

PIANIFICARE LA COMPLESSITA'

resilienza, adattamento, accessibilità, inclusione



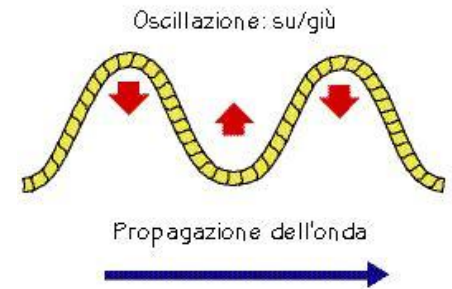
Opera di Fortunato Depero, Grattacieli e tunnel, New York 1930

Esperti di diverse discipline hanno individuato la fine degli anni '60 del Novecento, come il momento conclusivo della fase di sviluppo fordista-keynesiana. A questa è seguito il ciclo della postmodernità. Meno noto è che tale periodizzazione fa

riferimento, più o meno direttamente, alla teoria delle "Onde di Kondratiev" (K waves o più semplicemente onde K)¹.

Queste - ci spiegano gli esperti - rappresentano cicli economici sinusoidali propri del sistema economico capitalistico moderno e contemporaneo.

La Comunità Scientifica è concorde nel riconoscere che, dalla rivoluzione industriale a oggi, si sono sviluppati cinque cicli ciascuno della durata di circa cinquant'anni. In base a questo modello oggi saremmo alle soglie della sesta onda, quella dell'era della digitalizzazione².



Il nesso con la pianificazione urbana è che le onde K hanno una diretta influenza anche sulle forme insediative.

Nel 2000, Edward William Soja³, geografo e urbanista, professore di *Urban planino* presso l'UCLA (*University of California, Los Angeles*), ha identificato, in relazione a ciascun ciclo, uno stadio della città occidentale⁴. Le sue teorie - a detta degli esperti

¹ La teoria di Kondratiev suggerisce che questi cicli economici di lungo periodo sono guidati da scoperte tecnologiche. Durante ogni fase di espansione, viene sviluppata una nuova tecnologia o innovazione che aumenta la produzione e fa crescere la domanda di beni e servizi.

² **La Prima Onda (1785-1845): L'era della Rivoluzione Industriale.** Durante questo periodo, la produzione di massa, la tecnologia delle macchine e la meccanizzazione del lavoro hanno portato a una crescita economica significativa. L'innovazione è stata guidata da invenzioni come la macchina a vapore e la tessitura meccanica. **La Seconda Onda (1845-1900): L'era delle Ferrovie e dell'Acciaio** guidata dall'industria ferroviaria e siderurgica. La produzione di ferro e acciaio su larga scala ha permesso di costruire infrastrutture come ponti, edifici e ferrovie. Questo periodo ha visto anche l'invenzione del telegrafo e la diffusione del telefono. **La Terza Onda (1900-1950): L'era dell'Elettricità e dell'Automobile** è stata guidata dall'elettrificazione e dall'automobile. L'invenzione della lampadina elettrica ha permesso di illuminare le città e di sviluppare l'industria dell'elettricità. L'invenzione dell'automobile ha permesso di trasportare merci e persone su scala senza precedenti. **La Quarta Onda (1950-1990): L'era dell'Elettronica e delle Telecomunicazioni** è stata guidata dall'elettronica e dalle telecomunicazioni. L'invenzione dei transistor e dei circuiti integrati ha permesso di sviluppare l'elettronica su larga scala. L'invenzione del computer e delle reti di telecomunicazioni ha permesso di creare una società basata sull'informazione. **La Quinta Onda (1990-2030): L'era di Internet e della Globalizzazione** è guidata dalla tecnologia dell'informazione e dalla globalizzazione. L'invenzione di Internet ha permesso di creare una società globale basata sull'informazione. La globalizzazione ha permesso di espandere le economie nazionali su scala mondiale. **La Sesta Onda (2030-?): L'era della Digitalizzazione** è ancora in fase di sviluppo. Questa onda di innovazione è caratterizzata dall'emergere di nuove tecnologie che cambiano radicalmente l'industria e la società.

³ L'interpretazione del fenomeno urbano continua a essere al centro dei suoi interessi anche in anni più recenti (*Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, 2000), con particolare attenzione alla dimensione della giustizia sociale (*Seeking spatial justice*, 2010).

⁴ Flessibilità: la deindustrializzazione si è verificata parallelamente a un potente processo di reindustrializzazione costruito non solo sull'alta tecnologia. Cosmopolis: il primato della globalizzazione. Globalizzazione della cultura, del lavoro e del capitale. Expolis: la città che non trasmette più le qualità tradizionali della città. Crescita della periferia e dei bordi della città. Più vita urbana. Metropolarità: aumento delle disuguaglianze sociali, aumento del divario di reddito, nuovi tipi di polarizzazione sociale che si adattano a disagio ai tradizionali dualismi basati sulla classe o sulla razza, oltre che convenzionali. Carcereal Archipelagos: una città fortificata con prigionieri gonfie e una maggiore sorveglianza. Simcity: un luogo in cui le simulazioni di un mondo presumibilmente reale catturano e attivano sempre più il nostro immaginario urbano e si infiltrano in tutta la vita urbana. Una generazione elettronica di iperrealità.

- sono molto utili per analizzare e, in ultima analisi, decostruire⁵, le terre desolate suburbane e l'espansione urbana non pianificata in tutto il mondo. **Il lavoro di Soja è particolarmente interessante in quanto impiega una trialettica, piuttosto che una dialettica, della geografia umana**, sottolineando l'uguale importanza della storia, delle relazioni sociali e dei costrutti spaziali nella comprensione degli ambienti urbani che ci circondano.

Se d'ora in poi si invertisse il punto di vista cominciando a pensare in termini di de-costruzione, si potrebbe guardare alla città con occhi nuovi.

"Invece di cercare gli ultimi vuoti da riempire, si tratterebbe - come ne ha scritto l'architetto Alessandro D'Aloia nel libro "La decostruzione della città" - di individuare i troppi pieni da svuotare. Avviare una contestuale opera di re-migrazione della popolazione nelle parti più vecchie e strutturate delle città e dei paesi. Svuotare le periferie e riempire i centri. Ristrutturare il rapporto tra spazio domestico e pubblico, rendendolo più interdipendente. Questo può significare meno spazio chiuso e più spazio aperto."Ripensare le abitazioni, portare la propria casa in città piuttosto che cercare di replicare la città in ogni casa. Quest'idea di avere a casa tutte le comodità urbane (la palestra, la piscina, il bar, il cinema, ecc.) è semplicemente autistico. (..) E' necessario pensare i terrazzi e i cortili delle costruzioni come isole di socialità. Trasformare gli ultimi piani in terrazzi coperti per i convivii invernali. Togliere un palazzo ogni dieci per creare dei cortili intercondominiali dove spostare la mensa almeno una volta al mese, dove organizzare il mercato dei prodotti locali e le attività ludiche dei bambini e dove discutere sul come decostruire il resto della città."

METROPOLIZZAZIONE DELLA CITTA' CONTEMPORANEA

Alla luce di un contesto di inizio secolo così complesso, è necessario, avviare una riflessione su quali siano le domande di trasformazione emergenti e quali le residue risorse territoriali che le Comunità locali potranno mettere in campo per avviare i processi di rigenerazione volti a conseguire livelli minimi garantiti di qualità urbana.

Per restituire prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità architettonica, urbanistica, ambientale ed ecologica e di efficienza per il governo della città e dei territori diventa, in sostanza, necessaria **una riflessione sui processi di metropolizzazione della città contemporanea e sui modelli di governo di scala sovracomunale.**

⁵ la decostruzione, spiegano gli esperti, implica un approccio critico nei confronti del costruito attuale e, forse, verrà un tempo in cui si percepirà chiaramente che quanto realizzato negli ultimi decenni non sempre è all'altezza dello spazio che occupa

Questo è quanto mai necessario dato che, secondo quanto emerge dal lavoro dai ricercatori dell'ONU nel programma UN-HABITAT (*The United Nations Human Settlements Programme*), **entro il 2030 il tasso di abitanti che risiedono in agglomerati metropolitani salirà al 60%, per raggiungere il 75% nel 2050.**

Per chiarirne il significato: "*Con il termine metropolizzazione si intende indicare la tendenza all'integrazione di diversi aggregati urbani e anche dei territori ad urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione).*

Un'integrazione complessiva, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla vita quotidiana, alla cultura, ecc. I territori (caratterizzati da diverse modalità di organizzazione dell'antropizzazione) si funzionalizzano per realizzare [...] obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita delle popolazioni insediate. In sostanza, si avanza l'ipotesi che i processi di diffusione e dispersione territoriale della popolazione, delle attività e dei servizi, non costituiscono né la premessa, né la ricerca di un'autonomia degli stessi territori o aggregati, ma piuttosto una modalità diversa e più allargata di costruire interrelazioni e interdipendenze. Una diversa modalità di produzione di città, di una nuova città." (Indovina, 2005⁶)

I numerosi studi condotti negli ultimi decenni sulle dinamiche della diffusione degli insediamenti umani si sono soffermati prevalentemente sugli aspetti più evidenti di tale trasformazione, quelli morfologici (fisici), tralasciando, in alcuni casi, di indagare un altro fenomeno, che ha progressivamente caratterizzato l'organizzazione territoriale metropolitana, vale a dire l'integrazione.

L'esigenza di affrontare organicamente questioni comuni per un buon funzionamento di una area vasta appare, dunque, una esigenza oggettiva e sempre più urgente, come dimostrano anche le **sei priorità della nuova Territorial Agenda of the European Union 2020**, di grande attualità:

1. promuovere uno sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato;
2. incoraggiare lo sviluppo integrato di città, aree rurali e regioni;
3. implementare l'integrazione territoriale fra le regioni funzionali transfrontaliere e transnazionali;
4. assicurare la competitività globale delle regioni attraverso il rafforzamento delle economie locali;
5. migliorare la connettività territoriale a beneficio di individui, comunità e imprese;
6. curare e armonizzare i valori ecologici, paesaggistici e culturali delle regioni.

⁶ Francesco Indovina insegna Analisi territoriale e Pianificazione presso l'Università IUAV di Venezia e presso la Facoltà di Architettura di Alghero. Direttore della collana "Studi Urbani e Regionali" della Franco Angeli, co-fondatore della rivista «Archivio di Studi Urbani e Regionali» (ASUR). Si occupa delle relazioni tra i processi economici sociali e le trasformazioni del territorio. La "città diffusa" e la "metropolizzazione del territorio" sono i suoi più recenti contributi

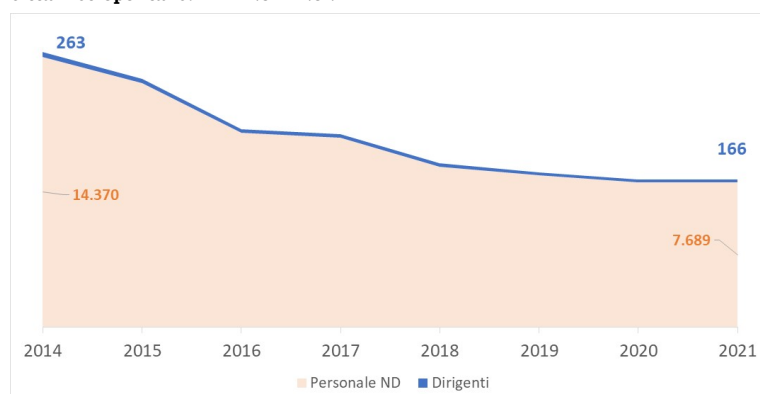
LE CITTA' METROPOLITANE NELL'ESPERIENZA ITALIANA

In Italia, le Città metropolitane (CM) sono nate, formalmente, con lo scopo di un governo “unitario” delle funzioni pubbliche e dei processi economici e sociali in atto in queste aree. A quasi dieci anni dalla loro istituzione, non possiamo sottacere che le debolezze insite nel provvedimento di legge Delrio non hanno consentito di rispondere appieno a questo obiettivo, ma hanno sicuramente condotto ad un forte indebolimento delle istituzioni provinciali.

Il governo della città metropolitana in rapporto al permanere delle potestà amministrative dei Comuni e ad una loro scarsa disponibilità a cooperare si è dimostrato “debole”, destinato ad una continua mediazione politica con la molteplicità degli enti locali, ognuno con le proprie caratteristiche e vocazioni. Paradosso vuole che sia anche la ragione principale per cui il legislatore ha voluto portare avanti la scelta di istituire la CM.

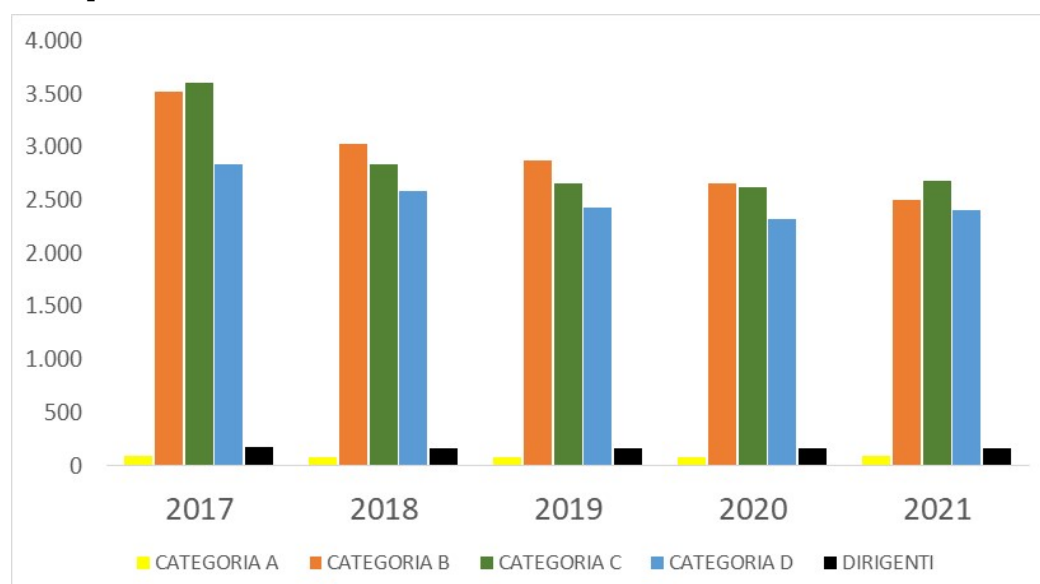
Gli esperti sono dunque concordi nel sostenere che una delle ragioni è dovuta al fatto che **l’istituzione metropolitana, essendo di secondo livello, è scarsamente considerata da amministratori e poco conosciuta dai cittadini.** Questi elementi hanno finora determinato una debolezza dell’ente, che generalmente dispone di poche risorse sia economiche che dal punto di vista del **personale** e dei profili professionali.

Il personale dipendente a tempo indeterminato (dirigente e non dirigente) delle città metropolitane. Anni 2014-2021



Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

Il personale dipendente a tempo indeterminato (categorie A-B-C-D) delle città metropolitane. Anni 2017-2021



Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

Gli over 60 rappresentano il 28% del personale. Solo il 6% dei dipendenti ha meno di 40 anni. Ciò dimostra, sopra ogni cosa, l'urgenza della messa a punto di un serio piano assunzionale che contempra, in breve tempo, l'acquisizione dei profili e delle competenze professionali necessari ad affrontare le riforme necessarie al Paese che, da diversi anni, ci chiede la Comunità europea, e che sono vincolo imprescindibile per garantirci le ingenti risorse previste nel PNRR.

Il personale dipendente a tempo indeterminato (categorie A-B-C-D) delle città metropolitane. Anni 2014-2021

Città Metropolitana	Anno								Variazione 2014-21
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Bari	564	529	438	425	334	305	276	274	-51%
Bologna	853	749	450	444	371	367	367	375	-56%
Cagliari	393	383	265	247	238	226	212	235	-40%
Catania	680	637	597	585	560	508	467	460	-32%
Firenze	747	664	467	462	389	375	366	361	-52%
Genova	834	626	543	512	390	367	361	382	-54%
Messina	917	857	782	769	739	703	744	677	-26%
Milano	1.522	1.311	1.027	988	945	896	848	1.041	-32%
Napoli	1.250	1.183	982	946	683	674	660	627	-50%
Palermo	1.095	1.001	842	819	792	714	640	599	-45%
Reggio Calabria	750	622	552	543	425	419	388	386	-49%
Roma	2.686	2.543	1.940	1.905	1.494	1.419	1.339	1.279	-52%
Torino	1.580	1.437	1.100	1.079	845	819	762	729	-54%
Venezia	499	445	346	341	332	265	254	264	-47%
TOTALE	14.370	12.987	10.331	10.065	8.537	8.057	7.684	7.689	-46%

Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

Le **finalità** verso le quali l'ente deve concentrare la sua azione sono ad amplissimo spettro, riassumibili in tre chiavi di lettura:

- sviluppo strategico:** è riferito al territorio metropolitano e si collega a quelle funzioni e a quegli strumenti, come il piano strategico, che la legge mette a disposizione della Città metropolitana proprio per fare in modo che l'intervento dell'amministrazione possa promuovere l'economia e l'innovazione;
- gestione integrata:** riguarda le attività prestazionali, le infrastrutture e le reti fisiche e tecnologiche che nei territori metropolitani prescindono dai confini dei singoli comuni e si intrecciano in un ambito dimensionale di area vasta, richiedendo, pertanto, una programmazione, organizzazione e soprattutto gestione a livello più ampio, che non può che essere integrata;
- proiezione istituzionale:** consiste in una attività di rappresentanza del territorio e di cura dei rapporti istituzionali che, di fatto, impone alla Città metropolitana di relazionarsi all'esterno, nelle sedi più varie e ogni qual volta si tratti di assicurare lo sviluppo strategico del territorio, aprendo anche, se del caso, collegamenti con le altre Città metropolitane europee, considerato che – come da tempo segnalato in letteratura – esistono sistemi urbani transazionali tra Città

metropolitane, le quali, qualificandosi come città globali, "sono legate le une alle altre da distinti rapporti sistemici" (Sassen, 2006)

Le sue **funzioni** sono, quindi, sintetizzabili in 1. Funzioni di indirizzo; 2. Funzioni di pianificazione; 3. Funzioni di coordinamento; 4. Funzioni di supporto.

Tra le funzioni di indirizzo e pianificazione troviamo a) l'adozione e l'aggiornamento annuale del **piano strategico del territorio metropolitano** di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; b) **pianificazione territoriale generale**, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni.

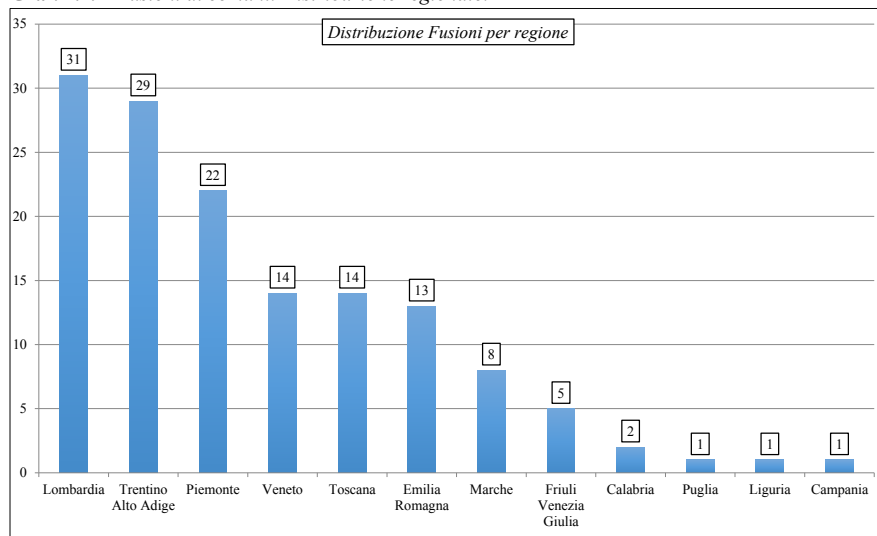
I territori metropolitani, per la frammentazione dei poteri distribuiti tra più livelli di governo – comuni e provincia, uffici territoriali di governo – costituiscono, per molti, il più "emblematico modello di disordine territoriale" presente nel nostro sistema locale sotto vari profili: quello urbanistico, dei servizi (soprattutto a rete), quello ambientale. La Città metropolitana appare, dunque, come un elemento del sistema istituzionale italiano legislativamente previsto e disciplinato, ma ancora "tutto da costruire".

