incisivi che in passato ma d'altra parte, dopo 15 anni di tentativi ed esperienze senza risultati, necessariamente bisognava puntare su un Ente che guidasse chiaramente il processo costitutivo, quindi la Regione e la Provincia esprimono una loro valutazione, la Regione delimita l'area metropolitana, su proposta dei Comuni, con un ruolo che non ha effetti interdittivi, non può averne, si tratta di esprimere valutazioni su un progetto che viene presentato, dopodiché se i Comuni (capoluogo e contermini) deliberano conformemente, la proposta viene trasmessa al Governo e diventa un disegno di legge governativo sul quale il Parlamento avrà un ampio spazio di approfondimento e di valutazione e questo perché abbiamo introdotto una novità, con la proposta di delimitazione e di costituzione della Città Metropolitana sono contenuti anche degli elementi innovativi e cioè: il riparto delle funzioni diverso da quelle fondamentali, l'ipotesi del riparto, l'ipotesi di riarticolazione dei Comuni e poi degli strumenti, dice la norma, in grado di garantire il coordinamento, l'esercizio coordinato, dell'attività normativa della Città Metropolitana e dei comuni in essa ricompresa e una gestione coordinata delle risorse attraverso ordinamenti finanziari e contabili della Città Metropolitana e dei Comuni che siano coerenti e compatibili, questo perché, perché avendo elevato la Città Metropolitana a ente istituzionale dotato di proprie risorse un problema grosso che si pone dalla scelta costituzionale del 2001 è quello di creare dei meccanismi attraverso i quali ci sia un dialogo,

la cooperazione fra la Città Metropolitana e i Comuni in essa ricompresi perché rimangono Comuni con tutto il patrimonio di autonomia che la Costituzione gli riconosce, è importante che si costruisca attraverso lo Statuto della Città Metropolitana un meccanismo che garantisca l'economicità complessiva e la chiarezza dei ruoli reciproci e anche la possibilità che la Città Metropolitana incida e diriga in maniera rispettosa dell'autonomia il processo gestionale di governo dei Comuni stessi. Queste sono le linee, il Decreto è stato varato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, la delega è in scadenza quindi si dovrà rinnovare, però è un primo approccio che valorizza un'esperienza che si è consolidata in questi anni.

Volevo accennare brevemente al problema della questione di Roma capitale e Roma Città Metropolitana, sappiamo che Roma è ricompresa fra le aree metropolitane, sappiamo che sin dalle modifiche costituzionali del 2001 è stata introdotta una norma che prevede un ordinamento speciale per Roma capitale d'Italia, questa norma ha creato dei problemi abbastanza complessi e delicati perché l'ordinamento veniva rimesso alla legge dello Stato, veniva anche ipotizzata la possibilità che questo ordinamento coprisse anche l'area normativa non si capisce bene se estesa fino all'intervento legislativo. Un problema sul quale bisognerà molto ragionare è se in questa specialità dell'ordinamento di Roma capitale, previsto già dalla nuova Costituzione, i problemi non sono assorbiti integralmente dalla formula di Roma capitale.”.

4. La pianificazione strategica

Le aree urbane cui il rapporto fa riferimento sono diventate in questa edizione ventiquattro in quanto sono state prese in considerazione tutte le città con più di 150.000 abitanti.

Dalle informazioni acquisite tramite i siti internet e da contatti diretti con funzionari comunali si è tentato di effettuare una prima panoramica delle iniziative messe in campo dalle suddette città per affrontare le problematiche che riguardano il loro territorio e l'area vasta in cui si collocano, coinvolgendo i comuni che ne fanno parte.

Lo strumento su cui vogliamo concentrare l'attenzione in questa edizione del rapporto e che, tra l'altro, sta avendo una crescente diffusione tra le principali città, non solo italiane, è il Piano Strategico.

“Il Piano Strategico è innanzitutto un processo di governance che mette insieme attori e politiche, seleziona obiettivi di governo, avvia processi concertati di trasformazione territoriale e mobilita investitori economici in un quadro di competitività sovra locale. Ma soprattutto individua una visione di futuro delle città condivisa, di lungo periodo e di area vasta.

Per fare questo il Piano costruisce reti e patti tra soggetti nella città e promuove alleanze tra città, delineando strategie di respiro internazionale volte a rafforzare i sistemi locali urbani.

Sono ormai ventisei¹⁰ le città italiane che si stanno dotando di un Piano Strategico per il governo del territorio e altre stanno perfezionando l'adesione alla associazione che le rappresenta, La Rete delle Città Strategiche (ReCS).

La Rete è un'iniziativa che unisce le città italiane che adottano il Piano Strategico come strumento innovativo per governare i processi di sviluppo dei loro territori.

L'iniziativa, promossa dal Sindaco di Firenze, è stata immediatamente accolta da altre sei città italiane (La Spezia, Pesaro, Torino, Trento, Venezia e Verona) che il 16 ottobre 2003 hanno firmato un Protocollo di Intesa costituendosi gruppo promotore per l'avvio del progetto. L'iniziativa ha visto fin da subito l'importante sostegno e contributo dell'ANCI e dell'ufficio europeo IDEALI (Identità Europea per le Autonomie Locali Italiane) sede dell'ANCI e delle altre a Autonomie Locali a Bruxelles.

¹⁰ Torino, Verona, Venezia, Bolzano, Trento, Asti, Cuneo, La Spezia, Piacenza, Ferrara, i Comuni coppiresi (Ferrara), Jesi, Firenze, Prato, Pesaro, Perugia, Terni, Napoli, Caserta, Bari, Brindisi, Barletta, Lecce, Catania, Olbia, Carbonia, Cagliari.

La Rete ha sede nella città il cui Sindaco é designato Presidente, mentre a Firenze è situato il coordinamento delle attività della Rete. Un contributo operativo è inoltre assicurato dall'ufficio di IDEALI, per lo sviluppo di una dimensione europea della Rete e per curarne gli aspetti di comunicazione.

Gli obiettivi che le Rete si propone di perseguire riguardano:

- la diffusione della pianificazione strategica quale modello di governance locale;
- la gestione del governo metropolitano per passare in modo adeguato dalla pianificazione delle strategie alla loro attuazione;
- la promozione del “prodotto città” e dei servizi urbani sui quali i governi del territorio scommettono il proprio futuro;
- il benchmarking¹¹ tra le esperienze di pianificazione strategica in Europa;
- il rafforzamento del “punto di vista” delle città in Europa;

La ReCS intende raggiungere queste finalità tramite lo strumento della cooperazione tra le Città, italiane ed europee, dell'informazione sul dibattito in Europa e gli orientamenti comunitari in materia di politiche urbane, ed attraverso il sostegno di un Comitato scientifico che orienta l'azione della rete e ne valuta la qualità.

Il fenomeno delle reti nasce su impulso delle istituzioni comunitarie, in primis la Commissione, al fine di promuovere l'attuazione delle politiche comunitarie sul territorio, attraverso i governi locali. Ciò è avvenuto e avviene tuttora in molti campi, dalla cultura alle infrastrutture, dall'economia all'ambiente. Le città hanno così *incrociato* altri attori partecipanti alle reti, come le imprese, i centri di ricerca, le università, le province, le regioni, assumendo la metodologia del partenariato e della consultazione permanente per una programmazione condivisa. Inoltre, dalla fine degli anni '80 alcune città in Europa si sono poste l'obiettivo di una crescita che andasse oltre l'arco temporale rappresentato dal periodo elettorale amministrativo e che riuscisse a dare una prospettiva di sviluppo in molti ambiti, da quello culturale a quello edilizio, alla costruzione di luoghi di aggregazione, a nuove infrastrutture in grado di collegare più efficacemente la città alle grandi reti di trasporto proiettandole in una dimensione nazionale e internazionale. Così le esperienze di pianificazione strategica hanno migliorato l'efficacia delle politiche urbane, a fronte di scenari di cambiamento e a vantaggi localizzativi che necessitano di continue rivalutazioni.

Per passare in modo adeguato dalla “pianificazione delle strategie” alla “applicazione delle strategie”, la rete europea delle città con piani strategici può affrontare, in un tavolo “inter-metropolitano” di livello europeo, con un approccio di benchmarking, la problematicità del rapporto tra “il governo” (inteso come disegno e meccanismo istituzionale più adatto a governare) e “il governare” (l'azione volta a raggiungere gli obiettivi prefigurati).” (dal sito ReCS)

Si è proceduto quindi ad esaminare la situazione delle 24 città, con l'intenzione di verificare la presenza di obiettivi ambientali e il coinvolgimento dei comuni facenti parte dell'area metropolitana nella formazione del piano.