Ma non è l'unica parte della riforma sugli assetti istituzionali che stenta a trovare piena attuazione: esistono infatti forme di cooperazione e associazionismo tra i Comuni, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni che, in questi anni, non hanno incontrato il favore dei Sindaci e delle Comunità locali.

E, ancor meno, il processo di fusione tra Comuni. L'analisi per regione e zona geografica,

evidenzia una marcata concentrazione del fenomeno (circa l'82%) in corrispondenza dell'Italia settentrionale (115/141 fusioni), in contrapposizione con la scarsa rilevanza dello stesso nell'Italia meridionale (4/141 fusioni). (Fonte: Ministero dell'Interno, "Le fusioni dei comuni. Lo stato di attuazione. Profili ordinamentali e finanziari.", 2021)

Graf. 1.4. – Fusioni di comuni. Distribuzione regionale.



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Al di là però di questa caratteristica tutta italiana di assetto debole territoriale, **la città contemporanea appare oggi l'esito di un processo di metropolizzazione** che ha profondamente mutato l'assetto dei territori in varie parti del mondo.

- il modello di **Berlino, Brema e Amburgo, di Vienna, di Madrid e di Bruxelles** caratterizzato dalla presenza di vere e proprie "città-stato" a cui viene riconosciuta personalità giuridica speciale, e titolari di funzioni (quali quelle relative alla pianificazione e all'organizzazione trasporti) che vengono esercitate assieme alle singole amministrazioni locali. A questo modello è in gran parte assimilabile quello adottato per **le città-regione olandesi** di Amsterdam, Rotterdam, L'Aia, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Enschede- Hengelo, Utrecht.

- quello adottato a **Londra** ove, la GLA (Greater London Authority), è l'unico organismo istituito con legge del Parlamento competente a svolgere, nell'area metropolitana, funzioni relative alla pianificazione infrastrutturale e territoriale. Il sindaco di Londra e la London Assembly (istituita nel 2000) sono gli organi politici di posti al governo di questo soggetto che consta di un territorio con 8,2 milioni di abitanti suddiviso in 33 quartieri (boroughs) a cui sono attribuiti poteri puramente amministrativi;

- quello (pur differenziato al proprio interno) delle **Città metropolitane francesi** di Parigi, Lyon e Marseille - Aix en Provence, dotate di un sistema di governo dell'area vasta rafforzato rispetto al passato e pur orientato essenzialmente a funzioni di pianificazione in stretta connessione con i comuni pertinenti all'area e i principali attori economici, sociali e culturali del territorio. A queste si affiancano 10 metropoles di diritto comune, e cioè raggruppamenti di comuni legittimati per le loro dimensioni a svolgere in forma associata funzioni determinate.

- il **modello di Barcellona**, cosiddetto "cooperativo", nel quale l'area metropolitana è soltanto l'ambito territoriale di riferimento per l'attivazione di una cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali;

- il **modello polacco** che, pur avendo riconosciuto e definito per legge, nel 2003, le Città metropolitane, ha semplicemente attribuito a queste il potere di redigere piani di sviluppo territoriali e creare di organismi per la loro gestione, senza assegnare ad esse (e neppure a Varsavia, che da sempre conosce una attenzione normativa del tutto speciale) alcun potere politico-amministrativo diverso da quello delle altre città

A tal proposito si consiglia la lettura del volume "*Territori metropolitani e pianificazione intercomunale*" di Carmela Mariano e Carlo Valorani (Franco Angeli Ed., 2018) che, nell'affrontare la riflessione sui processi di metropolizzazione della città contemporanea in Italia e sui modelli di governo di scala sopra comunale, si sofferma in particolare anche sui contributi di singole esperienze, riferite a diversi

contesti territoriali in ambito europeo, che costituiscono *best practices* o casi di studio utili anche nel contesto italiano.

Tra questi: Antonio Font espone il caso di studio dell'Area metropolitana di Barcellona; Francesca Rossi descrive il fenomeno associativo intercomunale nel Regno Unito; Tiziana D'Angeli affronta la nascita di una nuova collettività territoriale, la "*metropole*", esempio di alto livello di integrazione intercomunale in Francia; Daniela Patti⁷ descrive il caso della regione metropolitana di Vienna e Bratislava che si presenta come un caso interessante di cooperazione metropolitana transfrontaliera.

Esperti di varie discipline sono oramai concordi nel sostenere che le nostre categorie interpretative, fondate su metodi di lettura della città e del territorio che consentivano fino a pochi anni fa un'attendibile rappresentazione del contesto fisico e della domanda sociale, **si stanno arenando contro la progressiva frammentazione della società e della città contemporanea** ponendo problemi più complessi, relativi all'attribuzione generale di "*senso*" prima che di "*forma*".

Problemi complessi che si riscontrano in modo articolato sul piano sociale con un aumento di nuove forme di sofferenza psichica, di cui ci parlano con straordinaria sensibilità e competenza professionale Miguel Benasayag e Gerard Schmit nel loro libro "*Les passions tristes. Souffrance psychiques et crise sociale*" Ed. La Decouverte, Paris 2003⁸

"Un fenomeno - scrivono gli autori - di tipo nuovo non riconducibile all'evoluzione quantitativa delle domande di aiuto (...) un malessere che siamo impreparati ad affrontare non solo per la sua ampiezza ma forse soprattutto per il suo contenuto. (...) Sicuramente, il fatto di vivere con un sentimento (quasi) permanente di insicurezza, di precarietà e di crisi produce conflitti e sofferenze psicologiche, ma ciò non significa che l'origine del problema sia psicologica. (...) L'Occidente ha fondato i suoi sogni di avvenire sulla convinzione che la storia dell'umanità sia inevitabilmente una storia di progresso. (...) oggi c'è un clima diffuso di pessimismo che evoca un domani molto meno luminoso, per non dire oscuro...Inquinamento di ogni tipo, disuguaglianze sociali, distasti economici, comparsa di nuove malattie: la lunga litania delle minacce ha fatto precipitare il futuro da un'estrema positività a una cupa e altrettanto estrema negatività.(...) Per dirla in termini più chiari, viviamo in un'epoca dominata da quelle che Spinoza chiamava le 'passioni tristi'. Con questa espressione il filosofo non si riferiva alla tristezza del pianto, ma all'impotenza e alla disgregazione".

⁷ Daniela Patti, urbanista, è anche la Presidente dell'Associazione Nuove Ri-Generazioni Roma e Lazio.

⁸ tradotto in italiano in "L'epoca della passioni tristi" (G.Feltrinelli Ed., 2004)

Gli autori sono però convinti che *"il pessimismo diffuso di oggi sia esagerato almeno quanto l'ottimismo di ieri. (..) Miguel Benasayag e Gerard Schmit, con lucida ragione, sostengono che "La configurazione del futuro dipende in buona parte da ciò che sapremo fare nel presente", con qualche accortezza: "Quando una società in crisi aderisce massicciamente e in modo irriflessivo a un discorso di tipo paranoico in cui non si parla d'altro se non della necessità di proteggersi o di sopravvivere, arriva il momento in cui tale società si sente "libera" dai principi e dai divieti. (..) si apre la strada a varie forme di autoritarismo."*

RIGENERAZIONE URBANA: SUPERARE LE CRITICITA' E COGLIERE LE OPPORTUNITA'

Si pone, dunque, fortemente la necessità di una **presa d'atto del mutare della città, degli elementi che la compongono e degli strumenti che ne prefigurano le trasformazioni.**

In particolare, il proliferare di forme insediative informali, spontanee e abusive connotate da agglomerati monofunzionali a bassa densità insediativa, uniformità tipologica, scarsa accessibilità e dotazione infrastrutturale che, a partire dal secondo dopoguerra, caratterizza le periferie di molti centri urbani, in particolare del centro e del sud Italia, ha provocato un ingente consumo di suolo, la dilatazione dei confini fisici della città e il degrado del patrimonio storico-architettonico, paesaggistico e ambientale, alimentando il congestionamento e l'ingovernabilità delle città.

Con l'affermarsi del **concetto di rigenerazione urbana** si pone, per la prima volta, al centro del dibattito culturale, politico e disciplinare la complessa problematica relativa al recupero, la riorganizzazione morfologica e funzionale di parti degradate, non solo quelle periferiche, delle città.

A tal proposito la pandemia ci ha dimostrato che **non si può continuare a procedere ad una pianificazione "a pezzi"** perché non ha senso attrezzarsi per una resilienza alle epidemie, dimenticandosi della vulnerabilità agli eventi sismici o ai rischi da inondazione o dalle ondate di caldo, dall'abusivismo edilizio o dagli effetti derivanti da una contrazione demografica e dall'aumento della popolazione anziana.

Non potendo affrontare compiutamente tutti i vari aspetti ci limiteremo a toccarne alcuni.

Un'invecchiamento sano e nelle migliori condizioni possibili richiede che le città e le comunità si impegnino a diventare luoghi migliori in cui invecchiare. Questo significa che le città e le comunità devono essere progettate per tenere conto

dell'ampia diversità delle persone in tutte le età, promuovendo la loro autonomia, inclusione e contributi in tutte le aree della vita comunitaria, rispettare le loro decisioni e scelte di stile di vita e anticipare e rispondere in modo flessibile ai bisogni e alle esigenze legate all'invecchiamento. Per rispondere in modo adeguato alle esigenze di una popolazione sempre meno giovane, **l'Organizzazione Mondiale della Salute sin dal 2006 ha lanciato il programma delle città a misura di anziano**⁹. I dati raccolti hanno finora messo in evidenza le modifiche che renderebbero le città più adatte agli ultrasessantenni. Gli aspetti su cui si sono segnalate le maggiori insoddisfazioni e sui quali è necessario lavorare sono:

- la partecipazione sociale
- il rispetto e inclusione sociale
- la comunicazione e informazione
- il supporto da parte della comunità e servizi sanitari
- l'accesso ai trasporti pubblici
- la presenza di panchine su cui sedersi negli spazi aperti.

Il programma ha incoraggiato diverse città in tutto il mondo, da New York a Nairobi, passando per Istanbul (l'Italia era rappresentata da **Udine**), a pensare in modo costruttivo per promuovere il benessere degli anziani.

Oggi l'OMS è andata oltre, sostenendo che agire in questi ambiti migliorerebbe in realtà la vita delle persone in tutte le fasi della loro vita, per questo ora si parla di città che **possano favorire una vita longeva**. E' noto da tempo, infatti, che i presupposti per un invecchiamento sano e attivo cominciano dall'infanzia.

Per raggiungere questi scopi, l'OMS ha individuato otto diversi domini:

• **Spazi esterni ed edifici, trasporti e alloggi:** sono le caratteristiche chiave dell'ambiente fisico di una città. Influenzando la mobilità delle persone, la sicurezza da infortuni e dalla criminalità, esse incidono in maniera significativa sull'invecchiamento attivo.

• **Ambiente sociale e culturale e partecipazione civica della cittadinanza anziana:** la partecipazione delle persone anziane nelle attività di socializzazione, culturali, educative e spirituali aumenta il rispetto e l'inclusione sociale, con effetti diretti



⁹ World Health Organization. Global Age-friendly Cities: A Guide (World Health Organization, 2007)

sul benessere mentale nel corso della vita. In più la partecipazione civica influenza sia l'ambiente sociale che economico della città, che rappresentano due determinanti molto importanti dell'invecchiamento attivo.

- **Comunicazione e informazione e supporto alle comunità e servizi sanitari:** fattori in grado di incidere sia sui determinanti sociali che quelli sanitari della salute.

Questi programmi possono aiutare a garantire che le comunità promuovano le capacità delle persone anziane e contribuiscano a cambiare il modo in cui le persone pensano, sentono e agiscono nei confronti dell'età e dell'invecchiamento, ma per raggiungere obiettivi comuni e una visione condivisa richiedono sensibilizzazione, interventi e risorse disponibili e continuative, processi partecipativi e consultivi, concertazione.

Tale punto di vista prevede, tra le altre cose, considerazioni su come **l'ambiente fisico urbano può evolversi in un clima che cambia**, sulle esposizioni ambientali a inquinanti e sull'effetto dei determinanti della salute sociali ed economici e deve essere presente in **ogni fase della progettazione e pianificazione urbana**.

Secondo diversi studiosi, infatti, agire su aspetti che influenzano la vita nelle città, come l'inquinamento atmosferico e delle acque, la presenza di spazi verdi, la mitigazione del calore dovuto al riscaldamento globale, la partecipazione attiva culturale e sociale, le opportunità di un lavoro dignitoso, l'accesso ai servizi e così via, preparerebbe tutti a una vita sostenibile e longeva nelle città del futuro.

La nuova Guida OMS "*National programmes for age-friendly cities and communities. A guide*"¹⁰ fornisce le motivazioni e un approccio pratico e graduale per lo sviluppo di programmi nazionali per città e comunità a misura di anziano.

Il focus realizzato dall'Istat dal titolo "**Gli anziani nelle città metropolitane. Profilo sociodemografico e analisi comparativa fra i contesti urbani**" (2 agosto 2023)¹¹ racconta invece come, in Italia, **gli anziani** vivano prevalentemente nei contesti più urbanizzati e quelli residenti **nelle città metropolitane rappresentino il 35% del totale della popolazione**.

National programmes
for age-friendly cities
and communities
A guide



World Health
Organization

WHO Global Network
for Age-Friendly Cities
and Communities

Decade
Healthy
Ageing

¹⁰ Link: <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1681973495.pdf>

¹¹ Link: <https://www.istat.it/it/archivio/287263>

Si tratta di 5 milioni di anziani, con una prevalenza della componente femminile: 56,6% donne e 43,4% uomini.

PROSPETTO 1. POPOLAZIONE RESIDENTE DI 65 ANNI E PIÙ NEI CAPOLUOGHI E NELLE CINTURE URBANE. Anno 2023 (al 1° gennaio)

Città metropolitana	Totale					di cui Femmine				
	Comuni capoluogo	Comuni I cintura	Comuni II cintura	Altri comuni CM	Totale CM	Comuni capoluogo	Comuni I cintura	Comuni II cintura	Altri comuni CM	Totale CM
Torino	220.610	110.754	64.309	181.521	577.194	128.251	61.712	35.213	99.685	324.861
Milano	307.661	152.167	104.715	177.969	742.512	182.167	86.491	58.565	99.341	426.564
Venezia	70.761	58.776	46.020	39.207	214.764	41.095	32.273	25.511	21.677	120.556
Genova	161.002	17.434	13.925	44.724	237.085	93.774	9.530	7.661	25.410	136.375
Bologna	95.521	49.152	38.137	67.328	250.138	56.159	27.500	20.680	36.941	141.280
Firenze	95.555	52.696	38.695	68.801	255.747	56.024	29.837	21.186	38.082	145.129
Roma	649.379	152.220	64.078	94.790	960.467	379.176	84.052	34.832	52.258	550.318
Napoli	198.371	102.974	80.210	202.739	584.294	114.168	57.358	43.813	111.760	327.099
Bari	80.620	55.098	73.238	75.495	284.451	45.638	29.858	39.891	41.516	156.903
Reggio Calabria	40.930	8.769	6.485	63.810	119.994	23.054	4.775	3.442	34.628	65.899
Palermo	143.536	24.220	47.237	55.648	270.641	82.565	13.029	25.774	30.411	151.779
Messina	54.309	6.541	7.695	80.069	148.614	30.812	3.558	4.204	44.193	82.767
Catania	68.815	43.287	68.854	50.433	231.389	40.223	23.737	37.913	27.658	129.531
Cagliari	43.647	47.358	11.747	1.958	104.710	26.136	26.004	6.285	1.038	59.463
Totale	2.230.717	881.446	665.345	1.204.492	4.982.000	1.299.242	489.714	364.970	664.598	2.818.524

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Sistema di *nowcasting* per indicatori demografici

Quasi una persona su quattro tra i residenti nelle città metropolitane ha almeno 65 anni: incidenze più elevate nelle città metropolitane del Nord e minore in quelle del Sud (il primato degli over75 spetta alla città metropolitana di Genova con il 55,8%).

Nell'arco di trent'anni nei territori metropolitani il numero dei centenari è quintuplicato: da 3,4 a 15,2 per 10mila anziani. Il valore più elevato si registra nella città metropolitana di Bologna (22 centenari per 10mila anziani), quello più basso nella città metropolitana di Napoli (10 ogni 10mila).

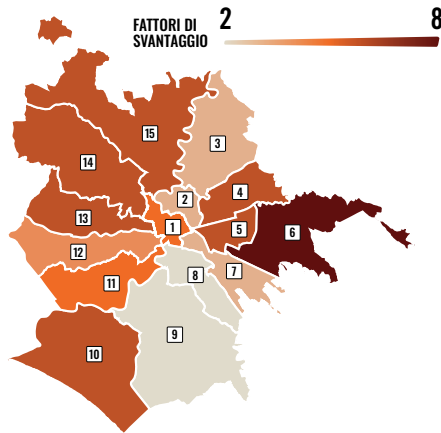
Per invecchiare bene è però necessario crescere bene.

Secondo una recente indagine di *Save the children* sulle periferie urbane in Italia, realizzata in collaborazione con *Openpolis*: "[Fare spazio alla crescita](#)", **ci sono quasi 13 mila minori che sono senza casa o fissa dimora, 2 su 3 si concentrano nelle città metropolitane, soprattutto di Milano, Roma e Napoli.**

Quasi 3 milioni e 800 mila bambini e adolescenti tra 0 e 19 anni vivono nelle città metropolitane e in maggior parte nei quartieri svantaggiati e privi di spazi, stimoli e opportunità per crescere.

2.3 LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA

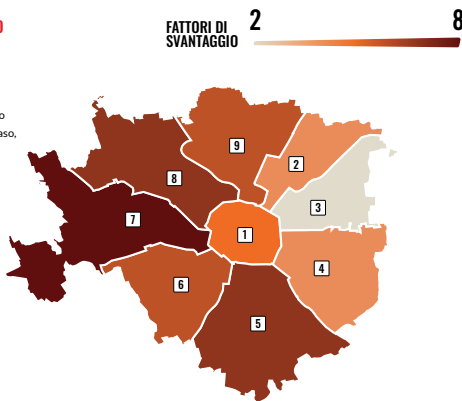
Roma, con i suoi 4 milioni 216 mila abitanti, è la città metropolitana più grande del nostro Paese. È composta da 121 Comuni. Il territorio del Comune di Roma è inoltre suddiviso in 15 Municipi. Andando ad analizzare nel dettaglio le caratteristiche demografiche di ciascun Municipio e di alcuni Comuni limitrofi emergono differenze sostanziali, in merito alle variabili quali la presenza di minori, di minori stranieri e di residenti con sola licenza media e non occupati.



MEDIA		RESIDENTI 0-19 ANNI	RESIDENTI 0-14 ANNI STRANIERI	RESIDENTI 9+ ANNI CON AL MASSIMO LA LICENZA MEDIA	RESIDENTI 15-64 ANNI SENZA OCCUPAZIONE	FATTORI DI SVANTAGGIO
MUNICIPIO I	17,4	14,6	35,4	37,6	5	
MUNICIPIO II	14,5	15,3	28,4	40,6	5	
MUNICIPIO III	16,9	8,2	24,8	36,9	3	
MUNICIPIO IV	17,2	9,9	32,8	35,8	3	
MUNICIPIO V	16,4	12,2	38,9	37,3	6	
MUNICIPIO VI	16,5	24,1	40,5	37,1	6	
MUNICIPIO VII	20,5	22,2	46,4	40,0	8	
MUNICIPIO VIII	16,5	11,5	33,5	35,3	3	
MUNICIPIO IX	16,3	10,6	30,7	35,6	2	
MUNICIPIO X	18,6	7,4	30,5	35,4	2	
MUNICIPIO XI	18,9	12,3	38,0	39,4	6	
MUNICIPIO XII	-	17,2	39,5	36,8	5	
MUNICIPIO XIII	16,6	10,8	32,0	37,2	4	
MUNICIPIO XIV	17,0	16,2	37,1	39,9	6	
MUNICIPIO XV	18,0	14,5	36,9	37,8	6	
MUNICIPIO XVI	18,1	19,8	34,2	40,2	6	

2.4 LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO

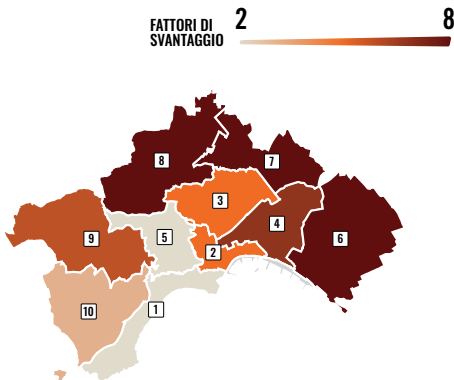
Milano è la seconda città metropolitana più grande del nostro Paese, con una popolazione di circa 3 milioni 219 mila abitanti. L'area è composta da 134 Comuni, e quello di Milano è a sua volta diviso in 9 Municipi. Anche in questo caso, l'analisi rivela differenze significative tra i Comuni dell'hinterland ed i Municipi del Comune di Milano.



MEDIA		RESIDENTI 0-19 ANNI	RESIDENTI 0-14 ANNI STRANIERI	RESIDENTI 9+ ANNI CON AL MASSIMO LA LICENZA MEDIA	RESIDENTI 15-64 ANNI SENZA OCCUPAZIONE	FATTORI DI SVANTAGGIO
CENTRO STORICO	16,9	25,3	34,1	29,9	5	
STAZIONE CENTRALE - GRECO - CRESCENZAGO	18,0	10,0	24,7	32,7	5	
PORTA VENEZIA - LAMBRATE - CITTÀ STUDI	16,3	35,0	34,4	28,4	4	
PORTA VITTORIA - PORTA ROMANA - ROGOREDO	15,5	14,5	28,0	28,5	2	
PORTA TICINENSE - VIGENTINO - GRatosoglio	17,1	24,1	33,8	29,0	4	
PORTA GENOVA - GIAMBELLINO - LORENTEGGIO	16,5	22,2	35,5	30,6	7	
FORZE ARMATE - SAN SIRO - BAGGIO	16,7	24,2	35,1	30,4	6	
PORTA VOLTA - FIERA - GALLARATESE - QUARTO OGGIARO	17,6	28,1	36,2	31,0	8	
PORTA NUOVA - BOVISA - NIGUARDA - FULVIO TESTI	17,3	26,8	36,7	30,5	7	
	16,8	32,5	37,4	29,1	6	

2.5 LA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

La terza città metropolitana italiana per popolazione è Napoli, con circa 2 milioni 970 mila abitanti. Sono 92 i Comuni della città, e il Comune principale, Napoli, si suddivide in 10 municipalità. Come per le altre città, emergono chiaramente differenze territoriali, dal punto di vista della presenza di minori e condizioni socioeconomiche e educative.



MEDIA		RESIDENTI 0-19 ANNI	RESIDENTI 0-14 ANNI STRANIERI	RESIDENTI 9+ ANNI CON AL MASSIMO LA LICENZA MEDIA	RESIDENTI 15-64 ANNI SENZA OCCUPAZIONE	FATTORI DI SVANTAGGIO
MUNICIPALITÀ 1	19,5	5,4	52,8	54,3	2	
MUNICIPALITÀ 2	17,9	5,1	38,8	47,6	2	
MUNICIPALITÀ 3	18,5	14,5	54,3	53,4	5	
MUNICIPALITÀ 4	20,1	11,0	53,3	53,4	5	
MUNICIPALITÀ 5	19,2	13,5	58,6	54,4	7	
MUNICIPALITÀ 6	16,6	1,5	31,2	43,1	3	
MUNICIPALITÀ 7	22,2	2,0	63,9	61,3	8	
MUNICIPALITÀ 8	22,3	1,2	64,8	62,1	8	
MUNICIPALITÀ 9	21,3	2,8	62,5	61,0	8	
MUNICIPALITÀ 10	20,3	1,6	57,5	57,3	6	
MUNICIPALITÀ 11	17,4	1,6	46,7	50,2	3	

E se il fulcro su cui elaborare un'idea di cittadinanza é individuato nella città, con la sua connotazione fisica e sociale e nelle forme di partecipazione è **indispensabile includere i suoi abitanti e in particolare le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi all'interno del processo di progettazione**¹².

Le città in cui viviamo sono inadeguate a realizzare il bisogno umano di relazione e scambio sociale: del resto, le logiche con cui negli anni sono state via via disegnate e costruite sono puramente funzionali alle esigenze di produzione e consumo degli adulti. Da tempo le scienze sociali ci hanno mostrato che le bambine e i bambini sono **soggetti attivi**, in grado di influenzare e di essere influenzati dall'ambiente in cui vivono, capaci di interpretare i loro bisogni ed esprimerli. È quindi attraverso i loro occhi che possiamo vedere una **città migliore**, e ripensare un contesto urbano che sia più adeguato a loro e quindi a tutti i cittadini.

Chiedere agli amministratori locali, in particolare ai sindaci, di utilizzare il bambino piuttosto che l'adulto come parametro di governo della città, significa invertire rotta e tentare di arrestare il processo degenerativo che investe il contesto urbano. Significa adottare un punto di vista diverso e lungimirante sulle priorità delle scelte politiche amministrative riqualificando la città sotto ogni punto di vista: il **rafforzamento del tessuto sociale**, l'**appartenenza**, la **sicurezza** e la **sostenibilità** dell'ambiente urbano. Per essere efficace, tale processo deve fondarsi non solo sul consenso dei cittadini, ma sul loro **attivo coinvolgimento**.

La Convenzione dei diritti del bambino, riconosciuta da tutti i Paesi del mondo, sui diritti delle bambine e dei bambini esprime principi che dovrebbero essere vincolanti. A tal proposito, il sindaco di Rosario in Argentina, Dr. Hermes Juan Binner, che ha collaborato al progetto internazionale "La città dei bambini", nel 2000, a seguito di quella esperienza, ha scritto: "(..) *Cosa ci ha insegnato il Progetto Città dei Bambini? - Che governare non è pensare solo per una generazione. Un programma di governo che pensa nella trasformazione della città si opera seriamente coinvolgendo tutte le generazioni. (..) anche quelle che verranno*".

Francesco Tonucci

La città dei bambini

Un modo nuovo di pensare la città



Zeroseiup

¹² L'Istituto di Scienze e Tecnologie delle Cognizione del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha costituito nel 1996 il gruppo di ricerca "La città dei bambini" per il supporto e il coordinamento delle città che aderiscono al progetto internazionale a cui, in questi trent'anni, hanno aderito diverse città italiane, dell'America Latina, della Spagna, della Svizzera e di altri Paesi. In quest'arco di tempo, l'impegno della Rete per la partecipazione dei bambini e delle bambine e, in particolare, del pedagogo e ricercatore CNR, Francesco Tonucci, e l'urgenza di recuperare lo spazio pubblico per il gioco libero si sono tradotti in proposte come "[Il Consiglio dei bambini](#)", "[A scuola ci andiamo da soli](#)", "[La Progettazione partecipata](#)".

Un secondo aspetto importante riguarda le disparità di genere nell'organizzazione spaziale delle città. Esse, infatti, tendono ad assumere le stesse caratteristiche che si riscontrano nella struttura sociale. Un tema che richiederebbe, da solo, un saggio dedicato.

Al momento ci limiteremo a sottolineare che, sebbene in molti Paesi le donne siano arrivate ad assumere un ruolo determinante nelle economie nazionali e nelle amministrazioni locali, anche sul piano della pianificazione territoriale, **il tema di come la forma della città ed il paesaggio urbano tengano conto dell'universo femminile difficilmente viene affrontato.**

Ma le esperienze e le riflessioni sulle città ripensate da un punto di vista di genere iniziano a diffondersi.

Segnaliamo il lavoro del *Council on Urban Initiatives*, una piattaforma di ricerca e *advocacy* che supporta soggetti internazionali, nazionali e locali per realizzare un cambiamento trasformativo delle città¹³.

A tal proposito si segnala la recentissima pubblicazione del Paper "*Il diritto alla casa Un approccio mission-oriented e basato sui diritti umani*" presentato da Mariana Mazzucato e Leilani Farha durante una sessione sui sistemi abitativi nell'Europa meridionale all'*International Social Housing Festival*¹⁴.

The right to housing A mission-oriented and human rights-based approach

Mariana Mazzucato
Professor in the Economics of Innovation and Public Value
Founding Director (UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP))
Co-chair | Council on Urban Initiatives

Leilani Farha
Global Director | The Shift
Former UN Special Rapporteur on the Right to Housing (2014-2020)
Council member | Council on Urban Initiatives

COUNCIL ON
URBAN
INITIATIVES

UN HABITAT
Institute for Innovation
and Public Purpose
LEAP Cities

Altro aspetto di rilievo per una nuova configurazione della città riguarda, in modo particolare in Italia, le dimensioni macroscopiche raggiunte dal fenomeno dell'illegalità e dell'abuso in edilizia. Nonostante il ruolo fondamentale che esso dovrebbe ricoprire nel dibattito pubblico e più strettamente professionale, una riflessione sistematica sui contenuti e sull'efficacia delle disposizioni normative adottate e sulle modalità con le quali si possa incidere sulla riorganizzazione, sulla forma e sulla qualità paesaggistico-ambientale di questi insediamenti, risulta una

¹³ Il Consiglio - composto da sindaci, accademici e professionisti e copresieduto da Ricky Burdett e Mariana Mazzucato - ha incentrato il proprio lavoro su tre temi interconnessi: la sostenibilità ambientale (la città verde), la salute e il benessere (la città sana) e la giustizia sociale (la città giusta). Il lavoro del Consiglio è organizzato attorno a tre obiettivi: 1 Evidenziare gli ostacoli alla progressiva trasformazione nelle città ed esplorare nuovi approcci per accelerare il ritmo e la portata del cambiamento urbano. 2 Sostenere la comunità internazionale di agenzie urbane, professionisti e responsabili politici per sostenere città giuste, sane e verdi. 3 Coinvolgere un pubblico più ampio nei dibattiti urbani e promuovere il loro coinvolgimento attivo nella definizione delle agende urbane e del futuro.

¹⁴ link: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett_public_purpose/files/right_to_housing_missions_final76.pdf

tematica poco affrontata, in particolare in relazione alla preponderanza delle dinamiche insediative rispetto all'efficacia/efficienza degli strumenti di pianificazione e di controllo.

Lo Stato non è mai riuscito a debellare realmente il fenomeno e in molti casi, come hanno scritto diversi autorevoli magistrati, gli ambiti di influenza delle cosche mafiose sono così forti che ne condizionano l'agire. Al di là degli appalti, la ricerca di connivenze all'interno delle Amministrazioni locali può essere funzionale ad ottenere altri trattamenti di favore, ad esempio in caso di concessioni demaniali, provvedimenti in campo urbanistico, contributi e sussidi sociali, assegnazione di beni comunali, autorizzazioni allo svolgimento di determinate attività. E dall'esperienza emergono numerose situazioni di coinvolgimento e responsabilità dirette degli organi politici-amministrativi. Tant'è che **questo fenomeno è presente in ogni regione e, nonostante l'impegno profuso, rimane molto radicato in alcune aree del Sud del Paese.**

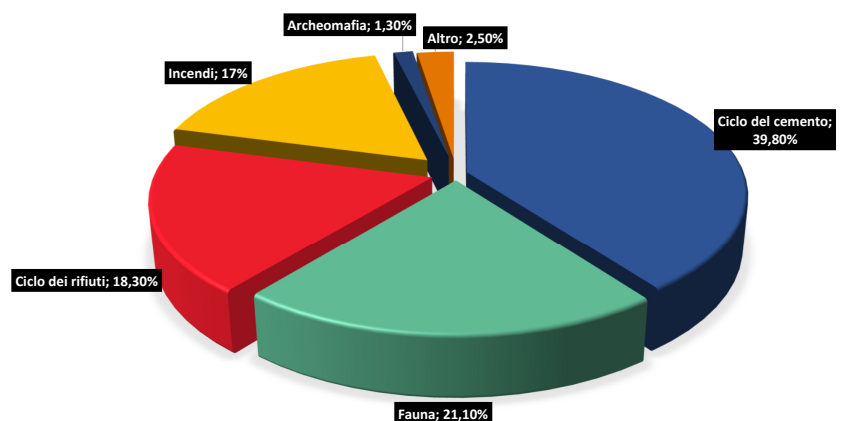
Secondo l'ultimo Rapporto BES dell'Istat, pubblicato a luglio 2023, *"anche nel 2022 sono state costruite più abitazioni di quelle autorizzate dai Comuni. Secondo, infatti, le stime provvisorie del Cresme, la proporzione fra nuove abitazioni abusive e autorizzate (15,1 ogni 100) è sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente, così come le sue differenze territoriali. L'abusivismo edilizio resta un fenomeno marginale nelle regioni del Nord, ma conserva un peso rilevante nel resto del Paese e soprattutto nel Mezzogiorno, dove l'indice è molto più alto (42,1 abitazioni abusive ogni 100 autorizzate nel Sud e 36,3 nelle Isole). Si stima, in particolare, un incremento netto delle abitazioni abusive in una misura che non si osservava dal 2004 (+9,1%), segnale di un possibile aggancio della componente illegale alla ripresa post-pandemica dell'edilizia residenziale. Più che le variazioni congiunturali, tuttavia, a preoccupare è la lunga persistenza del fenomeno, in forza del quale, in gran parte del Paese, una quota significativa della produzione edilizia continua a operare fuori dalla legalità, nell'aspettativa di futuri condoni. Nel frattempo, il mancato rispetto di piani urbanistici, vincoli di tutela e norme di sicurezza scarica costi altissimi sulla società in termini di degrado del paesaggio, rischio sismico e dissesto idrogeologico."*

Il 40,6% dei reati avviene nelle regioni "a

ecomafia 2023 Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia



I REATI CONTESTATI NEL 2022: I SETTORI



tradizionale presenza mafiosa” e il fatturato potenziale dell’abusivismo edilizio è valutato in crescita, da 1,8 a 2 miliardi di euro.

Secondo la Fillea - Cgil, il più grande sindacato italiano del settore - il nuovo Codice appalti, che tocca il sistema delle opere e degli appalti pubblici già caratterizzato da un grave deficit di trasparenza e di legalità - proprio in coincidenza con l'apertura dei cantieri finanziati dal PNRR - non potrà che peggiorare l'attuale situazione.

Due esempi:

- a) con il passaggio della soglia per le gare d’appalto che sale da 1.000.000 a 5.300.000 di euro, cifra oltre la quale sarà necessario ricorrere alla procedura ordinaria, il 98% dei lavori potrà esser assegnato senza bando (stima del Sole24ore su dati Anac);
- b) i subappalti a "cascata" renderanno quasi impossibile un’efficace attività di controllo con un rischio reale di infiltrazioni mafiose, corruzione e clientelismo. Si consiglia un ulteriore approfondimento del tema attraverso la lettura del Rapporto Ecomafie luglio, 2023 di Legambiente¹⁵.

L'ultimo aspetto evidenziato riguarda l'urgenza di coinvolgere un pubblico più ampio nei dibattiti urbani e promuovere il loro coinvolgimento attivo nella definizione delle agende urbane e del futuro delle città. *Citizen science*, l’esperienza del processo partecipativo in corso in alcune capitali europee ne è un buon esempio. Questo progetto dimostra che l'ascolto e l’analisi dei dati raccolti dai residenti - con la partecipazione di politici, associazioni locali, funzionari comunali, accademici e professionisti non solo nel settore dell’urbanistica e della comunicazione - ha prodotto risultati interessanti soprattutto per le implicazioni in campo urbanistico.

La metodologia è stata applicata a Berlino (2018) e in altri contesti come quello rappresentato dalla città di Limerick, in Irlanda (2020). I dati evidenziano che la percezione dei cittadini, della necessità e dell'apprezzamento di "*un'area di quiete*" all'interno dei vari quartieri, dipende da svariati fattori, che vanno ben oltre gli aspetti acustici e includono componenti spaziali, morfologiche, paesaggistiche, elementi di comfort e senso di sicurezza percepito, nonché usi e attività condotte in tali aree (Radicchi 2020).

¹⁵ Link: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2023/07/Ecomafia-2023_-presentazione.pdf

UNA CITTADINANZA METROPOLITANA

Uno degli obiettivi da considerarsi prioritari nella formazione di una città metropolitana dovrebbe essere **la costruzione della “cittadinanza metropolitana”**, ovvero la diffusione di una “*coscienza*” di appartenenza ad un soggetto amministrativo “*nuovo*”.

Si tratta di un tema spesso in secondo piano nel dibattito sulla natura e sull'importanza dei processi metropolitani, che tende invece a concentrarsi quasi esclusivamente su questioni quali “*competitività*” (“*la metropoli consente di essere più competitivi nell'attuale contesto economico*”) o “*efficienza nella gestione dei servizi*” (“*il governo metropolitano consentirà di organizzare ad una scala più appropriata e in modo più efficiente i servizi*”).

Ne deriva una **scarsa attenzione agli elementi immateriali che possono sostenere un processo di governance metropolitana**, quali il sentirsi parte attiva da parte di cittadini, associazionismo e imprese nella costruzione di un soggetto nuovo, la partecipazione a iniziative sociali ed economiche che del progetto metropolitano dovrebbero esserne la bandiera più riconoscibile e spendibile.

E' evidente poi come il riconoscimento di un carattere di novità nel rapporto tra cittadino e amministrazione dovrebbe accompagnarsi anche a **misure di “innovazione” nel modo in cui tale rapporto viene pensato, costruito e gestito.**

Essenziale, in tale direzione, è il tema della “**cittadinanza digitale**”. Lo dimostra l'esperienza della gran parte delle città metropolitane europee, per lo meno di quelle di maggior successo, nelle quali la maggior parte degli sforzi si è rivolta (oltre all'integrazione dei trasporti e alla nascita di nuove agenzie di sviluppo) proprio alla costruzione di una cittadinanza metropolitana ed alla digitalizzazione dei servizi, anche attraverso la realizzazione di nuove piattaforme digitali di interfaccia tra governo metropolitano, imprese, cittadini e *city users*.

Le CM italiane - eccetto qualche eccezione - dimostrano, al contrario, che seppure abbiano potuto contare su finanziamenti dedicati, sin dal PON Metro 2014-2020, Asse 1 – Agenda Digitale Metropolitana, i ritardi sono rilevanti e i risultati spesso modesti.

Il superamento del *digital divide* tra le generazioni è ancora lontano. La pandemia **ha reso più evidenti le disuguaglianze** in termini di accesso e utilizzo dei servizi di informazione e telecomunicazione. Secondo l'ultimo rapporto ITU delle Nazioni Unite solo il 66% della popolazione mondiale ha accesso e utilizza internet (5,3 miliardi di persone, un terzo invece ne risulta ancora esclusa).

Secondo il report dell'organizzazione *Age Platform Europe*, che riunisce le principali associazioni di over 50 in Europa, solo il 20% degli over 65 utilizza Internet in maniera occasionale, contro il 98% dei giovani di età compresa fra i 16 e i 29 anni. Inoltre, appena il 10% di coloro che navigano in rete ha più di 65 anni e solo il 2% ha più di 75 anni. In Italia, al divario legato all'età si aggiunge quello **di genere**, sfavorevole per le donne, e un **divario geografico** che penalizza il Mezzogiorno.

Ma in questo modo fasce consistenti della popolazione rischiano di venire escluse, o di esserlo già, da una serie di nuovi sviluppi della pubblica amministrazione che li riguardano da vicino.

Il Digital Divide, però, non è solo una questione infrastrutturale ma anche **sociale** ed **economica**. In molti casi, infatti, l'impossibilità di accedere alla rete e ai servizi digitali è legata a barriere culturali e formative e/o a limitazioni economiche¹⁶.

Gli interventi a sostegno dell'inclusione digitale in favore di cittadini e imprese sono, come abbiamo visto, ancora estremamente modesti e poco efficaci. Costruire una società in cui tutti gli individui avranno la possibilità di accedere, in modo completo e senza limitazioni, alle risorse garantite dalle tecnologie digitali, potendo contare anche sulle competenze necessarie per gestirle richiede un programma di formazione che non può non coinvolgere la società a più livelli: scuola, lavoro, vita personale.