Per ogni città dotata di Piano Strategico o con il processo di redazione avviato sono state ricercate le seguenti informazioni:

- coinvolgimento dei comuni dell'area come territorio di riferimento per una valutazione delle problematiche e delle possibili risposte;
- coinvolgimento dei comuni dell'area come soggetti che partecipano in prima persona al processo di pianificazione strategica;
- la presenza di obiettivi rispetto al governo dell'area metropolitana;
- le principali problematiche ambientali affrontate.

Dai siti comunali o appositamente dedicati al Piano Strategico sono state pertanto ricavate le seguenti informazioni.

¹¹ In questo caso il benchmarking è lo strumento per aumentare la qualità e l'efficienza della pianificazione strategica puntando sugli standard dei soggetti simili considerati migliori.

TORINO

Torino è stata la prima città italiana a dotarsi di Piano Strategico nel febbraio 2000 ed è ancora la prima ad essersi munita di un secondo piano nel febbraio 2006.

Per sostenere, monitorare, promuovere e comunicare le opportunità offerte dal Piano Strategico, favorendo il confronto fra gli attori che rappresentano interessi diversi e complementari nell'area metropolitana di Torino, è stata creata, nel maggio 2000, l'Associazione Torino Internazionale, composta da 121 soci che comprendono enti pubblici (tra i quali figurano 23 comuni dell'area metropolitana), istituzioni, organizzazioni private, centri culturali, aziende, sindacati, associazioni di categoria.

Piano Strategico 1

Il Piano Strategico ha coinvolto le istituzioni, i rappresentanti politici, il mondo economico e la società civile in un progetto di ridefinizione della identità della città.

Gli obiettivi erano: migliorare l'integrazione nel sistema internazionale, costruire un governo metropolitano esteso e unitario, favorire le iniziative imprenditoriali, sostenere l'occupazione, fare di Torino un centro di ricerca e di formazione, trasformarla in una città di cultura e turismo, migliorare la qualità della vita.

Al termine del 2004, Torino Internazionale ha avviato un lavoro di valutazione dei risultati raggiunti, con l'obiettivo di aprire un rinnovato processo di pianificazione, permettere l'identificazione di nuove prospettive per la città e l'area metropolitana e rinnovare l'impegno dei diversi soggetti economici, politici e culturali coinvolti.

Degli obiettivi del Piano Strategico riportiamo quelli che riguardano il governo dell'area metropolitana e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

La linea strategica "Governance e servizi per l'area metropolitana. Costruire il governo metropolitano" ha individuato due obiettivi di carattere istituzionale:

1. creare nuove forme di governance;
2. costruire servizi per l'area metropolitana.

Il primo obiettivo ha un carattere generale, mentre il secondo è di tipo settoriale.

Obiettivo 1: creare nuove forme di governance.

Nell'area metropolitana torinese esistono già strutture consortili o aziendali che operano su scala metropolitana per politiche settoriali, anche se con ripartizioni geografiche non coincidenti (turismo, servizi idrici, politiche culturali, gestione rifiuti). Quello che manca è una sede stabile e generale di cooperazione e di indirizzo. Il Piano individua come strumento utile la costituzione di una Conferenza Metropolitana, formata dai Comuni interessati e dalla Provincia di Torino. La Conferenza può nascere a seguito della sottoscrizione di un protocollo di intesa da parte degli enti locali che intendono volontariamente prendervi parte.

In una prima fase, la Conferenza avrà esclusivamente poteri di indirizzo, ma è possibile prevedere che i Comuni e la Provincia deleghino ad essa alcune loro competenze. Questo passaggio potrebbe essere sancito da una legge regionale dopo l'avvio e il primo consolidamento dell'esperienza.

Il punto centrale è quello di costituire una sede in cui gli enti coinvolti si abituino alla ricerca di soluzioni concordate, in un confronto su un piano di parità, con uno scambio spontaneo e tempestivo delle informazioni rilevanti in loro possesso. La Conferenza Metropolitana così istituita, costituirà la sede ideale per discutere i modi e le tappe per la costruzione della "Città metropolitana". Si tratterà, in particolare, di elaborare in quell'ambito le proposte da sottoporre alla Regione sulla delimitazione dell'area metropolitana e di valutare l'opportunità di dare vita alla Città Metropolitana, predisponendo, eventualmente, il relativo statuto.

Gli strumenti istituzionali di carattere generale indicati nell'obiettivo precedente vanno affiancati da strumenti di intervento settoriali sotto il controllo e la responsabilità della Conferenza.

Obiettivo 2: costruire servizi per l'area metropolitana.

A regime si può immaginare che attorno alla Conferenza Metropolitana ruotino una serie di agenzie specializzate con il compito di governare specifiche politiche o di gestire specifici servizi su scala metropolitana. Alcune di queste agenzie esistono già: potranno essere ridefinite e razionalizzate, altre potranno essere istituite. Tra quelle che attualmente mancano e che sicuramente sono

necessarie, è stata individuata l'Agenzia per i trasporti. Si tratta di un'ipotesi ormai matura che prefigura uno strumento di governo essenziale in un settore strategico.

L'insieme delle proposte sopra delineate in sintesi ha ricevuto il consenso dei due attori fondamentali (il Comune di Torino e la Provincia di Torino) e di numerosi comuni dell'area metropolitana. La Regione Piemonte ha espresso un orientamento positivo nel merito.

Le tematiche ambientali sono affrontate nella linea strategica "Integrazione sociale, riqualificazione urbana, Ag. 21, ambiente. Migliorare la qualità urbana". Il termine qualità urbana assume qui un significato ampio comprendente tre aspetti:

- a. la qualità degli spazi urbani, dei manufatti architettonici, degli spazi naturali;
- b. la sicurezza, la coesione sociale, la garanzia di rendere minimi gli ambiti di marginalizzazione e di emarginazione;
- c. la qualità dell'ambiente naturale e dell'ecosistema della città, la qualità dell'aria e delle acque.

Si tratta di un campo di intervento molto vasto, che necessita di un approccio integrato. La città va considerata come uno spazio in cui le reti ambientali e quelle sociali trovano la loro più stretta interconnessione, secondo una visione per cui la sostenibilità delle iniziative per lo sviluppo è affrontata tenendo conto di tutti gli aspetti, coniugando ambiente, società, economia. La necessità di investire in qualità urbana non significa solo costruire belle piazze e belle case, o attrezzare tanto verde, ma anche favorire la generazione di un buon tessuto sociale. Secondo gli indirizzi prescritti dall'Agenda 21 deve essere garantita l'equità (sociale, generazionale e di genere) nella distribuzione e nell'accesso alle risorse ambientali e fondamentali come l'occupazione, la salute, la protezione sociale, i servizi di base, l'abitazione. Una città che ha forti politiche di sviluppo, che produce ricchezza e occasioni di lavoro deve anche garantire un ampio e diffuso accesso alle risorse culturali, materiali e naturali, in modo da permettere a tutti di godere dei vantaggi dello sviluppo. Deve essere una società con alti livelli di coesione che coinvolge tutti i soggetti e mette in pratica processi di partecipazione.

Le considerazioni fatte possono essere riassunte nei seguenti due obiettivi:

1. le nuove centralità, il rinnovo urbano e l'integrazione sociale come strategia per diffondere prosperità, coesione e rigenerazione urbana;
2. l'Agenda 21 locale, lo sviluppo sostenibile e l'innovazione ambientale come direzione e fondamento per le strategie cittadine.

Il secondo obiettivo di questa linea strategica raggruppa azioni che appartengono sia alla sfera dell'ecosistema naturale, sia all'ambito sociale. Esse non devono essere interpretate come esaustive, ma piuttosto come punto di partenza e come esempio di indirizzo per la definizione di altre azioni e per la costruzione di un'Agenda 21 dell'intera area metropolitana.

La valorizzazione degli spazi urbani deve allora essere perseguita secondo questa prospettiva, garantendo sia la qualità estetica dei manufatti architettonici delle zone di rappresentanza, sia consolidando il tessuto naturale della città, attraverso la presenza del verde all'interno della città e la valorizzazione degli spazi naturali, integrandoli nel tessuto urbano. Ciò significa occuparsi della loro accessibilità, in senso non solo infrastrutturale, ma soprattutto migliorando la loro attrazione e la loro fruibilità.