L'ANCI, nella pubblicazione "*Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*" nel 2013 la definiva così: "*La Smart City è una proiezione astratta di comunità del futuro, un perimetro applicativo e concettuale definito da un insieme di bisogni che trovano risposte in tecnologie, servizi e applicazioni riconducibili a domini diversi: smart building, inclusion, energy, environment, government, living, mobility, education, health, e molto altro ancora.*

Tali tecnologie, servizi ed applicazioni non costituiscono di per sé né singolarmente né collettivamente una Smart City, se non vengono integrate in una piattaforma che assicuri interoperabilità e coordinamento, ma soprattutto la definizione di appropriati

¹⁶ L'Italia dispone di due diversi piani: il **Piano Italia 5G** e il **Piano Italia a 1 Giga**. Con il primo si punta a sostenere la diffusione della rete 5G, con il secondo, invece, si punta alla diffusione della fibra ottica **FTTH**, tecnologia di riferimento per il futuro delle connessioni di rete fissa e per l'accesso alla banda ultra-larga. Entrambi i piani di sviluppo sono parte integrante del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. Complessivamente, si prevedono investimenti per più di 5 miliardi di euro di stanziamenti pubblici finalizzati al raggiungimento di questo sfidante obiettivo entro il 2026. Gli interventi per **supportare l'adozione di connessioni in banda ultra-larga** (da almeno 30 Mbps di velocità massima in download) con il **Piano Voucher per la connettività** che prevedeva due fasi per garantire alle famiglie in difficoltà economica (con ISEE inferiore a 20.000 euro) la possibilità di ottenere un voucher di 500 euro per la copertura dei costi della connessione Internet e l'acquisto di un PC o un tablet, non ha mai visto decollare la fase 2 in quanto le risorse disponibili all'implementazione di questa seconda fase di sostegno sono, invece, state concentrate sulla digitalizzazione delle imprese italiane.

strumenti di governance e finanziamento, elementi essenziali alla realizzazione della visione politica e sociale costitutiva della Smart City.(..)

Quella della Smart City è un'opportunità che le Pubbliche Amministrazioni italiane tendono oggi ad interpretare in modo bivalente. Da un lato la volontà di intercettare le potenzialità offerte dal grande programma comunitario Smart City e più in generale da Horizon 2020, che metteranno a disposizione delle città europee ingenti risorse nei prossimi anni, dall'altro un'occasione per costruire nuove ipotesi strategiche del futuro delle singole città ed offrire agli investitori privati una prospettiva credibile e stabile nel medio periodo."

L'ANCI ha anche attivato un Osservatorio nazionale sulle *smart cities* che però è fermo al 2016!

Più concretamente, una città che gestisce le risorse in modo intelligente - secondo la descrizione che ne dà l'Unione Europea - si basa su sei assi principali:

1. Smart Peppole

Il cuore di una città intelligente è la politica partecipativa: tutti i cittadini sono coinvolti all'interno dei processi decisionali e condividono idee, pensieri e informazioni.

2. Smart Governance

Il concetto implica un nuovo tipo di *governance* che mette in relazione capitale umano, risorse ambientali e beni comunitari.

3. Smart Living

In una *smart city* i servizi devono essere facilmente accessibili e in grado di garantire una qualità di vita elevata. Ogni cittadino deve poter godere di un livello di salute, educazione, sicurezza e cultura elevati.

4. Smart Economy

L'economia e il commercio urbano di una città intelligente devono essere rivolti all'aumento della produttività e dell'occupazione all'interno della città attraverso l'innovazione tecnologica e nel rispetto delle risorse offerte dall'ambiente circostante.

5. Smart Mobilità

All'interno delle *smart cities* si privilegiano forme di mobilità sostenibili, condivise e accessibili: dall'*e-mobility* alla *sharing mobility* passando per altre forme di mobilità il cui obiettivo è ottimizzare il mondo dei trasporti rendendoli accessibili ed economici.

6. Smart Environment

L'attenzione allo sviluppo sostenibile è alla base del progetto: rispetto dell'ambiente circostante, utilizzo corretto delle risorse naturali ed efficienza energetica sono obiettivi prioritari della città del futuro.

Le *smart cities* dovrebbero dunque essere, soprattutto, **città sostenibili, efficienti e innovative**, dove le strategie di pianificazione territoriale sono tese all'ottimizzazione e all'innovazione dei servizi pubblici, gli spazi urbani sono più sicuri e in grado di soddisfare le necessità di una popolazione che invecchia, le forme di mobilità

alternative prendono il posto di quelle tradizionali, il cittadino contribuisce in modo attivo alla politica pubblica e l'amministrazione cittadina è più interattiva e reattiva.¹⁷

Nell'ultimo decennio, un numero crescente di città ha cercato di trarre vantaggio dal miglioramento delle tecnologie cosiddette di "frontiera" come l'intelligenza artificiale, l'IoT e il *cloud computing*, che sono state tutte accelerate dall'avvento della connettività 5G.

Secondo una ricerca dell'[Osservatorio Smart City](#) della School of Management del Politecnico di Milano, presentata il 3 maggio 2023, quasi tutte le amministrazioni che hanno avviato progetti negli ultimi anni, il 39% dei Comuni sopra i 15.000 abitanti ha avviato almeno un progetto, di questi l'89% **vuole continuare a investire in nuove iniziative per la Smart City** anche grazie ai 17 miliardi di euro stanziati inizialmente nel PNRR.

Smart City

Missioni	mld€
M1 Mobility as a Service (MaaS)	0,04
M2 Gestione del rischio di alluvione e del rischio idrogeologico	2,5
M2 Infrastrutture di ricarica elettrica	0,74
M2 Rete idrica più digitale	0,9
M3 Strade sicure	1
M5 Piani Urbani Integrati	2,5

In particolare, questi Comuni si sono concentrati sullo **sviluppo di progetti di smart mobility, smart building, e analisi dei dati legati al turismo, alla mobilità e agli eventi in città, tutti ambiti che hanno grande potenziale per lo sviluppo di soluzioni connesse e integrate**. In netto contrasto è la posizione dei comuni che

¹⁷ **Copenaghen** - La European Green Capital 2014 sarà Carbon Neutral entro il 2025 e ha il 40% della popolazione che si sposta in bici; **Amsterdam** - Anche la capitale olandese è esempio virtuoso da anni della mobilità leggera e ciclopedonale. Inoltre, non mancano gli investimenti in nuove soluzioni smart al fine di migliorare la qualità della vita delle persone; **Vienna** - La capitale austriaca ha investito sulla mobilità elettrica con la creazione di 440 stazioni di ricarica, la copertura del 50% del fabbisogno energetico proveniente da fonti rinnovabili e la riqualificazione dei vecchi quartieri densamente popolati; **Barcellona** - Nella città catalana, che ogni anno ospita Smart Cities Expo World Congress, uno degli eventi più importanti dedicati alle città ecosostenibili, è nato il quartiere 22@ Innovation District, il distretto dell'innovazione; **Parigi** - La sharing mobility è il fiore all'occhiello della capitale francese che vanta una delle flotte di bike sharing più ampie d'Europa; **Stoccolma** - Condivide con Copenaghen l'obiettivo di diventare Carbon Neutral, ma entro il 2050, investendo nell'energia pulita e nei trasporti intelligenti pubblici ed elettrici; **Londra** - Punta sugli investimenti destinati alla pianificazione intelligente, con l'obiettivo di riqualificare le ampie aree della città dismesse o inutilizzate per dar vita a quartieri verdi; **Amburgo** - La cosmopolita città tedesca da decenni investe nella mobilità sostenibile, in soluzioni in grado di rendere più efficienti i trasporti, nella produzione di energia rinnovabile e nella politica partecipativa; **Berlino** - Città giovane e dinamica, fucina di nuove idee e tendenze, la capitale tedesca ha scelto di investire nella costruzione di quartieri innovativi ed edifici sostenibili, in un sistema di trasporti più efficiente e nella mobilità elettrica; **Helsinki** - La capitale finlandese è un modello di riferimento in materia di Smart Governance, grazie a un sistema di amministrazione quasi completamente open source che consente ai cittadini di avere facile accesso a qualsiasi tipo di informazione.

non hanno ancora avviato progetti. Tra questi, solo il 28% si dichiara interessata ad implementarli nei prossimi anni.

Secondo [ICity Rank 2022](#), la ricerca di FPA¹⁸ presentata il 29 novembre 2022 a **FORUM PA Città**, sono **Firenze** e **Milano** le prime in Italia come città più digitali e smart, seguite da Bergamo, Bologna, Cremona, Modena, Roma e Trento.

La graduatoria dei 108 Comuni Capoluogo è stilata sulla base dell'**indice di trasformazione digitale**, ottenuto come media aritmetica di **otto indici settoriali**: servizi online, canali social, piattaforme abilitanti, open data, apertura, WiFi pubblico, app municipali e IoT.

Le città digitali ICity Rank 2022

RANK	PUNTEGGIO	CITTÀ					
1	90	Firenze					
2	87	Milano					
3	85	Bergamo	Bologna	Cremona	Modena	Roma Cap.	Trento
9	82	Cagliari	Genova				
11	78	Parma	Torino				
13	76	Brescia	Venezia				
15	75	Palermo	Prato	Reggio Em.	Rimini	Verona	
20	74	Bari	Cesena	Pisa			
23	73	Padova					
24	70	Lecce	Siena	Vicenza			

Ta le prime dieci città europee che stanno dimostrando un impegno particolare per diventare a pieno delle città intelligenti, però **non c'è nessuna città italiana**.

Verso quale tipologia di applicazioni si stanno orientando le prime 30 città inserite nella classifica Digital Cities Index 2022?

L'indice, lo ricordiamo, si basa su quattro pilastri tematici: connettività, servizi, cultura e sostenibilità ma, per brevità, si riportano solo alcuni esempi.

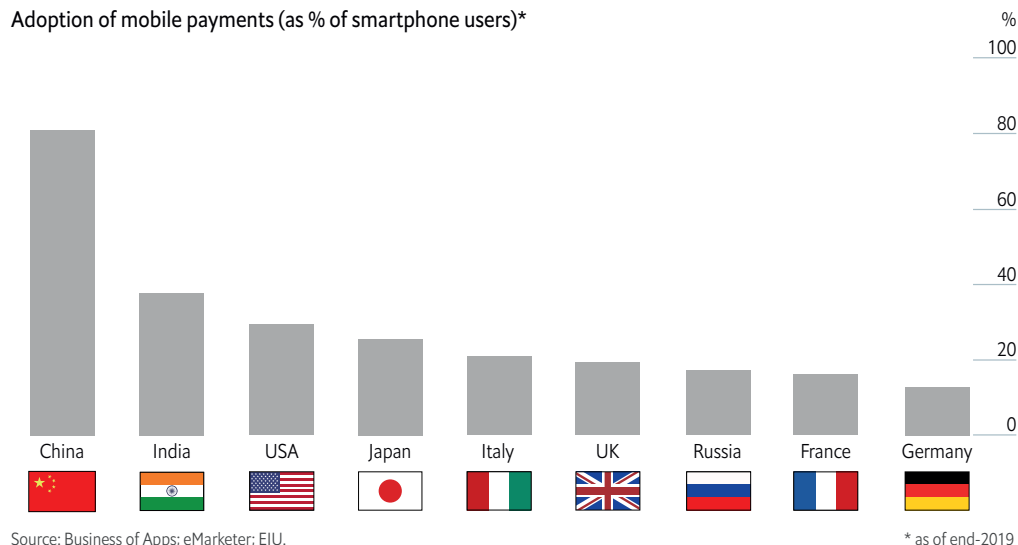
¹⁸ Società di servizi e consulenza del Gruppo Digital360 specializzata in relazioni pubbliche, comunicazione istituzionale, formazione e accompagnamento al cambiamento organizzativo e tecnologico delle pubbliche amministrazioni e dei sistemi territoriali. Dal 1990 organizzano FORUM PA, evento nazionale dedicato al tema della modernizzazione della PA

In tema di **connettività** il 5G urbano si è finora concentrato su iniziative riguardanti impianti industriali, eventi sportivi, quartieri intelligenti e infrastrutture di trasporto come i porti. Per essere veramente trasformativo in settori come il trasporto autonomo, il 5G deve essere onnipresente.

Le città asiatiche come Pechino, Seoul e Hong Kong dominano nella finanza digitale (il vantaggio di queste città nei pagamenti digitali è dovuta in parte alla densità della popolazione e del numero di transazioni). Singapore è leader mondiale nei servizi di e-government per residenti e imprese grazie a un programma di carta d'identità nazionale digitale mobile e a un portale completo di **servizi** di *e-government* per residenti e aziende così come Nuova Delhi.

La grave crisi del Covid-19 in India è stata probabilmente uno stimolo per i governi e i cittadini a esplorare modi per evitare la folla e effettuare transazioni online. La stragrande maggioranza delle città dispone di app relative alla pandemia

Adoption of mobile payments (as % of smartphone users)*

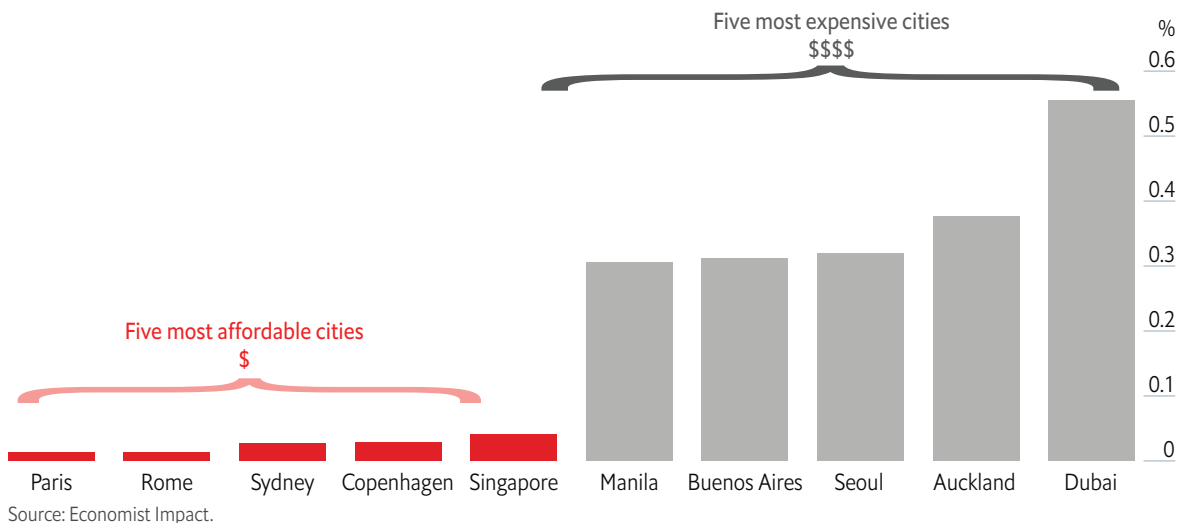


e disponibili per test e tracciamento dei contatti. Le istituzioni sanitarie urbane utilizzano anche la telemedicina per migliorare il benessere dei cittadini, in particolare per le malattie non trasmissibili come il diabete che richiedono un monitoraggio continuo e per il monitoraggio dello stile di vita, la sensibilizzazione e la costruzione di comunità attorno a stili di vita sani. La Cina e l'India sono leader nell'innovazione digitale dei servizi a pagamento anche per i servizi urbani come il trasporto pubblico. I livelli per la risoluzione dei problemi tecnici e la mitigazione delle minacce informatiche, sono più alti nelle città di Nuova Delhi, Dubai, Jakarta, Pechino, Città del Messico, Manila e Bangkok. Gli abitanti delle città del continente asiatico hanno anche i più alti livelli di soddisfazione e fiducia nei servizi online offerti dai loro governi.

Le città europee e nordamericane dominano in termini di accesso ai dati aperti e politiche di utilizzo che riguardano la pubblicazione e l'utilizzo dei dati per la responsabilità, l'innovazione e l'impatto sociale, in particolare Londra, Toronto, Parigi, Dallas, New York e Washington DC. Gli open data hanno prodotto vantaggi

Figure 3: Affordability of mobile data

Average cost of 1 GB of mobile data as a percentage of personal disposable income



economici significativi per le città, come il boom delle app per il trasporto come il *Transport for London* (TfL), con benefici in termini di tempo risparmiato e qualità della vita urbana. I dati aperti e condivisibili stanno anche migliorando gli interventi di politica sociale, ad esempio, consentendo alle città di individuare meglio la distribuzione geografica della povertà, come sta facendo la città di New York.

In tema di **sostenibilità** in cima alla classifica sono Copenhagen, Seoul e Toronto per il loro uso della tecnologia digitale a supporto della sostenibilità urbana. Il digitale, tra l'intelligenza artificiale, i sensori e l'IoT, possono tutte migliorare l'efficienza energetica e delle risorse in tutte le principali utenze cittadine come acqua, elettricità, illuminazione e gestione dei rifiuti. Tuttavia, molte città dei mercati emergenti si sono classificate al di sotto della media. La performance di Pechino rispetto a città di pari dimensioni - si è classificata prima di Amsterdam, Sydney e Londra - è degna di nota date le sue sfide storiche con l'inquinamento atmosferico. La città ha applicato le tecnologie digitali non solo per contrastare l'inquinamento atmosferico, ma anche per promuovere la sharing economy facendo progressi significativi nell'utilizzo della tecnologia per affrontare le sfide ambientali.

I primi decenni di iniziative di "città intelligenti" hanno dimostrato che la tecnologia può migliorare i servizi urbani e la qualità della vita, ma queste iniziative sono per lo più calate dall'alto e guidate dalle imprese e mancavano di partecipazione da parte dei cittadini. C'è stata anche, sostengono gli esperti, una mancanza di chiarezza su come la tecnologia potesse supportare le scelte specifiche della città.

Oggi si è compreso che le città con le migliori prestazioni sono quelle che utilizzano la tecnologia per raggiungere chiari obiettivi politici come

l'inclusione o la sostenibilità; che coinvolgono cittadini e *stakeholder* dalla progettazione alla consegna; che monitorano gli sforzi e i risultati per evitare conseguenze negative indesiderate.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La legge n.56 del 2014 (Delrio) che istituisce le Città Metropolitane è nata soprattutto sotto la spinta di una *spending review* che non avrebbe in alcun modo potuto rispondere, in modo adeguato, all'obiettivo di rafforzare le politiche sovracomunali in ambito di area vasta e, tantomeno, è stata in grado, ad oggi, di rispondere alle pressanti necessità poste dalle sfide ambientali, economiche e sociali introdotte dall'Agenda 2030.

Ciò premesso è alquanto singolare che, sapendo quali siano le potenzialità e l'importanza dello strumento dei Piani territoriali metropolitani e di tutti gli altri strumenti di pianificazione integrata previste dalla normativa attuale, solo tre Città metropolitane su quattordici siano giunte, a questo momento (salvo aggiornamenti più recenti di cui non siamo a conoscenza), alla sua approvazione, peraltro prevista dalla legge nove anni fa. Un ritardo, in termini di qualità dell'elaborazione, coordinamento e attuazione, che si riscontra anche parzialmente per i Piani Strategici Metropolitani e, soprattutto, nella realizzazione delle Agende Urbane per lo sviluppo sostenibile.

Per tutte quelle che non hanno ancora iniziato o portato a termine questo percorso, questa è indubbiamente un'occasione importantissima per interpretare la dimensione metropolitana come la più idonea ad affrontare, attraverso la pianificazione, le grandi sfide del presente alla stregua delle altre grandi realtà metropolitane internazionali.

Sempre più le trasformazioni territoriali, le questioni ambientali, sociali ed economiche devono essere governate in una dimensione che non può essere limitata al singolo Comune, ma perché ciò possa succedere è necessario accelerare i passaggi indispensabili a questo livello di programmazione.

E' notizia recente che, prima ancora di completare la messa a terra della prima, potremmo trovarci ad affrontare un'ennesima riforma delle funzioni /assetti istituzionali. Nel Consiglio dei ministri del 7 agosto è infatti approvato il testo della delega che dà al Governo un anno di tempo per una revisione complessiva delle funzioni fondamentali degli enti locali¹⁹, comprese le Città metropolitane.

¹⁹ Link: SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI (4 agosto 2023) https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2023/08/05/delega_eell.pdf

A preoccupare, e su cui è indispensabile un protagonismo dei cittadini e delle formazioni democratiche del Paese, è la sua relazione con un altro provvedimento, quello sulla realizzazione dell'autonomia differenziata.

La proposta avanzata dal Governo potrebbe portare a un sostanziale ridisegno dell'articolazione delle politiche pubbliche fra diversi livelli di governo con effetti potenzialmente significativi anche molto preoccupanti. Ad esempio: sui servizi pubblici, sulla loro distribuzione territoriale, sull'effettiva erogazione dei LEP e degli stessi LEA sanitari, sia in relazione alla scarsa solidità delle finanze e alla capacità amministrativa dimostrata in più occasioni da parte delle Regioni, sia per l'assenza o l'incompletezza di informazioni sulle implicazioni finanziarie derivanti da questo progetto. Su questi temi l'Associazione Nuove Ri-Generazioni ha pubblicato, nel corso del tempo, alcuni approfondimenti quale contributo al dibattito in corso nel Paese²⁰.