Le esigenze espresse da questa linea strategica sono applicabili all'insieme delle azioni previste dal Piano. Infatti, la qualità urbana non è perseguibile solo attraverso azioni specifiche, ma soprattutto attraverso la garanzia che le azioni attivate in tutti i diversi ambiti garantiscano impatti ambientali sostenibili. Ad esempio in materia di rifiuti e di risparmio energetico, oltre a prevedere azioni specifiche (riciclaggio dei rifiuti, depurazione delle acque), è importante definire politiche di carattere preventivo e garantire che le azioni proposte dal Piano siano improntate a tale spirito.

Fanno parte del secondo obiettivo le seguenti 5 azioni:

1. Sostenere strategie e progetti per migliorare la qualità ambientale
2. Attuare il progetto Torino Città d'Acque
3. Proseguire la riqualificazione degli spazi pubblici
4. Rilanciare il progetto Cortili Verdi
5. Promuovere una città a misura dei bambini e delle bambine

Piano Strategico 2

Il 2° Piano Strategico definisce una prospettiva di sviluppo per l'area metropolitana torinese nella direzione della società della conoscenza. Lo scenario di riferimento è quello di una società sempre più orientata a un'economia immateriale e alla produzione di servizi.

I nodi da sciogliere sono il completamento della trasformazione dell'area metropolitana, puntando sul capitale umano e su una dimensione territoriale metropolitana.

Le aree tematiche sono il Territorio metropolitano, la qualità sociale, il potenziale culturale, lo sviluppo economico.

La trasformazione generata dall'economia della conoscenza trova il proprio campo di applicazione nelle aree metropolitane, perché in questi territori la concentrazione e diversificazione di funzioni, di popolazione, di interessi e di possibilità raggiungono un livello di complessità e dimensione sufficiente. In effetti, le attività economiche riferite al nuovo sistema, con la contaminazione fra mestieri, industria e servizi che le contraddistingue, si muovono in una logica diversa del passato: dopo aver consumato territorio, oggi tendono a restituirlo per via dell'applicazione a tutti i livelli delle nuove tecnologie. La città torna in qualche modo alla sua funzione originaria di nodo di scambi, dove si rimescolano e convivono i servizi moderni a favore delle imprese, dei consumatori, della pubblica amministrazione; qui gli scambi trovano un ambiente favorevole in ragione della libera concorrenza e del dinamismo nella domanda finale. La prospettiva di sviluppo delineata dalla società della conoscenza è strettamente collegata alla dimensione urbana o, per meglio dire, essa dipende dalla possibilità di disporre di un contesto urbano e territoriale eccellente in termini connessioni internazionali e mobilità interna, di organizzazione dei servizi, di qualità del paesaggio, dell'ambiente e degli spazi verdi, della riqualificazione e della capacità di gestire la città pubblica all'interno del sistema insediativo metropolitano. Per queste ragioni, l'ottica del Piano è esplicitamente metropolitana nel senso che l'area metropolitana è il livello di riferimento (di governance e di government) necessario a definire le politiche pubbliche, in particolare quelle territoriali, che devono gestire i complessi servizi per lo sviluppo locale, sovralocale, macroregionale, interregionale. Per questo il 2° Piano Strategico propone una riflessione sull'area metropolitana a carattere sistemico e presenta l'idea di una "città di città", dà luogo a un'intelaiatura territoriale del Piano corroborandola con un nuovo immaginario utile a sostenerla. Va anche ricordato che il Piano Strategico è una trama attraverso cui gli attori, pubblici e privati, possono condividere temi e individuare progetti, attraverso un percorso condiviso che consente di superare la visione frammentata o settoriale del sistema urbano e del territorio.

Tra le immagini che emergono da questo cambio di prospettiva una fa riferimento all'intelaiatura territoriale del Piano Strategico, la quale persegue una configurazione reticolare e policentrica dell'area metropolitana che si ottiene sovrapponendo due figure differenti: da un lato la struttura storica a matrice radiocentrica, successivamente integrata da connessioni tangenziali; dall'altro una riorganizzazione di tipo reticolare della viabilità metropolitana che metta in risalto le potenzialità derivanti da una multicentralità distribuita nell'intera area. Si può ottenere in questo modo una "città di città" dalla struttura policentrica, che sorge intorno ai nodi di tale reticolo serviti dal trasporto pubblico su ferro, capace di ridurre i fattori di congestione e offrire opportunità diffuse di sviluppo, riqualificazione e relazione fra le città dell'area e Torino, in una logica di sostenibilità ambientale, riorganizzazione funzionale, contenimento nel consumo dei suoli.

Un'altra immagine concerne un nuovo rapporto fra spazio costruito e spazio periurbano aperto e naturale. Fino a oggi, questa relazione è stata spesso pensata in termini di tutela e salvaguardia delle risorse ambientali dell'area metropolitana, ma la dimensione e la portata delle trasformazioni in atto fa considerare un'idea dello spazio metropolitano dove costruito e ambiente possono diventare elementi intrecciati e complementari di un medesimo progetto di riqualificazione e valorizzazione. Nella "città di città" l'intelaiatura territoriale costituita dalle matrici radiocentrica e reticolare delle infrastrutture viene dunque a sua volta attraversata dai fiumi e dai grandi parchi urbani e metropolitani, dagli spazi agricoli periurbani che si insinuano nel costruito.

È tuttavia certo che un programma di questo tipo si può attuare soltanto legittimando specifici tavoli di coordinamento tra i governi locali, promuovendo la discussione e la definizione della forma

dell'insediamento, discutendo i tracciati delle nuove infrastrutture, le aree residuali, le fasce di rispetto e gli altri consumi del suolo, la forma dei nuovi margini, dei nodi, degli spazi pubblici e collettivi, il disegno del verde urbano e delle più vaste aree verdi esterne. In sostanza si tratta di governare i processi di trasformazione entro quadri di indirizzo integrati che lavorano in parallelo con le progettualità di settore e sono capaci di istruire le immagini del territorio e il loro carattere insediativo.

Questo approccio è necessario soprattutto ai Comuni metropolitani, dove è positivamente cresciuta negli ultimi anni molta progettualità. L'obiettivo è che i Comuni contribuiscano a costruire i nodi dell'integrazione tra il sistema di trasporto su ferro e il sistema della viabilità, attraverso pratiche di governance e scelte progettuali che possono prevedere anche l'aggregazione volontaria in sub-sistemi metropolitani per cercare sinergie più reciproche e consapevoli con Torino. Come si vede, l'integrazione dei sistemi insediativi della città metropolitana si presenta come un'esigenza di coordinamento all'interno di un quadro sistemico, ma al tempo stesso si offre come un processo inclusivo delle progettualità locali e delle loro ragioni contingenti. Le trasformazioni degli ultimi decenni hanno lasciato nell'area torinese una serie di spazi aperti e agricoli, spazi di risulta e di margine circondati dal costruito, che rischiano di essere considerati soltanto per il loro potenziale insediativo. Al contrario è importante che questi spazi, insieme all'intelaiatura ambientale costituita dai corridoi fluviali, dai grandi parchi urbani e dalla Corona delle Delizie, siano intesi come una risorsa, una rete verde metropolitana al punto d'incontro fra città, natura e agricoltura che rende il sistema della "città di città" più equilibrato, sostenibile e attrattivo. A questo scopo è necessario riconoscere un nuovo valore ai territori periurbani e sviluppare specifiche progettualità e tutele, anche riprendendo scelte già compiute dalla Provincia di Torino e da alcuni Comuni e enti territoriali (il Parco Tangenziale Verde del Prusst di Settimo Torinese, Borgaro e Torino, le indicazioni dei Piani Urbanistici di Collegno e Grugliasco sul sistema Dora-Sangone, il Parco del Po) nell'ottica di realizzare e potenziare le immagini proposte dal progetto Corona Verde della Regione Piemonte.

Assegnare un valore strategico alle aree periurbane determina effetti diretti e indiretti, misurabili sia nei processi di trasformazione sia nello sviluppo della governance metropolitana: proprio a partire da questa assunzione di valore deve essere ripensato il progetto insediativo dell'area metropolitana, rendendo compatibili la domanda di modificazione (infrastrutture e grandi progetti) con la necessità di avere collegamenti ambientali di valore ecologico, paesistico e fruitivo, greenways che strutturano lo spazio costruito, valorizzano le trame dei fiumi e dei corridoi ecologici o, ancora, conservano e riqualificano gli spazi di un'agricoltura non più soltanto food oriented.