L'identità che il regionalismo differenziato suggerisce si basa sull'esclusione, non contempla alcuna solidarietà, prefigura un'ampliamento delle distanze tra i territori e una riduzione delle opportunità. Una questione che riguarda tutti i cittadini.

Durante il lockdown metà della popolazione mondiale è rimasta a casa o ha limitato significativamente i propri spostamenti al di fuori di essa (Sandford, 2020), ribaltando drammaticamente il rapporto tra spazio pubblico e spazio privato rispetto al passato (Benn e Gauss, 1983) e mettendone profondamente in crisi le relazioni. Se lo spazio pubblico come luogo del "rischio di contagio" è stato riadattato, limitato e interdetto, svuotandosi di senso e collassando su sè stesso, lo spazio privato come "rifugio sicuro" è divenuto la "scena unica" di tutte le attività quotidiane.

Il cambiamento di percezione dello spazio pubblico (nonché il suo reale uso) rischia, altresì, di mettere in discussione il suo valore fondativo della civitas nelle democrazie occidentali, portando inevitabilmente con sè aumento delle diseguglianze, negazione dei diritti civili, esclusione sociale e segregazione spaziale, aumento delle povertà, nuove forme di violenza (Du et al. 2020; Felbab-Brown, 2020; Townsend, 2020; Wertheim-Heck, 2020). D'altro canto, le condizioni dell'abitare (adesso strettamente relazionate alle attività lavorative in remoto) hanno mostrato tutta la loro fragilità, evidenziando differenze significative per caratteristiche degli immobili, composizione dei gruppi familiari e reddito, e rendendo per molti la permanenza a casa un lusso (Valentino-DeVries et al., 2020).

²⁰ R.Muroni "Perché l'autonomia fa male all'ambiente", 20 maggio 2023 (<https://www.nuoverigenerazioni.eu/tutte-le-nostre-pubblicazioni/1142-perche-l-autonomia-differenziata-fa-male-all-ambiente>); S.Moriondo "W la Patria o l'autonomia? Un difficile equilibrio di interessi che mette a rischio l'unità nazionale, i beni pubblici e i diritti fondamentali", 27 ottobre 2022 (https://www.nuoverigenerazioni.eu/images/W_la_Patria_o_lautonomia_-_Moriondo_27102022_def.pdf).

Tutto ciò impone una riflessione profonda sulle finalità del planning rispetto alle sue responsabilità etiche nella riorganizzazione delle città e dei territori, già a partire dalla necessità di fare chiarezza su significato, valori e rischi delle scelte che inevitabilmente stiamo già assumendo. In relazione a ciò ci troviamo di fronte ad una grande opportunità nel riorientare i modelli di sviluppo verso condizioni di maggiore e reale equilibrio (Nieuwenhuijsen, 2020; Roberts, 2020).

Quello che emerge in vari studi sul tema, come maggiore preoccupazione, sono i nostri limiti nella capacità di previsione che ci mettono nella condizione di decidere e progettare in condizioni d'incertezza. Un'incertezza amplificata dal riscaldamento globale con i suoi effetti sull'imprevedibilità di fenomeni estremi da una parte e delle difficoltà nell'intraprendere politiche di mitigazione ed adattamento, dall'altra. Tutto questo mentre il cambiamento dell'ambiente di vita è fortemente condizionato dal clima. La risposta dei sistemi agli eventi catastrofici che sta prendendo piede è una resilienza di tipo adattivo.

Da un po' di tempo si è iniziato a parlare di pianificazione adattiva e a riflettere su quale sistema di pianificazione sia più flessibile tenendo conto che l'adattamento in particolare è una questione urbana e locale, poiché non esistono politiche e azioni di adattamento adeguate sempre e comunque. L'adattamento è un meccanismo complesso che si basa principalmente sulle specificità geomorfologiche del luogo e sulla comunità locale che lo vive, tenendo in stretta considerazione i sistemi economici locali, le infrastrutture e i flussi che lo caratterizzano.

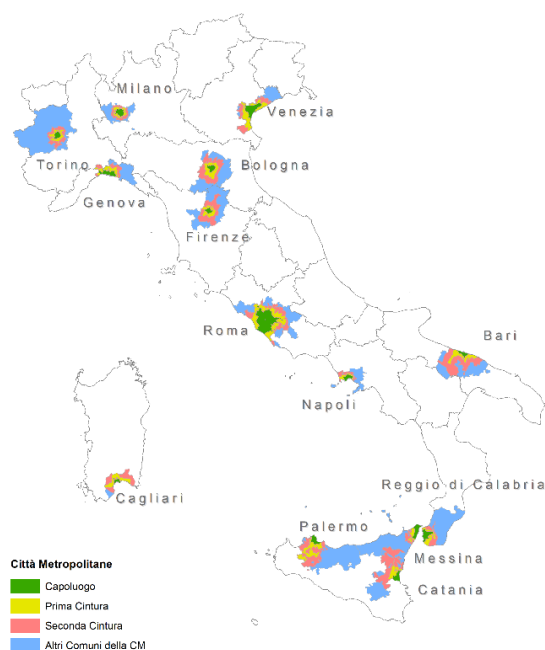
Di una cosa dovremmo essere consapevoli: la maggior parte delle Città Metropolitane del nostro Paese non ha ancora un Piano Metropolitan Territoriale (Pmt) aggiornato in vigore mentre, come abbiamo fatto presente, sta procedendo una riforma istituzionale che accentuerà le disuguaglianze territoriali.

Il saggio si conclude con due focus: uno sul profilo delle città metropolitane e un approfondimento dedicato a fare il punto sullo stato della programmazione dei Piani nelle singole Città Metropolitane. Per farlo sono state utilizzate due recenti indagini, la prima condotta dall'ISTAT, la seconda dall'INU, l'Istituto Nazionale di Urbanistica.

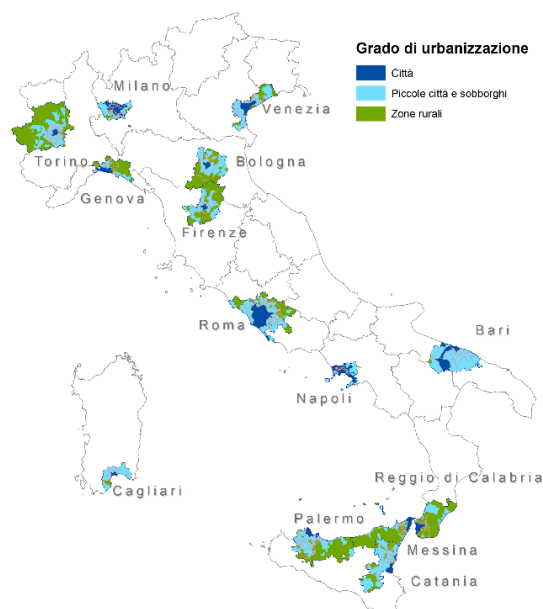
FOCUS: PROFILO DELLE CITTÀ METROPOLITANE (Fonte: Istat - 2 febbraio 2023)

Le Città metropolitane in Italia sono 14: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia. Comprendono 1.268 comuni (il 16% dei comuni italiani, per oltre la metà si tratta di comuni con meno di 5mila abitanti). Parliamo di aree territoriali, talvolta molto vaste, che comprendono sia il Comune capoluogo sia i Comuni confinanti di I e II livello, secondo la distanza dal centro urbano.

CARTOGRAMMA 1. I TERRITORI METROPOLITANI.
Anno 2022



CARTOGRAMMA 2. I TERRITORI METROPOLITANI PER GRADO DI URBANIZZAZIONE. Anno 2022



In queste aree, corrispondenti al 15,4% della superficie nazionale, **risiede il 36,2% della popolazione** (oltre 21,3 milioni di abitanti, al 31 dicembre 2021). Circa le dimensioni complessive, in testa alla graduatoria si colloca la città metropolitana di Torino che si estende per 6.827 km², seguono Roma (5.363 km²) e Palermo (5.009 km²); in coda si trovano Cagliari (1.249 km²) e Napoli (1.179 km²).

Tra gli indicatori che descrivono la relazione tra territorio e popolazione, è il **rapporto tra la popolazione residente e la superficie territoriale** (densità abitativa) che risulta utile per determinare la pressione antropica sull'ambiente e per verificare il grado di affollamento di un'area. Napoli, con 2.535 abitanti per km² è la città

metropolitana con la più elevata densità di popolazione, seguita da Milano (2.040 abitanti per km²).

Osservando la **distribuzione della popolazione nei territori**, si nota che nelle sette Città metropolitane del Nord e del Centro, a cui si aggiunge Palermo, il Comune capoluogo è l'area in cui si concentra maggiormente la popolazione. Questa caratteristica si osserva soprattutto a Genova (69%) e Roma (65,5%), dove il Comune fa da polo attrattivo rispetto al resto delle aree. Alti livelli di istruzione nei comuni capoluogo: 31 persone con titoli terziari ogni 100 residenti. Il comune di Bologna detiene il primato, con 42 laureati ogni 100 residenti

PROSPETTO 1. COMUNI, POPOLAZIONE RESIDENTE NEI CAPOLUOGHI E CINTURE URBANE.
Anno 2021 (al 31 dicembre), valori assoluti

Città metropolitana	Comuni					Popolazione residente				
	Comuni capoluogo	Comuni I cintura	Comuni II cintura	Altri comuni CM	Totale CM	Comuni capoluogo	Comuni I cintura	Comuni II cintura	Altri comuni CM	Totale CM
Torino	1	15	26	270	312	848.748	408.787	261.730	689.105	2.208.370
Milano	1	23	22	87	133	1.349.930	626.891	456.258	781.551	3.214.630
Venezia	1	11	13	19	44	251.944	237.424	186.817	160.731	836.916
Genova	1	14	13	39	67	561.203	59.324	46.222	150.653	817.402
Bologna	1	10	13	31	55	387.842	192.611	158.857	271.502	1.010.812
Firenze	1	6	10	24	41	361.619	199.500	152.147	273.994	987.260
Roma	1	29	23	68	121	2.749.031	753.116	307.782	406.945	4.216.874
Napoli	1	14	13	64	92	921.142	532.593	471.186	1.063.455	2.988.376
Bari	1	10	15	15	41	315.948	246.747	337.590	326.499	1.226.784
Reggio Calabria	1	12	7	77	97	172.479	34.848	26.514	288.286	522.127
Palermo	1	8	21	52	82	635.439	132.325	224.489	216.738	1.208.991
Messina	1	7	10	90	108	221.246	25.582	31.058	325.343	603.229
Catania	1	10	20	27	58	301.104	213.233	336.538	226.640	1.077.515
Cagliari	1	8	7	1	17	149.092	209.147	56.343	7.106	421.688
Totale Città metropolitane	14	177	213	864	1.268	9.226.767	3.872.128	3.053.531	5.188.548	21.340.974

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni

Le **scelte insediative** però cambiano via via che si scende al Sud e nelle isole, dove prevale la quota di popolazione che sceglie i Comuni più lontani dai centri. Succede a Napoli e Messina, ad esempio, dove i residenti sono in prevalenza nelle cinture territoriali più esterne (rispettivamente 36% e 54%).

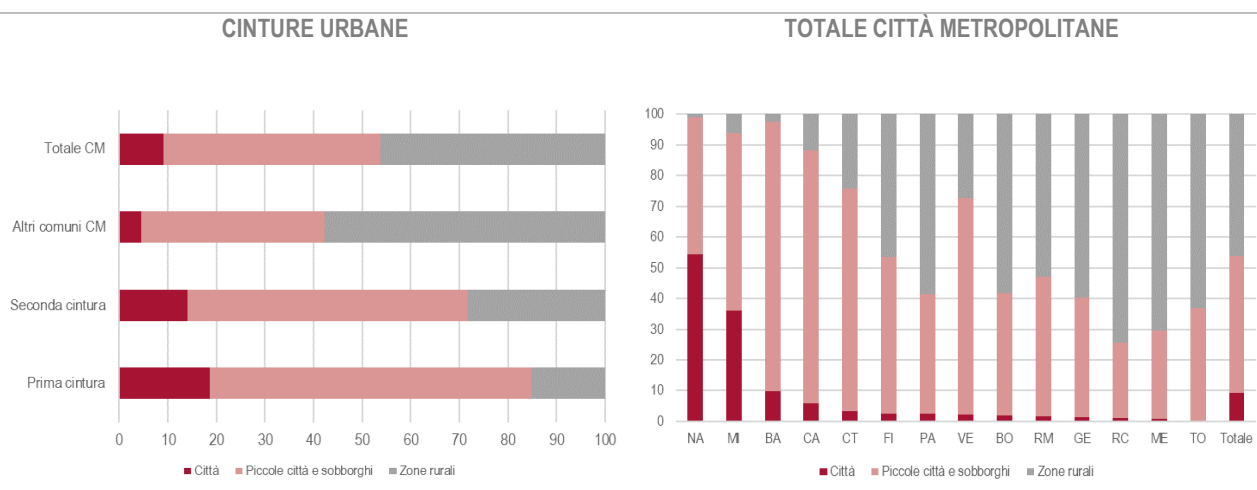
Secondo la classificazione europea Deruba (*Degne of urbanisation*)²¹ il grado di urbanizzazione “alto e medio” nelle città metropolitane racchiude complessivamente quasi il 54% dei Comuni, significativamente più elevato della media nazionale (36%).

²¹ Un più elevato livello di densità (le “città o zone densamente popolate”), un livello intermedio (“piccole città e sobborghi”) e quello più basso (“zone rurali”)

Rispetto a questa classificazione si osserva che i comuni più sono prossimi al capoluogo più risultano urbanizzati.

Nel complesso delle città metropolitane il 18,6% dei comuni della prima cintura hanno un'alta urbanizzazione, nella seconda cintura l'incidenza si riduce al 14,1% fino ad arrivare, gradualmente, al 4,5% dei comuni localizzati nella corona più esterna, coincidente con il confine della città metropolitana. Nel caso delle quattordici città metropolitane si evidenzia che i comuni classificabili come "città o zone densamente popolate" sono rappresentate solo dai comuni capoluogo (9,1% rispetto al dato nazionale del 3,2%); le "piccole città e sobborghi" costituiscono il 44,6% dei comuni delle città metropolitane (33% la media nazionale), a cui si aggiunge il restante 46,2% dei comuni classificati come zone rurali o scarsamente popolate rispetto ad una media italiana del 63,8%.

FIGURA 1. GRADO DI URBANIZZAZIONE DEI COMUNI. Anno 2022, valori percentuali



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Tra le città metropolitane Napoli è quella in cui si registra la quota più elevata di Comuni ad alta densità di urbanizzazione (54,3%) seguita da Milano; Bari predomina per l'incidenza dei comuni con densità intermedia (87,8%), invece Reggio Calabria ha la più elevata incidenza di zone rurali (74,2%) seguita da Messina (70,4%).

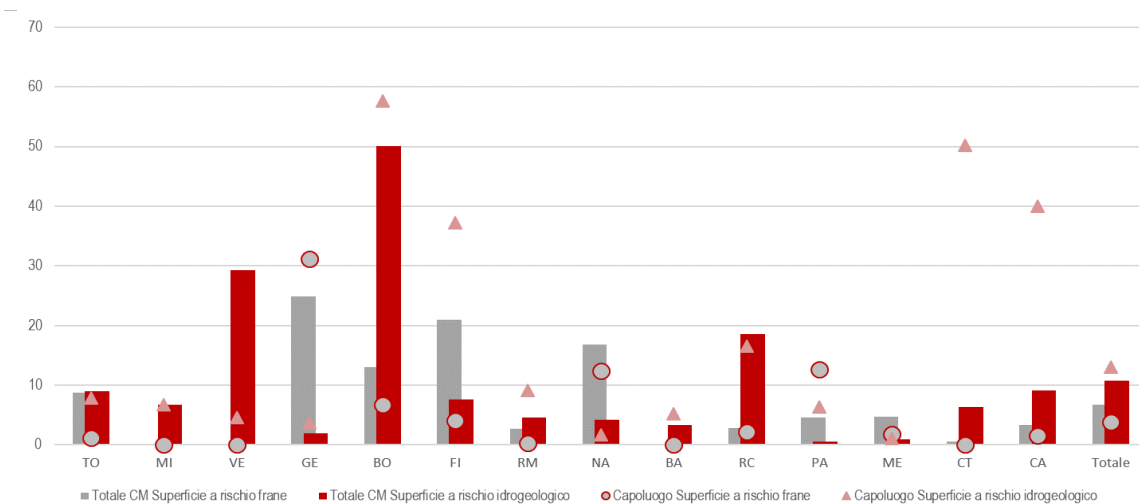
Come è noto la maggior parte del territorio italiano è connotato da un diffuso **livello di rischio connesso alla natura del territorio e alle attività umane** che modificando l'aspetto originario ne intaccano la stabilità naturale, incrementando fenomeni erosivi e l'instabilità del suolo.

Le Città metropolitane con l'incidenza più elevata della superficie a **rischio frane** sono Genova (il 25%) e Firenze (21%). Nel complesso delle CM l'incidenza più

elevata della superficie delle aree a rischio frane rispetto alla superficie totale è pari al 6,8%.

Più alta risulta la percentuale del **rischio idrogeologico** che rappresenta invece il 10,8% del totale della superficie. Bologna è la città metropolitana con i territori più esposti a rischio esondazioni (50% della sua superficie complessiva), seguita da Venezia (con il 29,2%).

FIGURA 3. SUPERFICIE A RISCHIO FRANE E A RISCHIO IDROGEOLOGICO. Anno 2020, valori percentuali



Fonte: elaborazioni Istat su dati ISPRA

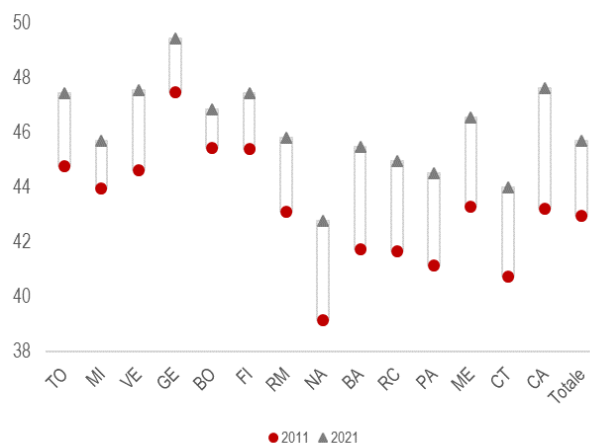
Se osserviamo le **caratteristiche della popolazione residente**, notiamo che gli anziani si trovano in prevalenza nei Comuni capoluogo, mentre i giovani sono più presenti nelle cinture urbane di I e II livello. La conseguenza è che nei Comuni capoluogo, nel 2021, l'indice di vecchiaia ha raggiunto il valore di 192 anziani ogni 100 bambini, andando ben oltre la media nazionale (187,6 anziani per 100 bambini).

INDICATORI DEMOGRAFICI. Anni 2011 e 2021

PROSPETTO 4. INDICE DI VECCHIAIA (evidenziati valori sopra la media delle città metropolitane)

Città metropolitana	Comuni capoluogo		Comuni I cintura		Comuni II cintura		Totale CM	
	2011	2021	2011	2021	2011	2021	2011	2021
Torino	200,4	222,3	165,4	223,5	135,1	181,0	174,7	215,4
Milano	193,0	181,9	152,9	182,7	130,2	164,2	158,2	175,6
Venezia	226,8	254,2	148,4	203,9	148,9	201,6	169,1	215,3
Genova	238,9	264,7	217,0	273,7	229,7	286,8	237,8	268,7
Bologna	233,9	211,3	169,0	201,3	144,5	184,1	183,8	199,8
Firenze	217,2	229,4	180,3	212,7	155,6	201,3	184,3	214,6
Roma	161,1	183,0	103,5	139,4	108,5	149,5	143,2	172,0
Napoli	114,7	152,6	79,7	127,4	64,6	104,6	89,4	130,3
Bari	163,3	215,8	108,2	167,8	109,5	157,8	125,8	179,8
Reggio Calabria	135,6	182,1	161,1	202,4	141,1	201,8	129,5	168,3
Palermo	119,7	159,1	78,5	108,4	103,6	138,9	118,4	156,8
Messina	149,6	196,7	156,2	221,7	162,2	207,4	156,5	202,1
Catania	139,0	161,7	91,2	130,2	98,8	137,7	111,9	147,6
Cagliari	251,0	312,5	109,0	195,4	109,8	161,1	150,8	226,7
Totale	170,0	192,0	123,0	167,4	112,2	154,5	142,4	177,5

FIGURA 5. ETÀ MEDIA. TOTALE CITTÀ METROPOLITANE



In tutte le 14 Città metropolitane **l'età media è aumentata** da 43 anni a **45,7 negli ultimi dieci anni**, con Genova in testa con 49,5 anni e Napoli quella più bassa 42,8 anni. L'invecchiamento della popolazione procede di pari passo con la diminuzione della natalità, il che determina la riduzione della popolazione. Tra le Città metropolitane prevale Messina (-8,8%).