Progettare gli spazi e i paesaggi periurbani significa anche utilizzare meccanismi di compensazione ambientale collegati a trasformazioni e infrastrutturazioni molto impattanti – si veda il programma di gestione dei rifiuti e del Termovalorizzatore che destina il 10% del valore dell'opera alle compensazioni ambientali – supportando progetti di territorio, non riferiti cioè alla singola opera. Per quel che riguarda le politiche di tutela dell'agricoltura periurbana, buone possibilità sono offerte dalle Politiche Agricole Comunitarie e dai documenti di programmazione strategica redatti dal Governo e dalla Regione Piemonte che promuovono programmi di sostegno alle attività agricole e contribuiti per la riconversione colturale e produttiva, dal food oriented alla riqualificazione ambientale. Altre opportunità vengono dalla normativa sull'agricoltura multifunzionale che consente di destinare aree agricole a territori a valenza fruitiva (parchi agrari). Non da ultimo, la valorizzazione delle risorse ambientali deve incrociarsi con la sostenibilità e l'innovazione tecnologica, sia attraverso sperimentazioni puntuali – si pensi alla piattaforma dell'idrogeno a Basse di Stura e Mirafiori – sia per mezzo dell'applicazione di best practice nelle modalità ordinarie di trasformazione del territorio, riguardanti la raccolta delle acque, il contenimento del consumo dei suoli, i terreni permeabili, la messa a dimora di verde, l'impiego di fonti energetiche rinnovabili. Su tutti questi temi Torino può costruire una propria specificità competitiva e una riconoscibilità, anche internazionale in termini di ricerca applicata.

VERONA

Per la città di Verona la missione della progettazione strategica è innanzitutto quella di creare una coesione fra le forze diverse di Verona, dando voce e responsabilità a tutti.

L'idea che lo anima è quella della democrazia condivisa e della progettazione partecipata, ossia la volontà di un coinvolgimento allargato e diretto degli attori cittadini. Sono coinvolti enti pubblici e privati, il terzo settore e il mondo imprenditoriale e, naturalmente, anche la cittadinanza. Piano Strategico significa collaborazione, negoziazione e assunzione di responsabilità nella realizzazione dei progetti.

La scelta di lasciare spazio alla partecipazione collettiva e alla collaborazione significa dare importanza non solo al "che cosa" del risultato finale di scelta, quanto al "come" del processo decisionale, nell'ottica appunto della partecipazione e condivisione.

Il comune di Verona è il soggetto che attiva ed anima il Piano Strategico. Il suo compito non è decidere lo sviluppo futuro di Verona, ma dare avvio e coordinare i lavori di progettazione, lasciando ai soggetti riuniti attorno ai tavoli di discussione il compito di far emergere le esigenze della Città e decidere i progetti di crescita, in base ad un disegno unitario. Non si tratta solo di mediare fra parti diverse, ma far uscire idee nuove e creare coesione. Per coinvolgere i comuni facenti parte dell'area metropolitana è stata istituita una consulta. La Consulta, aperta anche ad ulteriori adesioni, attualmente è costituita dal Comune di Verona e da 23 Comuni dell'Area metropolitana. Tale organismo, oltre ad essere il luogo di discussione e analisi per verificare la possibilità di applicazione a livello sovracomunale delle linee d'azione e delle progettualità emerse all'interno del Piano Strategico, è il luogo dove i Comuni aderenti definiscono nuovi programmi e attività di sviluppo per l'Area metropolitana.

La Consulta è un esempio delle nuove pratiche di governance contenute nel Piano Strategico: la pianificazione territoriale viene così a basarsi su nuove strategie d'intervento all'interno di aree sovracomunali, che coinvolgono tutti gli Enti Locali interessati, creando un confronto diretto e democratico tra loro.

Il Piano Strategico si basa su 5 aree strategiche che sono le aree di forza corrispondenti a specifici patrimoni che la città ha deciso di valorizzare. Ad ogni area corrisponde un tavolo di lavoro dove enti ed associazioni, collaborano nel definire progetti, linee d'azione e scenari per tracciare il futuro della città di Verona. Le aree sono: cultura, economia, territorio, welfare, politiche giovanili.

L'area strategica Territorio punta alla creazione di un'area metropolitana di nuova generazione, non più basata su dinamiche centro-periferia, ma sull'idea di una rete che unisce nodi urbani di diverse dimensioni tra loro complementari. Lo sviluppo sostenibile dell'area è una scelta strategica che valorizza il territorio e le sue risorse ambientali.

Le azioni sono: Programma speciale pluriennale per il risparmio energetico, Sistema metropolitano di trasporti pubblici, Cintura verde intorno alla città.

Le linee progettuali prevedono: Riquilificazione quartiere Veronetta, Avvio Agenda 21, Ufficio qualità urbana, Logistica di città, Gestione integrata del sistema del verde della città metropolitana, Metrò Verona Sud – Centro Storico e sistema trasporti città metropolitana.

VENEZIA

Il Piano strategico è un documento di programmazione che assume la costruzione delle condizioni per lo sviluppo locale come obiettivo del governo della città da conseguirsi con l'attivazione di politiche capaci di garantire la qualità sociale, economica e culturale della comunità di riferimento.

Conseguentemente, il piano è stato definito considerando - in progress - l'evoluzione del momento congiunturale del sistema socio-economico dell'area veneziana, e assumendo come riferimento gli obiettivi dell'azione dell'Amministrazione comunale.

L'obiettivo generale che si pone il Piano Strategico di Venezia è costruire, in un futuro vicino e misurabile, una città caratterizzata dall'alta qualità della vita dei suoi abitanti - nei suoi aspetti relazionali, lavorativi e culturali - e dall'alta qualità dei suoi assetti fisici e ambientali.

Il documento del Piano strategico di Venezia è stato presentato alla città il 10/10/2004 e recepisce le indicazioni emerse in fase di sviluppo del Progetto Commissioni, una serie di gruppi di lavoro

organizzati per ambiti tematici incaricati di verificare, calibrare e approfondire i contenuti del Piano strategico.

- I. Città internazionale;
- II. Città della cultura;
- III. Città del turismo;
- IV. Città dell'alta formazione, della ricerca e dell'innovazione;
- V. Città nodo di eccellenza della logistica;
- VI. Città della produzione materiale;
- VII. Città degli abitanti: plurale e solidale;
- VIII. Città degli abitanti: la sostenibilità.

Il campo d'azione delle Commissioni richiama in modo diretto le Linee strategiche e le Condizioni strutturali, individuate dal Piano. Per ciascuna delle Linee strategiche è stato previsto un tavolo di lavoro, mentre le Condizioni strutturali sono state considerate come elementi trasversali al sistema e presenti in tutte le linee strategiche.

Dall'organizzazione e dalla gestione di questa molteplicità di momenti di confronto l'Ufficio di piano si riprometteva di derivare:

- l'adesione ai contenuti del piano del maggior numero possibile di attori del sistema locale e la definizione del documento finale da sottoporre alla sottoscrizione;
- per ogni linea strategica e condizione strutturale:
 - la conferma/la modifica dei contenuti delle strategie e delle politiche proposte per il conseguimento degli obiettivi perseguiti;
 - la revisione e l'implementazione dell'insieme delle azioni da realizzare per l'attuazione delle politiche;
 - lo schema delle relazioni tra linee strategiche;
 - il consenso sul loro ordinamento per scala di priorità (gerarchizzazione delle azioni che si ritiene necessario realizzare per raggiungere gli obiettivi);
- per l'intero Piano strategico:
 - le priorità dell'intero progetto di sviluppo.

Città Metropolitana

Per quanto riguarda la Città Metropolitana il piano propone di rileggere e sviluppare il sistema territoriale veneziano in prospettiva metropolitana è un passaggio indispensabile per valorizzarne le potenzialità, per considerare correttamente l'effettiva dimensione dei fenomeni socio-economici che lo riguardano e per definire coerenti funzioni conseguenti.

A tal fine è necessario riconoscere e decodificare la struttura del sistema metropolitano, che già oggi caratterizza il funzionamento dell'area veneziana, per riprogettare servizi e infrastrutture di livello sovracomunale e programmare gli interventi necessari per un miglioramento delle sue capacità competitive verso i sistemi territoriali del Nord Est e dell'Europa. Contemporaneamente, è necessario innovare la struttura istituzionale del sistema, favorendo la creazione di un nuovo ente di governo – la Città Metropolitana - con poteri e funzioni proprie, così come previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001 attuativa del Titolo V della Costituzione, per semplificare il funzionamento del sistema e per dare assetto organico, anche con l'ampliamento delle funzioni, ai poteri di programmazione e gestione degli Enti territoriali in esso rappresentati.