Le nuove previsioni della popolazione in base allo scenario "mediano" confermano la persistenza di un quadro critico che delinea per il prossimo decennio una decrescita della popolazione pari al -1,8%.

Anche per le Città metropolitane è atteso un calo della popolazione residente seppur inferiore, da 21,3 milioni al 31 dicembre 2021 a 21,0 milioni nel 2030, con un tasso di variazione del -1,5%.

PROSPETTO 3. POPOLAZIONE RESIDENTE NEI CAPOLUOGHI E NELLE CINTURE URBANE

VARIAZIONI PERCENTUALI 2001-2021						VARIAZIONI PERCENTUALI 2021-2030 Previsioni 2030, scenario mediano					
Città metropolitana	Comuni capoluogo	Comuni I cintura	Comuni II cintura	Altri comuni CM	Totale CM	Città metropolitana	Comuni capoluogo	Comuni I cintura	Comuni II cintura	Altri comuni CM	Totale CM
Torino	-2,0	1,1	11,7	4,3	2,0	Torino	-2,4	-3,9	-0,4	-3,3	-2,7
Milano	7,7	5,0	9,6	16,1	9,4	Milano	6,9	-0,6	-0,7	-0,7	2,5
Venezia	-7,0	8,4	7,9	9,6	3,4	Venezia	-3,1	-0,6	0,6	-1,1	-1,2
Genova	-8,1	-5,0	-5,3	-3,3	-6,8	Genova	-4,2	-5,4	-5,7	-3,7	-4,3
Bologna	4,6	14,1	19,3	12,0	10,4	Bologna	4,9	1,9	2,2	1,3	2,9
Firenze	1,6	6,4	9,9	8,5	5,7	Firenze	-0,7	0,8	0,0	0,9	0,1
Roma	8,0	32,4	32,0	14,0	13,8	Roma	0,5	-0,1	-2,7	-2,4	-0,1
Napoli	-8,1	-3,7	3,9	1,2	-2,3	Napoli	-3,3	-2,8	-4,5	-1,6	-2,8
Bari	-0,2	0,0	1,6	1,2	0,7	Bari	-5,6	-3,8	-3,0	-3,1	-3,8
Reggio Calabria	-4,2	-12,1	-10,8	-8,1	-7,3	Reggio Calabria	-6,7	-8,2	-7,5	-4,5	-5,6
Palermo	-7,5	18,0	8,6	-5,8	-2,2	Palermo	-5,2	-5,1	-3,6	-6,0	-5,0
Messina	-12,2	-8,5	-4,6	-6,8	-8,8	Messina	-6,3	-8,2	-5,6	-5,5	-5,9
Catania	-3,7	11,0	3,2	1,1	2,2	Catania	-5,5	-3,1	-3,8	-3,3	-4,0
Cagliari	-8,9	6,7	16,2	9,1	1,7	Cagliari	-2,8	-4,9	0,5	-6,4	-3,5
Totale	0,4	8,3	8,8	4,1	3,8	Totale	-0,6	-1,9	-2,2	-2,3	-1,5

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Previsioni demografiche comunali, Statistica sperimentale 29 novembre 2021

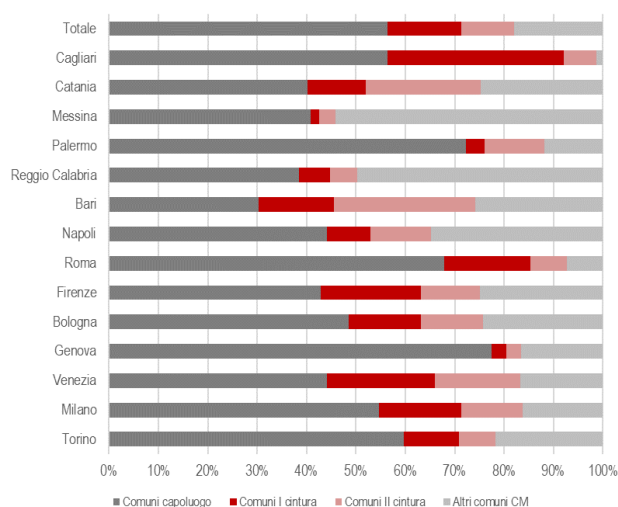
L'ingresso di **cittadini stranieri** negli ultimi quindici anni ha parzialmente controbilanciato nel complesso del Paese il calo demografico della popolazione italiana, soprattutto nei territori del Nord.

Nell'ultimo ventennio sono quasi quadruplicati gli stranieri residenti nelle città metropolitane. La presenza maggiore è nei comuni capoluoghi: 11,5 ogni 100 residenti. Questa tendenza si riflette soprattutto nelle Città metropolitane del Nord e della Capitale che accolgono l'84% di stranieri residenti di tutti i territori metropolitani, tra cui Milano e Roma sono quelli maggiormente attrattivi e hanno dato accoglienza al 51% dei cittadini stranieri insediati complessivamente nelle quattordici città.

PROSPETTO 5. Incidenza percentuale sulla popolazione totale dell'area

Città metropolitana	Comuni capoluogo		Comuni I cintura		Comuni II cintura		Totale CM	
	2001	2021	2001	2021	2001	2021	2001	2021
Torino	4,1	14,7	1,3	5,7	1,4	5,8	2,5	9,5
Milano	7,0	18,8	3,1	12,3	2,6	12,6	4,4	14,4
Venezia	2,2	15,2	1,5	8,0	1,7	8,0	1,9	10,4
Genova	2,6	10,3	1,1	3,7	1,0	4,8	2,3	9,1
Bologna	3,9	15,1	2,8	9,2	3,6	9,6	3,6	11,9
Firenze	5,3	14,8	3,1	12,7	3,2	9,8	4,0	12,7
Roma	3,9	12,3	2,9	11,6	3,2	11,8	3,5	11,8
Napoli	0,9	5,8	0,5	2,0	0,7	3,2	0,7	4,1
Bari	0,8	4,0	0,8	2,6	1,1	3,6	0,9	3,4
Reggio Calabria	1,8	6,5	0,9	5,3	1,6	5,9	1,2	5,5
Palermo	1,4	3,8	0,4	1,0	0,6	1,8	1,0	2,8
Messina	1,9	4,9	0,4	1,8	0,7	2,8	1,4	4,4
Catania	1,3	4,5	1,1	1,8	0,5	2,3	0,9	3,1
Cagliari	1,0	5,7	0,6	2,6	0,5	1,8	0,8	3,6
Totale	3,4	11,5	1,8	7,3	1,6	6,5	2,4	8,8

FIGURA 6. Composizione percentuale



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Popolazione straniera residente per sesso, età e stato civile - Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni

L'analisi dei territori effettuata dall'Istat, conferma una netta prevalenza della **mobilità** per motivi di studio o lavoro all'interno del comune capoluogo (si muovono in media 46 persone ogni 100 abitanti, contro cinque che si spostano fuori comune). Questa dinamica contraddistingue tutte le città metropolitane, ma con maggiore evidenza Roma e Genova ed è riconducibile alle maggiori opportunità di istruzione e lavoro presenti nei centri urbani. Questa tendenza si inverte completamente nei Comuni della prima e seconda cintura.

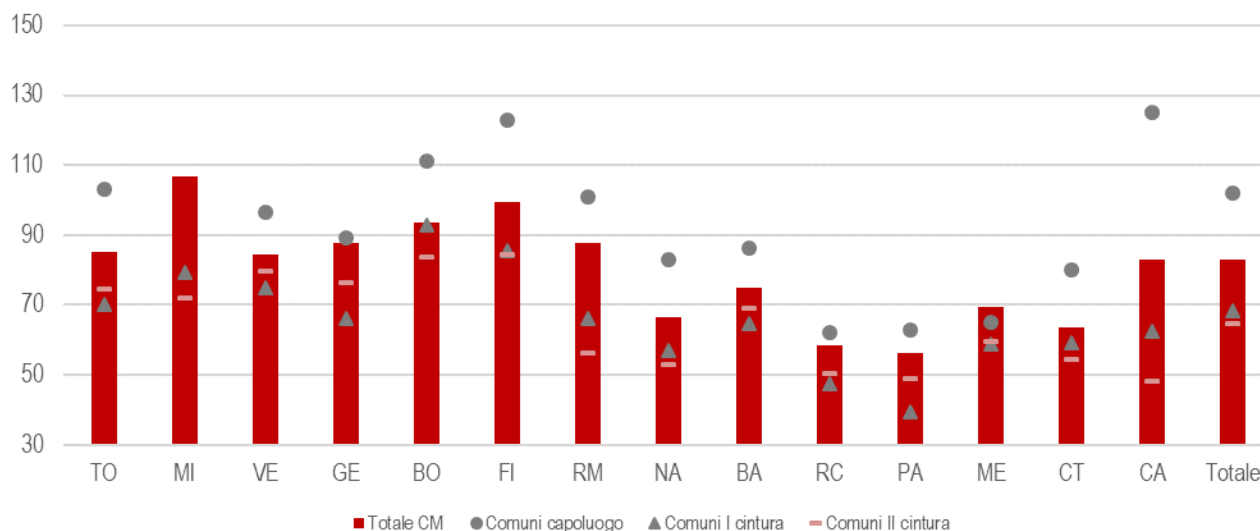
Fra le città metropolitane il **tasso di attività** più alto si osserva a Milano e Bologna con un'incidenza del 57%, seguite da Firenze con il 55%. Sono invece Palermo, Napoli e Reggio Calabria i territori metropolitani in cui si rileva la minore partecipazione attiva al mercato del lavoro, con valori fra il 46% e il 47%.

Bologna è la Città metropolitana con la maggiore **propensione femminile al lavoro**, 51 donne ogni 100, seguita da Milano e Firenze. La minore partecipazione attiva è nella Città metropolitana di Napoli, 35 donne su 100, seguita da Palermo, Bari e Catania. Riguardo la capacità del sistema di fornire una risposta all'offerta di lavoro, nel complesso delle 14 città metropolitane si rileva un tasso di occupazione della popolazione adulta (25-64 anni) pari al 65%, valore di due punti al di sotto di quello medio nazionale. Le città metropolitane del Nord si caratterizzano per le quote più alte di **popolazione occupata**, prima fra tutte la città metropolitana di Bologna (77 occupati ogni 100 persone), seguita da Milano e Firenze (76%). Al contrario le città metropolitane con le incidenze più basse, segno di fragilità e svantaggio del mercato del lavoro, sono collocate al Sud: a Palermo solo il 49% della popolazione è

occupata, seguita da Catania e Napoli con valori fra loro molto vicini, pari al 50% della popolazione.

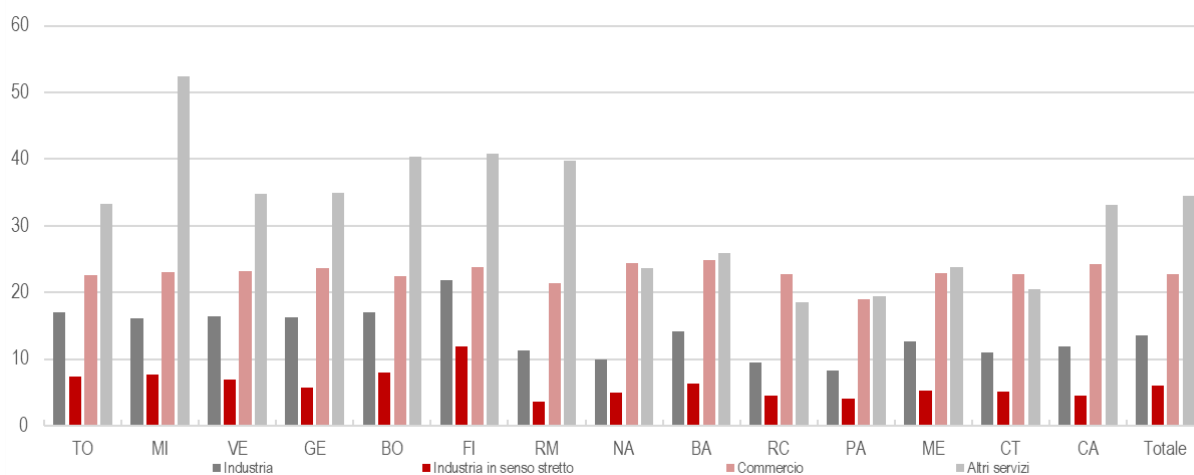
Milano è la Città metropolitana con la più elevata **densità imprenditoriale**: 106 unità locali ogni mille abitanti per un totale di 346.509 unità. Reggio Calabria (circa 19 unità per mille abitanti) ha la densità più bassa,

FIGURA 12. DENSITÀ DELLE UNITÀ LOCALI. Anno 2020, valori per mille abitanti



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Asia – Archivio Statistico delle imprese attive

FIGURA 13. DENSITÀ DELLE UNITÀ LOCALI PER MACRO SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA NELLE CITTA' METROPOLITANE. Anno 2020, valori per mille abitanti



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Asia – Archivio Statistico delle imprese attive

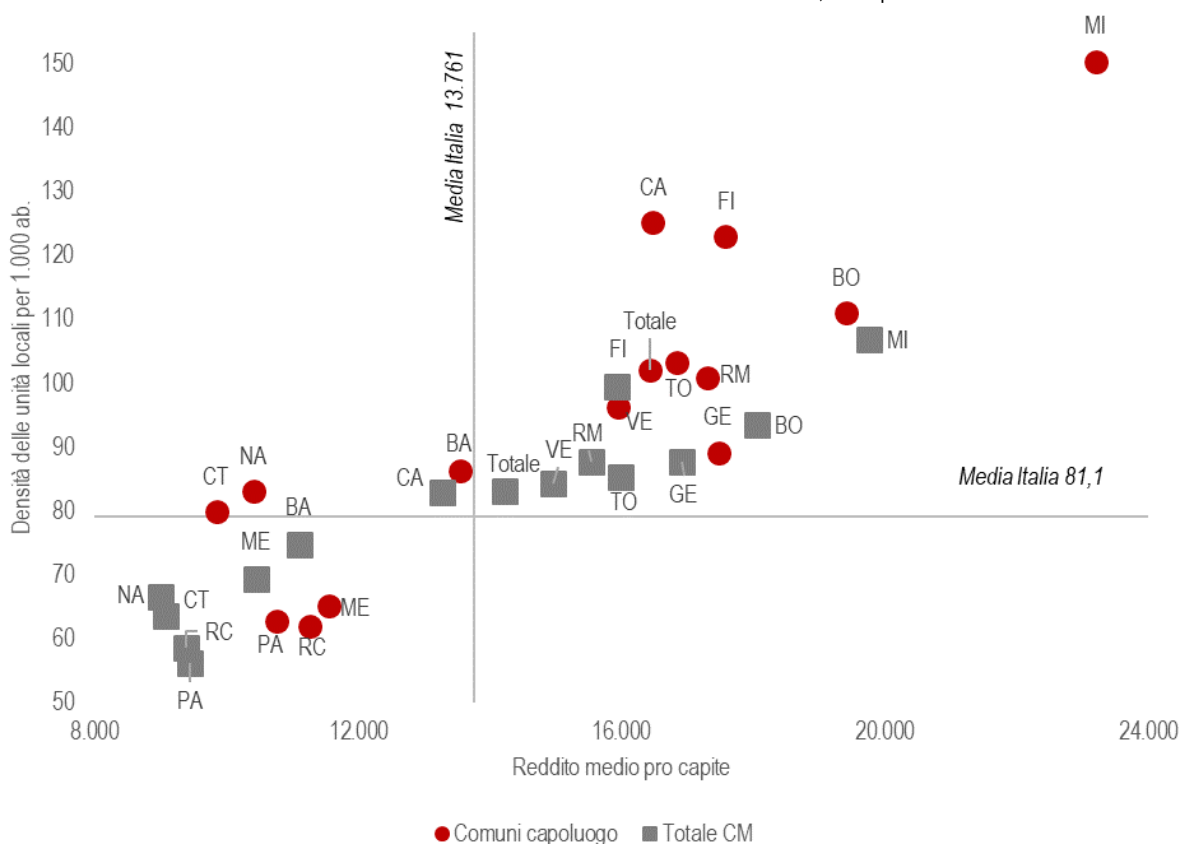
Mentre nel territorio metropolitano di Firenze l'Istat registra la maggiore vocazione industriale-manifatturiero: 12 unità locali ogni mille abitanti del settore Industria in

senso stretto, mentre Bari, con 25 unità locali ogni mille abitanti, si caratterizza per una specializzazione produttiva nel settore del Commercio, seguita da Napoli, Cagliari e Genova.

Un altro indicatore che concorre alla valutazione della struttura produttiva e delle potenzialità dell'economia di un territorio è la **dimensione media delle unità locali** misurata in termini di numero di addetti che, nel 2020, per il complesso dei territori metropolitani è di 3,7 addetti per unità locale e raggiunge il picco di 4,1 addetti nei Comuni delle prime cinture urbane. La dimensione media delle unità locali più alta si rileva in corrispondenza della CM di Milano (4,4 addetti) e delle sue cinture (5,5 addetti nella prima cintura e 4,4 nella seconda), cui seguono le prime cinture di Bologna e Firenze con 5,0 e 4,6 addetti per unità locale.

Milano ha anche il valore più alto di **reddito per abitante**, 23.202 euro, seguono Firenze, Bologna, Cagliari, Torino, Roma, Bologna, Genova e Venezia. Catania e Napoli, seppure con diverse intensità, hanno una capacità imprenditoriale allineata al dato medio italiano ma presentano un reddito pro capite quasi dimezzato rispetto a quello di Milano (il valore più basso si registra a Catania, 9,844 euro).

FIGURA 14. DENSITÀ DELLE UNITÀ LOCALI E REDDITO MEDIO PRO CAPITE. Anno 2020, valori per mille abitanti e valori in euro



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Asia (Archivio Statistico delle imprese attive) - Ministero dell'economia e delle finanze

FOCUS: PROGRAMMAZIONE INTEGRATA E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI (Fonte: INU, Istituto Nazionale di Urbanistica 2022-2023)

La Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni, assegna alle città metropolitane la funzione fondamentale di *pianificazione territoriale generale*. Il **Piano territoriale generale metropolitano** (PTGM) assume a tutti gli effetti anche valore di Piano territoriale di coordinamento.

Bisogna però dire che buona parte delle Città Metropolitane del nostro Paese non ha ancora un piano metropolitano territoriale (Pmt) aggiornato in vigore. L'Istituto Nazionale di Urbanistica ha avviato un ciclo di articoli di approfondimento sui Piani territoriali metropolitani e sui Capoluoghi che ne sono ancora sprovvisti.

Al momento ha esaminato la situazione di 12 su 14 Città metropolitane, delle quali vi riportiamo una sintesi (i casi sono pubblicati in ordine alfabetico, riportando la data di pubblicazione).



BARI - la Città metropolitana di Bari non ha ancora avviato la redazione del Ptm. La sezione Puglia dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, spiega che la Città Metropolitana di Bari ha finora lavorato molto su altri fronti. È impegnata sin dalla sua fondazione nella costruzione del Piano strategico: arricchito negli anni di nuove iniziative e contributi come il Bando periferie,

l'Agenda per lo sviluppo sostenibile, il Pums e il Biciplan metropolitano. L'approccio è sempre stato quello di dedicarsi al supporto strategico dei Comuni per la realizzazione dei propri progetti di sviluppo. Sebbene sia inevitabile che anche in questo percorso trovino spazio contenuti e indirizzi di carattere spaziale, finora la dimensione territoriale in senso stretto non è stata decisamente al centro del lavoro e dei processi promossi dalla Città Metropolitana, in continuità rispetto al passato per "una mancanza di tradizione nel campo della pianificazione territoriale." Probabilmente ciò è dovuto non solo al fatto che la provincia di Bari non ha mai avuto un Piano di coordinamento, ma anche per le sue caratteristiche. Infatti, la CM di Bari, rispetto alle altre aree metropolitane, registra una presenza di molti comuni di grandi dimensioni, ricchi di storia e dai profili autonomi, che hanno reso più complicato l'esercizio di funzione di coordinamento.

In sostanza, ha prevalso, fino ad ora, un approccio molto operativo, improntato a intercettare le risorse e redistribuirle tra i Comuni. L'idea che queste si potessero allocare senza un riferimento territorializzato per le politiche è avvenuta con i Fondi

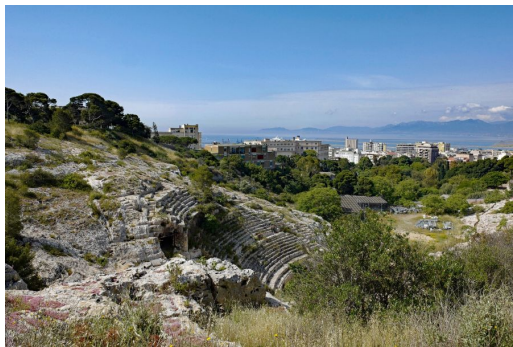
Comunitari e si è ulteriormente consolidata quando è risultato necessario intercettare e spendere in modo rapido i fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tuttavia l'assenza della pianificazione territoriale deve far riflettere perché mancano una conoscenza profonda del territorio, una lettura organica e integrata delle sue fragilità, un sistema di scelte pianificatorie basate su una visione esplicita e condivisa. Si auspica che il metodo di lavoro condiviso messo a punto tra i Comuni potrebbe essere la chiave di volta per avviare un processo di pianificazione territoriale collaborativo ed efficace. (Fonte: INU, aprile 2023)



BOLOGNA - La Città Metropolitana di Bologna ha approvato il proprio Ptm il 12 maggio del 2021. Alla base del quale c'è, come spiegano i referenti dell'area pianificazione territoriale e mobilità sostenibile: *“la tradizione urbanistica della cultura bolognese che nasce nel 1967 con il piano urbanistico intercomunale e che elegge la dimensione territoriale come quella privilegiata per la tutela e lo sviluppo”*. Proprio per questo il

Piano di Bologna compie scelte di lunga prospettiva e di miglioramento concreto della realtà dai punti di vista ambientale, sociale ed economico. Il Ptm di Bologna si fonda su tre forti competenze: è la Città Metropolitana che stabilisce la quantità massima di suolo consumabile che non deve comunque superare il tre per cento del complessivo già consumato. Non accade in nessun'altra parte d'Italia, dove questa facoltà spetta ai Comuni. Anche la seconda competenza è particolare: tutto il territorio rurale, e quindi le trasformazioni che lo riguardano, sono disciplinate dal Piano territoriale metropolitano che, e qui si viene all'ultima competenza, ha piena facoltà decisionale sugli oggetti sovracomunali, come la logistica, i centri commerciali, la mobilità tra comuni, le zone industriali, ecc.. Queste tre competenze nell'impostazione del Ptm di Bologna servono a compiere cinque scelte: con le prime due si opta per uno sviluppo che da una parte stabilisce una tutela integrale del territorio rurale e dell'attività agricola, dall'altra di consumare al massimo la quota del tre per cento di suolo rispetto a quello già consumato rispettando determinati requisiti di sostenibilità. La terza e la quarta scelta consistono nel rendere gli interventi di rigenerazione urbana la dimensione ordinaria dell'urbanistica, mentre se emerge la necessità di un intervento straordinario, ovvero di consumare nuovo suolo entro il 3 per cento, questo può essere fatto solo dove sono presenti servizi alla persona (scuole, ospedali, commercio, eccetera) e fermate del trasporto pubblico metropolitano (SFM e tram). Vale la pena sottolineare che su 190 centri industriali nell'area metropolitana bolognese solo trenta presentano questa caratteristica, e altrettanti centri abitati su oltre duecento. E' chiaro che si tratta di una misura che vuole contrastare fortemente la dispersione insediativa. Infine, la quinta scelta è di

perequazione territoriale. Ogni trasformazione urbanistica produce oneri considerevoli, che per il cinquanta per cento devono confluire in un fondo da redistribuire ai Comuni che presentano progetti di rigenerazione urbana e che forniscono servizi ecosistemici, quindi aree di montagna e di pianura fragili sotto il profilo ambientale, sociale, economico e demografico. Il Piano della CM di Bologna intende inoltre affrontare le sfide della sostenibilità e della transizione ecologica. Lo sono ad esempio il divieto di fatto della trasformazione del territorio rurale per preservarlo a fini agricoli, l'applicazione dell'approccio della città dei quindici minuti attraverso il contrasto all'ampliamento dei centri privi di servizi, la condivisione delle risorse attraverso il fondo di perequazione, il divieto di insediamento di grande logistica, l'opposizione all'espansione indiscriminata delle aree industriali. (*Fonte: INU, marzo 2023*)

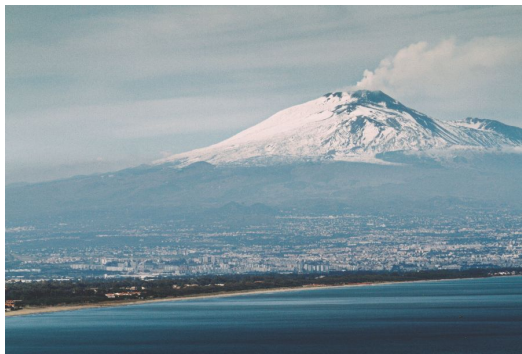


CAGLIARI - la CM di Cagliari ha scelto di fare affidamento, per la parte di conoscenza e indirizzo urbanistico, al Piano urbanistico provinciale del 2004 - come spiegano i recenti della Pianificazione strategica, Vas e Ufficio PNRR della Città Metropolitana - che aveva avuto già una funzione di indirizzo rispetto alla redazione del Piano paesaggistico regionale al quale è stato poi adeguato con una variante

del 2013, senza essere però vincolante dal punto di vista urbanistico.

Il lavoro di pianificazione si è concentrato già dal 2019, facendo leva sui fondi di sviluppo e coesione, sulla messa a punto del Piano strategico metropolitano, poi approvato nel 2021. L'importante fase di partecipazione e co-progettazione ha restituito alla Città Metropolitana, in due anni di confronti con gli stakeholder nei "living lab", numerose progettualità. L'ente ha fatto sì che venissero raccolte e canalizzate secondo i principi di sostenibilità, intesa in senso complessivo: economica, ambientale, sociale e di governance. Il lavoro ha prodotto 91 schede progettuali, a loro volta suddivise, organizzate e assegnate a ottiche e prospettive di sviluppo. Ne sono risultate tredici azioni di sistema. Tra queste ci sono "Più connessi" dove hanno trovato spazio i progetti che migliorano le infrastrutture e i collegamenti materiali e immateriali, "Vitattiva" che risponde alle esigenze e alle richieste dei territori puntando ad elevare la qualità della vita, "Comunità circolare" che minimizza gli sprechi, "Energetica" che sistematizza le attività progettuali che creano comunità energetiche e lavorano per la sostenibilità energetica. Da segnalare, su stimolo degli stakeholder che nell'ambito del processo di partecipazione hanno segnalato la necessità di un'agenzia che facesse da cerniera con il territorio per le trasformazioni urbanistiche e lo sviluppo, la nascita di LabMet,

progetto pilota del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito dell'OPENGOV, finanziato con i fondi FSC nel ciclo di programmazione 2014-2020 e progetto bandiera nei fondi FESR del prossimo Piano Regionale del ciclo 2021 – 2027. La CM di Cagliari ha inoltre istituito l'ufficio PNRR per la pianificazione strategica, così da mettere in collegamento il nuovo flusso di risorse con l'attuazione del piano strategico. Un esempio è il Piano urbano integrato che ha consentito alla CM di finanziare una parte significativa dell'Anello sostenibile. Questa ulteriore azione di sistema è nata chiedendo ai sindaci e i tecnici dell'area metropolitana di declinare le progettualità e le politiche sviluppate nel piano strategico in diagrammi da geolocalizzare in un sistema informativo open source. I progetti sono stati localizzati e i disegni sono diventati opere. 'L'Anello sostenibile' ne finanzia 33, per un totale di 101,2 milioni di euro, che rispondono ai criteri dell'adattamento climatico e del miglioramento e creazione di infrastrutture verdi e blu. Questa azione di sistema, finanziando poli come i mercati cittadini, è a sua volta collegata a "Smart food", azione che prevede la creazione dell'agenda del cibo e la trasformazione della città in adesione alle politiche europee "From Farm to Fork". (Fonte: INU, maggio 2023)



CATANIA - una serie di questioni problematiche non hanno permesso alla CM di Catania non solo la redazione di un Ptm, ma la possibilità stessa di una pianificazione metropolitana di qualità. A sostenerlo l'INU Sicilia che rileva innanzitutto un problema "di tipo contenutistico, che riguarda l'intera regione. In Sicilia sono state individuate, come è noto, tre Città metropolitane, arrivando così ad avere circa la metà della superficie della regione costituita come area metropolitana senza che questo vastissimo territorio possieda i caratteri di una città metropolitana ma neanche quelli di regione urbanizzata se non per limitate porzioni di esso. L'autonomia e la specificità della nostra regione avrebbero permesso di scegliere una strada analoga a quella sarda. A Cagliari, infatti, si è scelto di non fare coincidere la Città metropolitana con il territorio della vecchia provincia, ma piuttosto con quello realmente conurbato. Stando al caso di Catania, l'area realmente metropolitana è costituita, infatti, solo dalla città e da un'altra ventina di comuni realmente e strettamente conurbati, a lei legati per questioni economiche e territoriali, e dall'opportunità di realizzare economie di scala. E' evidente, secondo l'INU, che un'estensione all'intera provincia svuota il senso stesso dei nuovi enti facendogli perdere ogni pertinenza territoriale. In Sicilia non si sono mai insediati i consigli territoriali metropolitani e si sono persi cinque anni in un contenzioso imbastito per stabilire se il sindaco della città principale avrebbe dovuto

esserlo anche della Città Metropolitana, bloccando ogni pianificazione territoriale a questo livello. La situazione si è in qualche modo complicata quando la CM di Catania ha ottenuto un finanziamento rilevante per la redazione del piano strategico. Mancando l'interlocutore necessario e privilegiato, ovvero il Consiglio, il piano (in corso di approvazione) è diventato uno strumento autoreferenziale redatto dalla società 'The European House Ambrosetti' che ha vinto la gara. Si è strutturato come un piano di marketing territoriale, fondato su analisi economiche e su una mera raccolta di progetti bandiera. I limiti sono emersi da subito, e sono quelli che derivano da non avere adempiuto alle funzioni di un piano territoriale: ha provato solo marginalmente un modello strategico per delineare le scelte su cui indirizzare le energie della comunità, non ha individuato le modalità della copianificazione e quelle per un'assunzione condivisa di responsabilità. Il tentativo di coinvolgere i sindaci è stato sostanzialmente fallito. Basta un esempio per dare un'idea dello scollamento: in questo piano redatto da Ambrosetti manca qualsiasi riferimento ai Piani urbani integrati, per cui la Città Metropolitana ha ottenuto il più rilevante finanziamento di sempre, 185 milioni di euro. L'INU Sicilia ritiene che i problemi sin qui elencati rispecchiano almeno in parte i limiti che vive la pianificazione di area vasta in Italia. Ogni azione è compiuta in modo autoreferenziale. Servirebbero in alternativa una concreta cooperazione interistituzionale e un'intesa tra i diversi livelli sovracomunali per delineare politiche urbane vere, anche attraverso la condivisione di una serie di grandi progetti che abbiano una valenza transcalare. Occorre ritrovare politiche urbane autentiche, capire quali sono i processi da governare e affrontarli con una capacità di dialogo tra istituzioni. Questa nuova prassi nell'agire sarebbe in Sicilia particolarmente importante proprio ora, quando è in corso di redazione il Piano territoriale regionale che mostra già da ora, purtroppo, tutti i vizi già elencati. (Fonte: INU, giugno 2023)



FIRENZE - il Dipartimento di Architettura dell'Università del capoluogo toscano svolge da due anni e mezzo una consulenza per la redazione dello strumento Ptm, una fase di supporto che si è conclusa in attesa della sua approvazione

formale. Con il Piano territoriale metropolitano di Firenze si sta sperimentando un modello di decisione pubblica nuova e diversa rispetto a quelle che caratterizzano la legge regionale 65 del 2014 e la legge nazionale. Lavorando all'interno di un territorio già fortemente pianificato si è scelto di ricostruire in un quadro conoscitivo le priorità strategiche che erano già state individuate mettendo ordine nei vari piani. A questo processo di selezione ne è seguito uno parallelo di catalogazione di tutte le aree oggetto di futura trasformazione, come ad esempio i *brownfields*. Sono stati

intesi come spazi/opportunità, quindi risorse che potevano costituire l'ossatura portante delle future trasformazioni della città metropolitana. La proposta di fondo è quella di un Ptm tattico, che serva da griglia per individuare, prima, e definire poi, alcune soluzioni progettuali di 'questioni' metropolitane di area vasta, rimarcando il ruolo dell'ente Città Metropolitana come propulsore per la crescita del territorio e, al contempo, come cabina di regia per i progetti strategici più rilevanti a livello territoriale. La scelta è stata, inoltre, di condividere il progetto con l'apparato tecnico dei diversi Comuni, un elemento rilevante che ha reso possibile la costruzione di una griglia di riferimento sulla quale la CM ha organizzato i Pinqa e i Piani Urbani Integrati. Carlo Pisano, docente di Urbanistica del Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze, che lavora alla consulenza, ricorda che il Piano territoriale metropolitano che sta prendendo forma proprio a partire dal supporto del gruppo di lavoro *"presenta chiari elementi innovativi, a cominciare dalla forma dello strumento. È organizzato in tre parti: un Quadro Conoscitivo che descrive il territorio metropolitano; un Quadro Statutario che ne riconosce gli elementi stabili, il patrimonio territoriale e le invarianti strutturali, definendo i principi e le regole per la loro utilizzazione e riproduzione; un Quadro Propositivo che è articolato in Strategie di Piano e Schede Metaprogettuali. Questa articolazione ha definito l'ossatura portante con cui il Quadro Propositivo ha inteso concepire in maniera dinamica la pianificazione territoriale ordinaria alla scala metropolitana. Queste due parti articolano due momenti e due modalità diverse in cui il Piano diventa operativo e si proietta sul territorio. Se le Strategie di Piano hanno un carattere fortemente tematico, si legano cioè ad un principale aspetto guida che connota e aggrega le sue diverse componenti, le Schede Metaprogettuali si connotano per un carattere fortemente multisetoriale, servendo proprio da aggregatori e coordinatori di istanze diverse avanzate da soggetti diversi. A differenza delle Strategie, che si caratterizzano per un campo d'azione orizzontale che ricerca la completa copertura del territorio metropolitano, le Schede (composte dalle Piattaforme Metropolitane, Piattaforme Fluviali, Hub Intermodali, Rete sentieristica metropolitana, Aree storico-agrarie) sono selettive e si contraddistinguono per un campo d'azione verticale, in cui alcune porzioni di territorio sono selezionate come ambiti prioritari d'azione. Se nelle Strategie sono quindi i tematismi ad essere ritenuti di importanza strategica per la Città Metropolitana, nelle Schede sono gli ambiti territoriali ad essere valutati come spazi strategici in cui agire con progettualità mirate e specifiche". (Fonte: INU, marzo 2023)*



GENOVA - dopo che la legge urbanistica regionale n.6/2021 ha ottemperato al passaggio necessario per riconoscere lo strumento, la Città Metropolitana ha adottato le linee guida per il nuovo PtgCM. Ad oggi tale percorso non si è ancora concluso e vede

coinvolta anche la sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

L'ancora vigente piano territoriale di coordinamento provinciale, assieme al suo aggiornamento denominato 'Ptcp2020', è - secondo l'INU Liguria - apprezzato e per di più piuttosto recente, rivisto poco prima che venissero istituiti i nuovi enti.

Uno dei motivi del ritardo nell'elaborazione del Ptm sta nel fatto che "ha prevalso negli ultimi anni a Genova una linea molto orientata sul progetto, o per meglio dire su un album di progetti. L'approccio del Piano nazionale di ripresa e resilienza non ha fatto altro che incentivarla ed è inevitabile che questa tendenza si estenda anche alla città metropolitana, visto che è molto accentrata sul capoluogo (sono pochi, e molto piccoli, i comuni che si confrontano con quello di Genova), dato anche l'approccio pragmatico adottato dal sindaco e della sua Giunta. Si è aggiunto a ulteriore elemento di accentuazione il crollo del Ponte Morandi e il conferimento al primo cittadino Bucci del ruolo di commissario straordinario, anche oltre l'effettiva avvenuta ricostruzione."

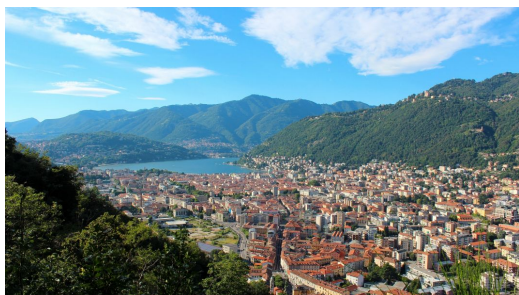
Non si può dire che l'attuale piano non abbia portato dei risultati. Gli interventi in corso sono numerosi e rilevanti, la città sta cambiando ma rimane l'interrogativo se il risultato non avrebbe potuto essere migliore se inquadrato in un quadro strategico complessivo.