Quale effetto di strategie e politiche così finalizzate, l'attuale configurazione dei comuni dell'area veneziana andrà ridefinita, “verso l'alto”, con la costituzione dell'ente dotato di poteri che garantiscono il governo della complessità e “verso il basso”, con la sua articolazione in comuni metropolitani.

Strategie

- Istituire la Città Metropolitana
- Rafforzare la dimensione metropolitana del sistema veneziano dell'area centroveneta (PATREVE)
- Realizzare la riforma degli assetti del comune attraverso l'istituzione delle Municipalità.
- Garantire la qualità ambientale

Ambiente

I cittadini hanno diritto ad un ambiente sano nella ricerca della compatibilità tra sviluppo economico ed equilibrio ambientale sostenibile.

Garantire la qualità ambientale significa, dunque, liberare i cittadini dai rischi per la salute e garantire un alto livello di qualità ambientale, conservando il capitale naturale e la biodiversità e puntando ad una corretta gestione delle risorse e ad una qualificazione degli spazi urbani.

In quest'ottica perseguire obiettivi di sostenibilità e qualità ambientale rappresenta un'opportunità per stabilire una scala di priorità tra le azioni proposte, smascherare costi nascosti e stimolare l'ideazione di soluzioni innovative.

La definizione di adeguati indicatori ambientali e la costruzione di un sistema di monitoraggio indipendente costituiscono il riferimento per la realizzazione di un opportuno strumento di "aiuto alla decisione" calibrato sulla realtà territoriale veneziana.

Politiche

- Sviluppare la produzione di energie alternative e razionalizzare i consumi;
- Ridurre complessivamente i carichi inquinanti;
- Sviluppare un sistema diffuso di educazione ambientale;
- Riorganizzare e ottimizzare il sistema di raccolta, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani;
- Riquilibrare, valorizzare e sviluppare il patrimonio naturalistico;
- Tutelare la risorsa acqua in termini qualitativi e quantitativi.

GENOVA

La città di Genova, pur non risultandoci abbia aderito alla rete delle Città Strategiche, ha adottato un Piano Strategico, definito Piano della Città.

Il piano è stato presentato nel 2002 e ha rilanciato le indicazioni programmatiche della Conferenza Strategica del 1999, aggiornate in seguito dalle Conferenze Strategiche del 2004 e del 2006.

L'idea di città che emerge dal piano è quella di una metropoli aperta e solidale in cui si costruiscono le condizioni per un armonico sviluppo. Obietti del piano sono: Città di tutti, Città delle qualità, Città dell'economia e del lavoro, Città superba, Città portuale, Città della cultura, La gestione della città.

Il piano si pone l'obiettivo di favorire l'istituzione della Città Metropolitana trasformando le circoscrizioni comunali genovesi in municipi. I comuni dell'area metropolitana non sono però coinvolti nella formazione e gestione del piano. Sono presi in considerazione solamente per la redazione del PUM.

Gli obiettivi ambientali del piano sono: l'integrazione della componente ambientale e lo sviluppo sostenibile, in particolare il piano prevede il risanamento idrogeologico, la realizzazione di percorsi ciclopeditoni, di aree verdi, la riorganizzazione del ciclo dei rifiuti, il risanamento acustico, il riuso delle aree industriali dismesse con attività compatibili.

FIRENZE

Il rapporto Progettare Firenze, presentato alla cittadinanza in occasione del Forum della Città Metropolitana nell'ottobre del 2001, è il risultato della prima fase di lavori del Piano Strategico definita di "diagnosi".

Esso mette a fuoco le tendenze di sviluppo, gli elementi critici e le potenzialità del territorio metropolitano. Individua una visione generale e quattro assi strategici, e formula una serie di prime proposte per lo sviluppo futuro dell'area.

La visione

Firenze non solo città d'arte e di consumo, ma anche centro di alta formazione e di applicazione delle nuove tecnologie ai beni culturali, centro di creazione del Made in Italy e di produzioni manifatturiere di qualità.

Firenze e la sua area come centro capace di coniugare innovazione e qualità sociale e ambientale.

L'Associazione Firenze 2010

L'associazione promuove la realizzazione del Piano Strategico per mezzo di Gruppi di Progetto che hanno lo specifico compito di dare definizione alle idee progetto del Piano, attraverso il confronto tra i diversi soggetti pubblici e privati che governano il territorio.

È impegnata in attività di diffusione e comunicazione dei progetti del Piano, e a favorire la partecipazione attiva dei cittadini all'elaborazione e alla realizzazione dei progetti stessi. In questa direzione vanno, ad esempio, alcuni interventi specifici come i Laboratori di Quartiere. Ma anche il sito web dove il cittadino può accedere a informazioni e inviare domande o critiche, e la newsletter che propone aggiornamenti sullo stato di avanzamento di progetti specifici o su tematiche di rilievo per l'area metropolitana.

Favorisce l'aggiornamento del Piano Strategico, e la messa a fuoco di nuovi interventi, attraverso incontri, seminari, tavoli di verifica e tavoli di approfondimento su temi più controversi e/o meno determinati, ma di notevole rilievo per lo sviluppo economico e la qualità urbana e sociale dell'area metropolitana.

Firenze 2010 è un'associazione senza fini di lucro e ispirata a principi concertativi.

L'Associazione, presieduta dal Sindaco di Firenze, è composta da 26 soci: enti pubblici e privati, istituzioni e associazioni che hanno approvato il Piano Strategico dell'area metropolitana fiorentina. Nel corso dei lavori hanno aderito anche altri soggetti, tra cui alcune aziende partecipate del Comune di Firenze e banche, in qualità di "sostenitori".

Tra i componenti figurano anche otto comuni dell'area metropolitana fiorentina.

Assi di intervento

A - Promuovere l'innovazione con una migliore integrazione delle risorse e delle funzioni

B - Riequilibrare la localizzazione di funzioni tra comune centrale e area fiorentina

C - Organizzare più efficacemente la mobilità interna e l'accessibilità

D - Migliorare la qualità urbana come risorsa per lo sviluppo

Obiettivi

A1 - Rilanciare il ruolo di Firenze come centro di produzione culturale, di alta formazione e di applicazione delle nuove tecnologie ai beni culturali. Qualificare le funzioni di consumo culturale.

A2 - Rafforzare il ruolo di Firenze e della sua area come centro di creazione e produzione del made in Italy e di produzioni manifatturiere di qualità

A3 - Incoraggiare il turismo di qualità. Regolare i flussi turistici.

A4 - Promuovere una nuova immagine di Firenze: non solo città d'arte e di consumo, ma centro di creazione e produzione del made in Italy e centro di applicazione delle nuove tecnologie.

B1 - Tutelare e rafforzare l'identità del centro storico e del comune di Firenze come luogo di residenza e di artigianato di qualità.

B2 - Qualificare le funzioni di servizio dei centri dell'area Fiorentina e delle periferie di Firenze.

C1 - Migliorare la mobilità interna all'area.

C2 - Migliorare l'accessibilità all'area dall'esterno.

D1 - Migliorare la qualità dei servizi alle persone.

D2 - Migliorare la qualità dei servizi a rete.

D3 - Creare un sistema di verde pubblico urbano e metropolitano.

Proposte

Divieto di accesso al centro storico dei bus turistici per visite giornaliere.

Limitazione del traffico privato e potenziamento dei trasporti pubblici. Miglioramento del servizio taxi.

Potenziamento della localizzazione dei servizi, specie di quelli alle persone, nei comuni del resto dell'area fiorentina.

Coordinamento dei piani strutturali dei comuni dell'area fiorentina.

Individuazione di poli di servizio decentrati che qualifichino specifiche aree della cintura metropolitana.

Valorizzazione delle risorse culturali dei comuni dell'area fiorentina in maniera coordinata e integrata con il sistema museale fiorentino.

Realizzazione dei progetti già avviati per migliorare la qualità dei trasporti pubblici cittadini (tranvie e uso metropolitano dei binari ferroviari di superficie in relazione alla costruzione del tunnel per l'alta velocità).

Predisposizione di un piano coordinato che incanali a monte i flussi pendolari, con interventi appropriati nei comuni di partenza atti a incoraggiare l'uso dei mezzi pubblici (parcheggi, stazioni, collegamenti ferroviari adeguati).

Regolazione del traffico nel comune di Firenze, attraverso misure volte a disincentivare l'utilizzo dei mezzi privati (ad es. sosta controllata a pagamento, con tariffe adeguate a scoraggiare la sosta lunga, o giornaliera; prezzi di accesso al comune centrale controllati attraverso meccanismi del tipo "telepass" e modulati in relazione all'ora di accesso e alle categorie).

Potenziamento a breve scadenza dei trasporti pubblici urbani: piano Ataf.

Qualificazione dei servizi a rete di area vasta (energia, acqua, smaltimento rifiuti urbani e industriali) attraverso la loro integrazione e il coordinamento intercomunale.

Creazione di una rete dei parchi metropolitani tra loro collegati non solo come strumento di tutela del paesaggio e dell'ambiente, ma anche come strumento di riqualificazione delle periferie e dei comuni contigui.

Realizzazione di un parco dell'Arno attraverso la sistemazione delle rive come asse di connessione con la rete del verde urbano e metropolitano.

Potenziamento del verde urbano.

PRATO

Sono stati redatti, un documento preliminare in cui sono state delineate le linee di intervento per la costruzione del piano strategico e un documento che da conto della prima fase di partecipazione organizzata intorno a quattro tavoli tematici individuati dalla Giunta comunale:

1. la città compiuta, che comprende i seguenti ambiti di intervento: urbanistica, servizi, centro storico, accessibilità, periferie, ambiente;
2. sostenibilità e innovazione, che comprende: economia, logistica, energia, ambiente, innovazione e ricerca, università;
3. cultura e cambiamento, che comprende: nuovi linguaggi e contemporaneità, ricomposizione dei servizi culturali, istruzione, turismo e sport;
4. città coesa sicura e solidale, che comprende: identità e cittadinanza, welfare locale, salute e benessere.

Tra i soggetti partecipanti alla formazione del piano non figurano le amministrazioni dei comuni contermini.

I contenuti ambientali riguardano in generale lo sviluppo sostenibile ed in particolare i seguenti temi: gestione dei rifiuti, energia, emissioni atmosferiche, consumo e ciclo delle acque, consumo di suolo e verde, mobilità ed accessibilità.

NAPOLI

La Giunta comunale di Napoli con deliberazione n. 3971 del 7.12.04, ha individuato nella pianificazione strategica "lo strumento idoneo alla promozione dello sviluppo economico della città e al miglioramento dei livelli di sicurezza urbana e di efficienza amministrativa".

La pianificazione strategica, per quanto esperienza in continua evoluzione, può essere definita, nei suoi termini generali, come: la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto; un patto fra amministratori, cittadini, partner e attori diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi; infine come il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti.

La pianificazione strategica non è un piano *per la* città, realizzato dalla amministrazione locale, ma è un piano *della* città, realizzato attraverso la partecipazione più ampia degli interessi, dei gruppi,

dei singoli cittadini, con un ruolo della pubblica amministrazione di facilitatore, di coordinatore, di valutatore delle compatibilità, di parziale realizzatore.

Ne derivano logicamente due importanti conseguenze: innanzitutto le risorse su cui si fonda il piano non sono quelle del bilancio comunale, ma derivano dalla convergenza di risorse pubbliche non solo locali e di risorse private – le risorse di tutti i soggetti coinvolti e impegnati nella costruzione del piano. In secondo luogo, l'amministrazione locale vede crescere i suoi compiti nei campi dell'animazione e della comunicazione sociale, compiti che comunque non sostituiscono né tanto meno eliminano i suoi tradizionali ruoli di custode del benessere collettivo.

Il PS assume i caratteri fondativi indicati, laddove si considera come “disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio- lungo periodo, mediamente decennale, ” che “nel rispetto del capitale sociale e ambientale” va a coesistere con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici”, ma anche con la Proposta di Piano territoriale regionale della Campania, approvata dalla Giunta regionale nel febbraio 2005.

Il PS propone di organizzare le sue azioni a partire dai requisiti di *competenza, connessione e creatività*.

Sulle competenze:

- mettere in rete e spingere ad una relazione più aperta con la città le istituzioni dell'alta cultura e della ricerca scientifica;
- mobilitare gli studenti con una serie di iniziative che li leghino ai problemi della città;
- organizzare forum con le diverse professionalità per coordinarle e mobilitarle in rapporto agli obiettivi strategici che la città vuole darsi;
- avviare iniziative di formazione all'imprenditorialità, non solo giovanile, in cooperazione con le associazioni imprenditoriali e l'università.

Sulle connessioni:

- avviare una mappatura delle reti esistenti come ricerca-azione in grado di promuoverne la riqualificazione e l'ampliamento;
- tematizzare con forum dedicati il problema delle infrastrutture, e non solo della loro quantità, ma anche qualità del progetto e sulla connessione dinamica tra infrastrutture e territorio;
- pensare alle nuove infrastrutture come risorse per la città, come componenti della qualità urbana, come “inedito” (puntando a qualità eccezionali rispetto alla media italiana).

Sulla creatività:

- programma di eventi, che a partire da quelli esistenti punti a renderli sistematici e con potere di attrazione traslocale (devono essere miscelati eventi prestigiosi ed elitari tipo Velasquez con altri a carattere di massa, ma non folkloristici);
- concentrazione di investimenti di recupero urbano, industria culturale, e intrattenimento in aree determinate della città, puntando ad effetti cumulativi e alla stabilizzazione delle comunità di riferimento, sia come operatori che come clienti;
- abbattere le barriere istituzionali e tra settori, per ottenere maggiori sinergie: connettere ricerca e arte, intrattenimento e momenti magici; costruire reti stabili di cooperazione interistituzionale e intersettoriale; gemellaggi con altre città “recuperate”: Amsterdam, Manchester, ... e altre città del Mediterraneo.

Ambiente, Territorio e Infrastrutture

Gli strumenti urbanistici tradizionali per la pianificazione del territorio e dell'ambiente, le politiche e gli interventi per il governo del territorio urbano che si collocano nel contesto della programmazione negoziata, le attività di regolamentazione dei consumi delle risorse ambientali (da quelle che stabiliscono parametri di sicurezza a quelle che indicano l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili), compongono il quadro articolato delle azioni necessarie a garantire uno sviluppo urbano sostenibile e lungimirante.

La corretta gestione dell'ambiente e degli spazi urbani, la creazione di nuove centralità, la riqualificazione delle periferie e gli interventi che, in generale, mirano a migliorare la qualità urbana agendo sugli elementi fisicamente strutturanti del territorio insediato, rappresentano i principali

veicoli per una solida, coesa ed autonoma crescita socio-economica, soprattutto in una prospettiva strategica di pianificazione della città.

Queste modalità, nei termini più generali, vanno sorrette dalla costruzione di una molteplice catena di patti, tra il comune capoluogo e tutti i comuni da coinvolgere nelle politiche a dimensione variabile, ma anche con l'amministrazione provinciale e quella regionale, e con le diverse amministrazioni dello stato, per conferire al piano strategico per l'area metropolitana di Napoli l'inesco della indispensabile "leale collaborazione".

Comitato promotore

Conformemente all'orientamento prevalente, il Piano Strategico è promosso dall'Amministrazione Comunale della città capoluogo. Per disporre di un forte impegno pubblico anche con riferimento alle molte dimensioni sovracomunali da interessare, si ritiene indispensabile il coinvolgimento della Regione Campania, della Provincia di Napoli, delle rappresentanze delle principali forze sociali (Unione Industriali, Associazione Costruttori, Sindacati, Camera di Commercio), delle Università, della Chiesa, del terzo settore e delle associazioni ambientaliste.

BARI

Nel giugno 2006, con un'apposita seduta del Consiglio Comunale, il comune di Bari ha dato avvio al processo di pianificazione strategica. I sindaci della "Terra di Bari" saranno consultati per avviare un percorso condiviso, mentre Forum Metropolitan saranno attivati per garantire la partecipazione dei cittadini. Con il Piano Strategico si cercherà la condivisione per anticipare temi e sviluppare idee in relazione alla istituzione della Città Metropolitana. Viene proposta l'individuazione di una autorità per la valutazione ambientale. Nell'ambito del POR Puglia 2000-2006, il Comune di Bari ha ottenuto risorse aggiuntive per l'avvio del Primo Piano Strategico Metropolitan.

PALERMO

Nel sito del comune è stato ritrovato un capitolato speciale d'appalto per la progettazione del Piano Strategico, riguardante anche i comuni limitrofi, dal quale si desume che il piano si propone di definire l'inserimento in ambito urbano di sistemi alternativi di mobilità capaci d'integrare il sistema di trasporto pubblico e di garantire, allo stesso tempo, la libertà di movimento che apparentemente solo il veicolo privato sembra offrire, attraverso le seguenti finalità:

- utilizzazione più razionale dei veicoli privati, con conseguente riduzione dell'inquinamento ambientale, risparmio energetico, minore livello di congestionamento del traffico locale;
- individuazione di modi e sistemi di trasporto sostenibile, alternativi prioritariamente al trasporto privato, capaci di migliorare i tempi di trasferimento e di promuovere e valorizzare circuiti ed itinerari storico-artistici e naturalistici.

Non sono state trovate ulteriori informazioni.

CATANIA

Il Comune di Catania ha in questi anni avviato un processo che porterà alla realizzazione di un piano strategico metropolitan, a tal proposito è stato realizzato uno studio propedeutico nel 2003.

La "Vision" della città emersa da questo studio propedeutico è la seguente: Una città bella, colorata, pulita, sicura, competitiva nel rispetto della sua identità culturale, dotata di una salda coesione sociale che permette alle differenti componenti culturali, sociali ed economiche di evolversi in armonia. Nodo di convergenza di interessi euro-mediterranei, centro regionale di servizi ed hub della Sicilia orientale per il commercio, i trasporti, l'educazione, la salute, la cultura, l'innovazione la ricreazione, i servizi sociali e amministrativi.

Mentre la "Mission" è: Una città leader in Sicilia, che assume i luoghi della storia e della cultura come matrice della sua identità e come segno distintivo e qualificante dell'intera città metropolitana, animata da processi di apprendimento continuo, luogo del vivere insieme gestito da una governance che richiede la collaborazione della comunità urbana per garantire la qualificazione continua delle sue strutture e funzioni e per rendere sostenibile lo sviluppo e migliore per tutti la qualità della vita.

Sulla base di queste premesse il Comune di Catania, in qualità di comune capofila del PIT “Catania città Metropolitana” che oltre al comune capoluogo comprende altri otto comuni dell’hinterland catanese, si è aggiudicato un finanziamento a valere dei fondi FAS della Regione Sicilia.

Dalla documentazione disponibile risulta che il progetto di Piano Strategico contiene anche obiettivi ambientali all’interno della linea strategica *Catania, città metropolitana sostenibile* (migliorare la qualità della vita in città consolidando il rapporto con le periferie nel rispetto dell’ambiente), consistenti nella implementazione delle politiche ambientali e di miglioramento della qualità della vita.

CAGLIARI

Il Piano Strategico del comune di Cagliari si trova attualmente in fase di predisposizione. Il comune, ha approvato, nel 2005, il “Piano metodologico, economico e amministrativo” e ha insediato, nel 2006, il Comitato Scientifico che dovrà definirne gli obiettivi con la partecipazione della Giunta, del Consiglio, dei protagonisti della realtà economica e sociale della città e di 14 comuni dell’area metropolitana, attraverso appositi forum.

I cittadini avranno l’opportunità di intervenire e di seguire tutte le fasi di attuazione del piano strategico attraverso l’attivazione di strumenti di comunicazione, tra cui il sito internet.

Prima attività strettamente connessa con la redazione del PS sarà la predisposizione del Piano Urbano della Mobilità (PUM), che sarà redatto tenendo conto delle problematiche dell’area vasta di cui fanno parte 16 comuni dell’area metropolitana. Nel corrente anno, sono stati affidati gli incarichi e redatto il “Programma esecutivo delle attività”.

Dalla documentazione disponibile sul sito comunale non è stato possibile verificare la presenza di obiettivi ambientali del Piano Strategico, mentre sono evidenziati quelli del PUM (riduzione dell’inquinamento acustico e dell’aria).

Quanto esposto in merito alle 24 città è stato inoltre sintetizzato nella tabella seguente.

PIANIFICAZIONE STRATEGICA: SITUAZIONE NELLE 24 CITTA'

CITTA'	SITUAZIONE	COMUNI INTERESSATI COME TERRITORIO	COMUNI COINVOLTI NELLA PIANIFICAZIONE	OBIETTIVI RELATIVI ALLA ISTITUZIONE DELLA CITTA' METROPOLITANA	OBIETTIVI AMBIENTALI
Torino	Piano vigente.	23	23	Istituire la Conferenza Metropolitana e agenzie specializzate con il compito di governare specifiche politiche o di gestire alcuni servizi. Struttura policentrica dell'area metropolitana: Città di città.	Sostenibilità delle azioni di piano. AG 21 metropolitana. Tutela e messa a sistema della aree verdi, realizzazione corridoi ecologici, riqualificazione ambientale delle aree agricole, gestione delle acque, contenimento del consumo dei suoli, permeabilità dei suoli, impiego di fonti energetiche rinnovabili, gestione rifiuti.
Milano	=	=	=	=	=
Brescia	=	=	=	=	=
Verona	Piano vigente.	23	23	Consulta Metropolitana	Sostenibilità delle azioni di piano. AG 21. Gestione rifiuti, risparmio energetico, sistema metropolitano di trasporti pubblici, cintura verde intorno alla città, logistica di città, gestione integrata del sistema del verde della città metropolitana, sistema trasporti città metropolitana.
Venezia	Piano vigente.	25	=	Istituire la Città Metropolitana. Rafforzare la dimensione metropolitana del sistema veneziano dell'area centroveneta (PATREVE). Realizzare la riforma degli assetti del comune attraverso l'istituzione delle Municipalità.	Sostenibilità delle azioni di piano. Energie alternative, razionalizzazione dei consumi energetici, riduzione dell'inquinamento. Educazione ambientale. Riorganizzare e ottimizzare raccolta, riciclaggio e smaltimento rifiuti. Riqualificare, valorizzare e sviluppare il patrimonio naturalistico. Tutelare l'acqua in termini qualitativi e quantitativi.
Padova	=	=	=	=	=
Trieste	=	=	=	=	=
Genova	Piano vigente.	=	=	Trasformazione delle circoscrizioni in municipi per favorire l'istituzione della Città Metropolitana.	Sostenibilità delle azioni di piano. Integrazione della componente ambientale. Risanamento idrogeologico, percorsi ciclopedonali, aree verdi, rifiuti, rumore, riuso delle aree ind. dismesse con attività compatibili.
Parma	=	=	=	=	=

Modena	=	=	=	=	=
Bologna	=	=	=	=	=
Firenze	Processo avviato.	8	8	Coordinamento piani strutturali dei comuni dell'area.	Sostenibilità delle azioni di piano. AG 21. Miglioramento della mobilità e del trasporto pubblico. Creare un sistema di verde pubblico urbano e metropolitano.
Prato	Processo avviato.	=	=	=	Sostenibilità delle azioni di piano. Gestione dei rifiuti, energia, emissioni atmosferiche, consumo e ciclo dell'acqua, consumo di suolo e verde, mobilità.
Livorno	=	=	=	=	=
Roma	=	=	=	=	=
Napoli	Processo avviato.	Si	=	=	Sostenibilità delle azioni di piano. AG 21. Sicurezza geologica e sottosuolo, risparmio energetico, smaltimento dei rifiuti, energia, regolamentazione dei consumi delle risorse ambientali.
Foggia	=	=	=	=	=
Bari	Processo avviato.	Si	Si	Cercare la condivisione per anticipare temi e sviluppare idee in relazione alla istituzione della Città Metropolitana.	Sostenibilità delle azioni di piano. Tutela e valorizzazione dell'ambiente in ambito metropolitano.
Taranto	=	=	=	=	=
Reggio Calabria	=	=	=	=	=
Palermo	Processo avviato.	Si	=	=	Utilizzazione più razionale dei veicoli privati, con conseguente riduzione dell'inquinamento e risparmio energetico. Individuazione di modi e sistemi di trasporto sostenibile, alternativi al trasporto privato.
Messina	=	=	=	=	=
Catania	Processo avviato.	8	8	=	Politiche ambientali non meglio specificate.
Cagliari	Processo avviato.	16	16	=	Nel PUM collegato: riduzione inq. aria e rumore.

5. L'area metropolitana nei siti degli enti e negli incarichi di governo

Anche in questa edizione del rapporto abbiamo voluto verificare l'interesse da parte di comuni, province e regioni alle problematiche riguardanti le aree metropolitane.

La ricerca è stata effettuata, in maniera indiretta, attraverso i siti internet degli enti interessati utilizzando due indicatori:

- la presenza di informazioni inerenti aree e città metropolitane;
- la presenza della tematica negli incarichi di governo.

Dai risultati ottenuti emerge che in 15 siti su 40 sono presenti informazioni su aree e città metropolitane, sia in appositi spazi dedicati, sia in singoli documenti o notizie.

Solo in tre casi (comune di Firenze e province di Milano e Bologna) si riscontrano spazi dedicati con accesso diretto dalla home page del sito.

Il sito del **Comune di Firenze**, sotto la voce Area e Città Metropolitana, curata dall'ufficio area metropolitana e decentramento, contiene informazioni su tutte le aree metropolitane italiane previste dalla vigente legislazione, le fonti normative, una rassegna stampa, il dibattito per l'attuazione della delega e un'ampia bibliografia sull'argomento.

Il sito della **Provincia di Milano** contiene notizie sul territorio della provincia/area metropolitana, in particolare lo spazio si articola in informazioni sui comuni in rete (indirizzi e servizi), sul territorio della provincia (popolazione, territorio, infrastrutture, sistema economico, mercato del lavoro, formazione, innovazione, ricerca scientifica) un osservatorio internet (per monitorare lo sviluppo della comunicazione via internet dei comuni) e sul piano strategico "la città di città" (rimandando, tramite link, ad un apposito sito).

Nel sito della **Provincia di Bologna**, sotto la voce Conferenza Metropolitana, si da conto delle attività svolte in merito al tema del governo dell'area metropolitana e in particolare alla concreta attività di concertazione posta in atto tra i soggetti aderenti alla Conferenza (provincia e quasi tutti comuni che ne fanno parte), riguardanti le principali tematiche metropolitane. Le informazioni contenute nel sito si articolano in riferimenti normativi, documenti e attività della Conferenza.

In altri tre casi (comune di Genova e regioni Piemonte ed Emilia Romagna) le informazioni sono contenute sotto voci non direttamente presenti sulla home page.

Nel sito del **Comune di Genova**, sotto la voce area vasta, contenuta in aree tematiche, si richiama la necessità di una pianificazione di area vasta di cui deve necessariamente far parte il territorio dell'area metropolitana.

Nel sito della **Regione Piemonte** è possibile trovare, in statistiche e dati, una perimetrazione dell'area metropolitana.

Nel sito della **Regione Emilia Romagna**, in territorio per l'abitare e poi in territorio, sono illustrate le politiche che la Regione intende attuare per dare opportunità e risolvere i problemi delle proprie aree urbane, partecipando anche a reti europee di città ed aree metropolitane e a progetti transnazionali.

Attraverso il motore di ricerca si trovano infine documenti e notizie che citano o riguardano l'area metropolitana nei siti dei comuni di **Torino, Venezia, Bologna, Roma e Bari**.

Per quanto riguarda invece le aree metropolitane di **Catania, Messina e Palermo**, sottoposte ad una specifica normativa regionale, antecedente la L. 142/90, che ne prevede l'operatività all'interno delle rispettive province regionali, si rileva la presenza d'informazioni solamente nei siti delle tre province, in particolare in quello di Catania, dove si possono trovare informazioni sull'area e sulle competenze della Provincia a riguardo.

Per quanto riguarda invece gli incarichi di governo aumentano gli amministratori che hanno nelle deleghe attribuite, in forma esplicita, anche l'area e/o la città metropolitana.

I comuni, di **Torino, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari**, hanno attribuito una specifica competenza agli amministratori, mentre tra le province risultano avere deleghe in materia **Milano, Venezia, Bologna, Catania, Messina, Palermo**.

Solo una regione, la **Toscana**, ha affidato ad un membro della Giunta la competenza in materia di aree e città metropolitane.

L'AREA METROPOLITANA NEI SITI DEGLI ENTI 2006

AREA METROPOLITANA	SITO COMUNE	SITO PROVINCIA	SITO REGIONE
Torino	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	SI in statistiche e dati (pubblicata una perimetrazione dell'area di 53 comuni)
Milano	NO	SI in home page (si accede a informazioni sul territorio e al piano strategico "la città di città")	NO
Venezia	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	NO
Trieste	NO	NO	NO
Genova	SI in aree tematiche (si accede a area vasta e quindi alle nuove proposte sull'A M)	NO	NO
Bologna	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	SI in home page (conferenza metropolitana)	SI in il territorio e l'abitare (si accede a territorio e poi a governance metropolitana)
Firenze	SI in home page (si accede ad Area e Città Metropolitana, dov'è presente un'ampia documentazione su tutte le aeree metropolitane)	NO	NO
Roma	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	NO
Napoli	NO	NO	NO
Bari	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	NO
Palermo	NO	SI (solo riferimenti alle competenze)	NO
Messina	NO	SI (solo riferimenti alle competenze)	NO
Catania	NO	SI in provincia, funzioni, aree territoriali (si accede ad area metropolitana)	NO
Cagliari	NO	NO	NO

L'AREA METROPOLITANA NEGLI INCARICHI DI GOVERNO 2006

AREA METROPOLITANA	COMUNE	PROVINCIA	REGIONE
Torino	Decentramento e area metropolitana (assessore)	=	=
Milano	=	Progetto speciale per il piano strategico dell'area metropolitana (assessore)	=
Venezia	Città Metropolitana (sindaco)	Provincia metropolitana (presidente)	=
Trieste	Aree metropolitane (vice sindaco)	=	=
Genova	Area vasta (assessore)	=	=
Bologna	Area metropolitana (assessore)	Governo metropolitano (presidente) (lo scorso anno era presente anche: Progetto Città Metropolitana - vice presidente)	=
Firenze	Città Metropolitana (vice sindaco)	=	Rapporto con gli enti locali, aree metropolitane e città metropolitana (assessore)
Roma	Coordinamento metropolitano (assessore)	=	=
Napoli	=	=	=
Bari	Area e Città Metropolitana (sindaco)	=	=
Palermo	=	Area Metropolitana (assessore)	=
Messina	(lo scorso anno era presente: Politiche per lo sviluppo economico della Città Metropolitana - assessore)	Area Metropolitana ed altri organismi sovracomunali (assessore)	=
Catania	=	Funzioni metropolitane (assessore)	=
Cagliari	=	=	=

6. Conclusioni

La situazione relativa alla istituzione delle Città Metropolitane è rimasta immutata rispetto allo scorso anno, tuttavia la necessità di un governo di area vasta ha comunque portato diverse città italiane a sperimentare strumenti di vario tipo.

Quello di cui ci siamo occupati in questa edizione del rapporto e che, tra l'altro, sta avendo una crescente diffusione tra le principali città, non solo italiane, è il Piano Strategico.

Rispetto ai tradizionali strumenti di programmazione e di pianificazione il piano strategico sembra essere il mezzo che attualmente può dare maggiori risultati in quanto: fa riferimento all'area vasta e si basa sulla adesione spontanea di vari soggetti, pubblici e privati, che s'impegnano a raggiungere gli obiettivi sottoscritti, finalizzati a migliorare la qualità del proprio territorio.

In merito all'indagine effettuata si evidenziano i seguenti aspetti:

- *Governo dell'area metropolitana.* In alcuni piani ritroviamo la proposta di costituire Conferenze Metropolitane e di trasformare le circoscrizioni comunali in Municipi, proposte che erano già state individuate nel rapporto dello scorso anno come primi passi verso l'istituzione della Città Metropolitana.
- *Partecipazione dei comuni limitrofi alla formazione del piano.* In generale il territorio dei comuni contermini rientra nell'area vasta individuata dal piano, ma solo in pochi casi questi comuni sono coinvolti nel processo di pianificazione e gestione del piano.
- *Contenuti ambientali.* Quasi tutti i piani fanno riferimento alla necessità di perseguire lo sviluppo sostenibile e in alcuni casi è stato ritenuto opportuno adottare anche un processo di Ag 21, altri obiettivi ricorrenti riguardano la tutela del verde, la gestione dei rifiuti, la mobilità.

Si anticipa infine che le tematiche evidenziate saranno analizzate in dettaglio nelle prossime edizioni del rapporto.

7. Siti internet consultati

(nei mesi di agosto e settembre del 2006)

Siti delle città e delle relative province e regioni di appartenenza.

<http://www.anci.it> ANCI (associazione nazionale comuni italiani)

<http://www.recs.it/it/index.php> RECS (Rete delle città strategiche)

<http://www.torino-internazionale.org>

<http://www.firenze2010.org/>

<http://www.pianostrategico.verona.it/>