Molte opere, come quelle finanziate dal PNRR, si sono appoggiate al vecchio piano territoriale di coordinamento o ne costituiscono una sua evoluzione: oltre al nuovo ponte sul Polcevera, il San Giorgio, merita una citazione la diga foranea, i cui lavori sono iniziati a maggio. Si è privilegiato l'elemento della rapidità, come da impostazione del PNRR, ma esistono dubbi sul rapporto costi – benefici. Si sa che costerà ben oltre il miliardo di euro, tuttavia, in termini di traffico portuale realmente aggiunto, non appaiono ancora pienamente valutabili i complessivi vantaggi. Avrà sicuramente impatti urbani molto rilevanti con uno spostamento complessivo verso mare delle aree portuali. La linea di demarcazione porto – città sarà coinvolta in questo processo e ci saranno conseguenze importanti sull'assetto della città. Un'ulteriore più generale valutazione riguarda l'opportunità e l'efficacia che il Piano nazionale di ripresa e resilienza concentri in modo così significativo i fondi dedicati al sistema portuale italiano su una singola opera di cui di fatto beneficerà una sola città". Altri interventi da ricordare nel capoluogo ligure sono la riqualificazione del waterfront di Levante, il tunnel sub – portuale che potrebbe portare alla demolizione della sopraelevata e alla riqualificazione urbana delle aree degli innesti. Quello che viene evidenziato è che, Genova, si sta orientando verso un disegno generale di riassetto ma ciò non avviene ancora con la pianificazione bensì attraverso la composizione di progettualità diverse. Quanto al territorio al di fuori della città di Genova l'INU ricorda che si costituisce in buona parte con le caratteristiche tipiche delle aree interne. Due sono aree pilota della Strategia nazionale e su questo versante si registra una regia positiva della Città Metropolitana. (*Fonte: INU, luglio 2023*)



MESSINA - va ricordato in premessa che anche a Messina, come nelle altre due Città Metropolitane siciliane, i notevoli rallentamenti hanno di fatto fino ad oggi impedito il pieno avvio del percorso dei nuovi enti, e delle politiche di pianificazione, programmazione e sviluppo. La Città Metropolitana di Messina non ha quindi un Ptm e, spiega Giuseppe Fera, già professore ordinario di urbanistica

presso l'Università di Reggio Calabria, *“non è stato fatto niente in questa direzione. Tempo fa fu abbozzato un piano strategico, ma era un documento scarso, piuttosto generico e inconsistente. C'era poco o nulla. Dal punto di vista territoriale c'è da rilevare il tentativo che ci fu a metà degli anni Novanta di approvare il Piano territoriale di coordinamento provinciale, ma l'iter non arrivò a conclusione. Si potrebbe ripartire da quel documento”*. Uno degli elementi di quel piano che si potrebbero riprendere nel Ptm che verrà è senz'altro l'articolazione della città metropolitana in zone omogenee. Il territorio metropolitano di Messina è infatti estremamente vasto, conta 108 Comuni e presenta una differenziazione piuttosto elevata. Allo stato attuale possiamo indicare cinque aree con caratteristiche specifiche e particolari cui è importante dare una riconoscibilità ufficiale nel Ptm e nello statuto stesso della Città Metropolitana: l'area della città di Messina; il comprensorio di Taormina; il comprensorio Milazzo – Barcellona; la vasta area settentrionale comprensiva della fascia costiera e del parco dei Nebrodi; l'arcipelago delle Isole Eolie. Occorrerà che il Piano territoriale metropolitano di Messina rifletta e acquisisca nelle sue scelte strategiche questa complessità, non solo dal punto di vista delle scelte di assetto ma anche di processo decisionale: questi territori dovrebbero essere messi in condizione di partecipare attivamente in relazione alla costruzione, per ciascuno di essi, di una specifica funzione. Al momento però non si sta lavorando a un piano territoriale e non si è mai discusso della relazione con il vecchio piano di coordinamento provinciale. L'unica novità su cui si discute molto è quella riguardante la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina. (Fonte: INU, luglio 2023)



MILANO - la Città Metropolitana di Milano ha approvato nell'ottobre del 2021 il suo Piano territoriale metropolitano, l'unica sinora assieme a quella di Bologna. L'Istituto Nazionale di Urbanistica della Lombardia, nell'ambito di un'attività di ricerca del DASTU

(Dipartimento di Architettura e Studi Urbani) del Politecnico di Milano, ricorda che il Ptm è uno strumento di pianificazione delle Città Metropolitane e sostituisce il Piano territoriale di coordinamento provinciale. Il gruppo di ricerca è stato coinvolto nella fase successiva a quella della redazione lavorando sulla messa in opera delle politiche metropolitane, quel complesso di attività e dispositivi che dispongono interventi sul territorio come la realizzazione delle infrastrutture, la tutela ambientale, l'attivazione indiretta di soggetti come i Comuni e i privati, riorganizzando gli indicatori di sostenibilità necessari a valutare nel tempo le performance del Piano territoriale metropolitano proprio relativamente all'implementazione delle politiche metropolitane e all'operato dei singoli Comuni. In generale: un'importante innovazione del Ptm di Milano è l'introduzione delle "Strategie Tematico Territoriali Metropolitane". Sono tre, focalizzate su obiettivi e campi specifici: quella per "la sostenibilità, le emergenze ambientali e la rigenerazione"; la seconda "per la coesione sociale, i servizi sovracomunali e metropolitani"; e infine la terza "per l'innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione". Il piano territoriale è fortemente condizionato dagli obiettivi di raggiungimento di una migliore qualità ambientale. Tra i principi fondativi due riguardano direttamente temi connessi: la tutela delle risorse non rinnovabili e quella del patrimonio paesistico e ambientale. Particolare importanza è attribuita alla garanzia dell'equità territoriale, ovvero dare migliori opportunità di sviluppo anche alle aree più deboli. Anche il tema della mobilità sostenibile è affrontato con particolare attenzione. La logica sottesa è investire attenzione su alcune delle stazioni del Sistema Ferroviario metropolitano per renderle luoghi più attrattivi e più accessibili, per garantire cioè la realizzazione di uno degli obiettivi che è quello della città policentrica. Altra attenzione posta nel Ptm è alla questione del lavoro e in particolare dei luoghi della produzione. Si punta a costruire politiche basate su proposte di poli di logistica che vengono di volta in volta avanzate e a ridurre l'impatto ambientale. (Fonte: INU, febbraio 2023)



NAPOLI - la Città Metropolitana di Napoli, per realizzare il Ptm, si è avvalsa del supporto della società capofila T.E.L.O.S. srl. Il Progetto preliminare è stato inoltre realizzato con il supporto scientifico per le analisi dei suoli del Crisp, Centro di Ricerca Interdipartimentale sulla "Earth Critical Zone" per il Supporto alla Gestione del Paesaggio e dell'Agroambiente

dell'Università Federico II. L'approvazione del Progetto Preliminare del PTM rappresenta un passaggio di grande rilievo in quanto sono stati analizzati 6 macrotemi di riferimento per le future politiche, ed enunciati 12 Obiettivi. I contenuti progettuali del Progetto preliminare sono sintetizzati in uno Schema Strategico e in

linee di azione: un primo importante riferimento per la redazione finale del PTM. Il Progetto Preliminare entra ora in un processo partecipativo inedito: si tratta di costruire un punto di vista comune, non contrapposto rispetto alle visioni locali, ma per gestire al meglio e al livello adeguato, quello metropolitano, le sfide della transizione ecologica, del benessere e dello sviluppo. Non a caso è stato proposto di inserire nel logo del PTM la frase “identità metropolitana”, che sintetizza il senso profondo della sfida per la vivibilità e la competitività di un sistema territoriale tanto complesso quanto ricco di risorse. Il Piano è concepito come strumento innovativo legato alle nuove funzioni affidate alle Città Metropolitane: non solo coordinamento della pianificazione comunale, come i tradizionali piani provinciali, ma anche un piano che persegue una strategia di lungo periodo che sceglie nel dialogo con i Comuni e con gli altri enti competenti per la gestione del territorio alcuni progetti e linee di azione di rango sovracomunale. Nel Progetto Preliminare sono presenti 5 dimensioni: dimensione regolativa, dimensione strategica, dimensione cooperativa o collaborativa, dimensione progettuale e il tempo, il tempo lungo della componente strutturale del piano e il tempo come opportunità. Oltre alle sfide della transizione ecologica e della sicurezza del territorio, di una mobilità sostenibile e del binomio produzione e ricerca, grande importanza è attribuita alla valorizzazione del patrimonio culturale, presente in tutta l’area metropolitana. (Fonte: INU, febbraio 2023)

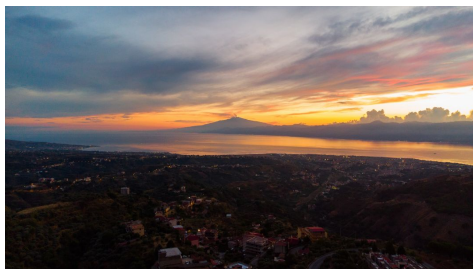


PALERMO - Il contesto generale è quello già tratteggiato per le CM di Catania e Messina, reso complicato, secondo l’Istituto Nazionale di Urbanistica della Sicilia, da enti metropolitani che hanno avviato le proprie attività con grande ritardo rispetto al contesto nazionale, a causa di tentativi di modificare la legge Delrio sistematicamente impugnati dal governo

nazionale. Il risultato è che Palermo, come le altre Città Metropolitane siciliane, non è dotata di uno statuto metropolitano, organismi decisionali come il consiglio metropolitano non sono mai stati formati e dunque mancano ingredienti essenziali per le politiche di sviluppo e governo del territorio. Non vi è da stupirsi, dunque, che a Palermo come a Messina e Catania manchi il Piano territoriale metropolitano, carenza che peraltro segue quella di un piano provinciale che non è mai giunto a conclusione. Quello di Palermo è stato presentato a giugno, redatto da un gruppo di società di consulenza ma senza il Consiglio metropolitano non potrà essere approvato. L’assenza di indirizzi politici da parte del Consiglio metropolitano si vede oltretutto nei contenuti dello stesso piano strategico, un esercizio volenteroso ma piuttosto scolastico di elencazione di temi ed obiettivi di sviluppo, senza attribuire

priorità alle progettualità ed agli investimenti. Qualche elemento di interesse lo si riscontra invece nell'identificazione di alcune questioni territoriali che sono proprie dell'area metropolitana palermitana: i divari territoriali significativi in un territorio molto esteso e differenziato, dove si arriva dal mare fino alla montagna e alle aree interne, si pensi a quanto siano diversi i problemi della conurbazione di Palermo da quelli del corleonese o delle Madonie, tanto per fare un esempio. La mancanza di uno statuto attraverso cui identificare aree territoriali omogenee influisce negativamente sulle capacità di pianificazione. Un aiuto al funzionamento della CM di Palermo viene dalla redazione dei Piani Urbani Integrati previsti dal PNRR. Ma anche in questo caso, a differenza delle altre Città Metropolitane italiane, Palermo ha deciso di fare un solo piano integrato, costituito da 57 interventi ricadenti in 27 comuni, per un valore complessivo di 198 milioni di euro. Il piano interviene soprattutto nella riqualificazione di strutture e spazi pubblici esistenti (scuole, aree verdi, impianti sportivi), interventi che i comuni avrebbero dovuti fare nella loro programmazione ordinaria, ma che evidentemente non sono stati in grado di fare per ristrettezze economiche e di organico. Vi è quindi una frammentazione degli interventi, che difficilmente garantirà un grande impatto sulle condizioni di vita in quei territori. L'unica eccezione è l'attenzione che il PUI rivolge alla costa sud di Palermo, un'area da decenni flagellata da degrado ambientale e marginalità sociale, sulla quale già il PON Metro 2014-2020 aveva posto la propria attenzione. Qui la concentrazione degli interventi, ma anche la continuità nella programmazione, vanno visti come elementi sicuramente positivi. *(Fonte: IMU, giugno 2023)*

Recentemente è stato presentato il **Piano strategico** ma, spiega l'INU Sicilia, "l'assenza di indirizzi politici da parte del consiglio metropolitano si vede nei contenuti dello stesso, un esercizio volenteroso ma piuttosto scolastico di elencazione di temi ed obiettivi di sviluppo, senza attribuire priorità alle progettualità ed agli investimenti. Qualche elemento di interesse lo si riscontra invece nell'identificazione di alcune questioni territoriali che sono proprie dell'area metropolitana palermitana: i divari territoriali significativi in un territorio molto esteso e differenziato, dove si arriva dal mare fino alla montagna e alle aree interne"



REGGIO CALABRIA - l'Istituto Nazionale di Urbanistica evidenzia come la Città Metropolitana di Reggio Calabria dal 2016 si è dotata di un Piano territoriale di coordinamento provinciale, dettato dalla legge regionale urbanistica del 2002, ma non ancora il Piano Territoriale Metropolitano (PTM). Si tratta dell'atto

di programmazione di raccordo tra Comuni e Regioni, dove si conformano le politiche della Città Metropolitana e i piani urbanistici. Approfondisce un quadro

territoriale regionale e fa da legame con i piani comunali riguardo ai valori paesaggistici ed ambientali. Su tale quadro conoscitivo, si è poi sviluppato il Piano strategico metropolitano (approvato a marzo 2023). Attraverso di esso *“la governance metropolitana in sinergia con le amministrazioni comunali ha definito gli indirizzi per conseguire una mission fondata su sviluppo, sostenibilità economica, sociale e ambientale, volta alle generazioni future con i principi dell’identità territoriale, l’innovazione, la sostenibilità e l’accessibilità.”* Le parole d’ordine: *“diritti metropolitani, economie identitarie, rigenerazione dell’esistente e orizzonte mediterraneo, che correla il divenire territoriale intriso di sostenibilità volta al miglioramento della qualità del vivere quotidiano, con lo sviluppo delle funzioni urbanistiche richieste dai territori”*. Le direttrici strategiche: *“Governance metropolitana, innovazioni sociali, rigenerazione, generazione metropolitana, transizione economica, connessione trasversale degli elementi. E’ fondamentale il legame con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e con la sua attuazione, un fattore imprescindibile per la realizzazione delle azioni materiali e immateriali che permettono lo sviluppo del territorio, alla base dello strumento”*.

In concreto il recentissimo Piano strategico dispone e mette in rete una serie di idee-progetto che già stanno ottenendo attenzione: alcuni esempi: con ‘Aspromonte in Città’ si punta a trasferire i valori ecologici ed ambientali del Parco dell’Aspromonte all’interno dei centri urbani, prevedendo interventi tra i quali il risanamento ambientale degli alvei dei corsi d’acqua, fiumare come corridoi ecologici, in modo tale da dispiegare effetti benefici anche sulle città costiere, trasformando le criticità in risorse. Attraverso ‘Mare d’inverno’ si vogliono riqualificare aree marittime per renderne fruibili gli spazi anche al di fuori della stagione estiva, turismo della salute. L’obiettivo strategico della generazione metropolitana, poi, guarda ai giovani, pensando, tra le altre cose, al potenziamento delle politiche per la creatività”. Il progetto "Aspromonte in Città" sta peraltro già trovando attuazione con un finanziamento per oltre 118 milioni di euro, con cui la Città Metropolitana di Reggio Calabria ha avviato concretamente il processo di transizione mirato alla realizzazione di una città verde, sostenibile, inclusiva e smart, caratterizzata da una forte componente di verde progettato, che colmi le lacune distributive e qualitative degli spazi pubblici e verdi all’interno delle aree abitate più dense, introducendo naturalità diffusa e favorendo il recupero e la tutela della biodiversità anche in ambito urbano.

E' stato costruito, secondo l'INU, una sorta di *“mosaico delle varie aree e dei vari territori, ciascuno con un’identità specifica, per metterne in rete le risorse ambientali”* anche con il potenziamento della mobilità metropolitana, e la scelta *“in molti Comuni dell’area metropolitana di riqualificare edifici in disuso per dotarli di funzioni urbanistiche di cui il quartiere di riferimento è carente, nell’ottica della città dei quindici minuti, con parchi lungo gli assi dei torrenti confinanti con i quartieri. Nel comune di Reggio Calabria, ad esempio, le foci dei torrenti diventano i focal point*

dell'innesto dei parchi costieri verso l'interno dei quartieri rigenerando con percorsi verdi attrezzati i vuoti urbani." Il rendimento del Piano strategico verrà revisionato e aggiornato annualmente, per monitorare la realizzazione delle opere con l'impegno di un monitoraggio anche attraverso gli indicatori dell' Agenda 2030. (Fonte: IMU, giugno 2023)

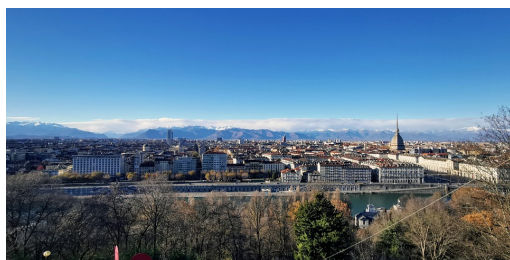


ROMA - è il dipartimento di Pianificazione Strategica e Governo del Territorio della Città Metropolitana di Roma, ad evidenziare come negli ultimi due anni l'attività dell'Ente sia arrivata a un primo importante, sostanziale compimento, ovvero l'approvazione del Piano Strategico Metropolitan (PSM). Non è stato approvato invece il Piano Territoriale

Metropolitano (PTM) innanzitutto perché, il PTPG del 2010, che risale ai tempi della Provincia, sebbene non proprio recente, è già impostato nella prospettiva metropolitana, anticipando e promuovendo la possibile configurazione spaziale della futura Città metropolitana e i compiti di pianificazione generale e di governo del territorio, attraverso proposte orientate su uno sviluppo sostenibile e policentrico del territorio. *Sostenibile*, per tutelare e valorizzare le grandi risorse ambientali, storiche ed archeologiche che fanno di Roma, e dell'area metropolitana in generale, un territorio unico al mondo. *Policentrico*, per favorire lo sviluppo dei servizi e dei parchi produttivi di livello metropolitano, intorno alle grandi infrastrutture della mobilità, in particolare vicino alla rete ferroviaria".

C'è poi - secondo la CM di Roma - una ragione di tipo procedurale, ovvero "*la necessità, dovuta a un limite specifico della legge Delrio nel riordino delle funzioni locali, che la Regione riconosca il PTM come uno strumento normativamente inquadrato, passaggio non ancora avvenuto nel Lazio come per le Città Metropolitane che hanno potuto procedere all'approvazione*". Parallelamente all'approvazione del Piano strategico con Delibera del Consiglio metropolitano n. 76 del 14 dicembre 2022, è stata rilevante per l'Ente anche l'adozione, avvenuta il 28 dicembre 2022, del PUMS - *Piano urbano della mobilità sostenibile*-, e dei relativi piani di settore (il *Biciplan - Piano metropolitano della mobilità ciclistica*-, il *Piano Merci e della logistica*, il *Piano del trasporto pubblico del bacino metropolitano* e il *Piano della mobilità per le persone con disabilità*), giunti oramai agli ultimi passaggi dell'iter verso l'approvazione in Consiglio metropolitano. Analizzare questi strumenti, ed in particolare il Piano strategico metropolitano, aiuta a capire la direzione della pianificazione territoriale che verrà. Nel cammino della costruzione del Piano strategico, iniziato nel 2016, si legge nella presentazione, si è scelto di ancorare le

strategie al tema della sostenibilità e agli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU. È l'esito di una scelta politica della Giunta Gualtieri ma soprattutto del lavoro continuativo della direzione di Pianificazione Strategica e Governo del Territorio della Città Metropolitana, di un coroso gruppo di università, centri di studi e ricerche locali e nazionali, e consulenti, coordinato dall'Università di Firenze (prof.ssa Camilla Perrone). Principio cardine del Piano strategico è l'integrazione tra i Comuni, il loro protagonismo e l'impegno per il superamento dei divari economici e sociali. Il Piano è stato redatto tenendo conto dei mutamenti sociali e produttivi in corso, a partire da quelli innescati dalla pandemia, e mettendo al centro la necessità di sfruttare al meglio le opportunità date dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, dalla programmazione europea e dai fondi nazionali, regionali e locali. Il Piano approfondisce inoltre i termini del necessario processo di cooperazione e co-programmazione tra enti e attori locali, decisivo, tra le altre cose, per superare le condizioni di marginalità dei territori periferici. Nel complesso, il Piano è articolato in tre Assi prioritari, innovazione, sostenibilità e inclusione, attorno a cui si strutturano 12 Diretrici Strategiche di Sviluppo Urbano Sostenibile (DSsus), che si sviluppano a loro volta in Obiettivi sui temi dello sviluppo economico per il benessere territoriale, diffuso e sostenibile, quelli della ricerca e dell'innovazione tecnologica e sociale per abilitare il tessuto produttivo metropolitano alla trasformazione verso orizzonti ecosostenibili, e promuovere l'imprenditoria sociale dei territori. A questi si aggiungono i temi della transizione energetica, della forestazione urbana, del riequilibrio dei servizi ecosistemici e promozione delle politiche del cibo, della mobilità sostenibile, dell'accessibilità dei territori, della casa, della salute, e del turismo sostenibile. Poi ancora quelli dell'inclusione e delle politiche sociali per le periferie e per il potenziamento dei servizi alla socialità (scuole, biblioteche ecc.). Puntando alla ripresa post-pandemica e alla transizione ecologica e digitale, il Piano si propone quale quadro di riferimento per azioni concrete da portare avanti con i 121 comuni del territorio, in un'ottica di governance cooperativa aperta anche alle componenti produttive e sociali della Città metropolitana di Roma Capitale. (Fonte: IMU, luglio 2023)



TORINO - l'Istituto Nazionale di Urbanistica Piemonte e Valle d'Aosta illustra ha curato per conto dell'INU nazionale una consulenza di supporto metodologico per la Città Metropolitana di Torino ai fini della redazione del Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm), che è stata consegnata nel dicembre

scorso. L'iter è a buon punto ma non è chiuso. E' stata prima fatta una Proposta

tecnica di progetto preliminare, nella quale non era ancora intervenuto il supporto dell'INU. Successivamente è stato redatto Il Progetto preliminare che è stato adottato il 22 dicembre. Ora ci troviamo nella fase di consultazione cui seguirà il Progetto definitivo e l'entrata di vigore del Ptgm. Si tratta del primo Ptgm della Città Metropolitana e sostituirà il vigente Piano territoriale di coordinamento provinciale. Sarà il vero primo atto di pianificazione territoriale metropolitana, di per sé un'operazione molto rilevante. Un altro motivo di importanza sta nel fatto che il prossimo Piano strategico, ancora di validità triennale, ai sensi della discutibile durata imposta dalla Legge Delrio (ne sono stati finora approvati due), avrà proprio grazie al Ptgm, e per la prima volta, un forte riferimento territoriale di struttura. Il salto di qualità si avrà quindi nella possibilità di spazializzare le strategie, le azioni e le progettualità. Il nuovo Ptgm – prosegue l'INU, passando a esaminare contenuti, contesto e obiettivi - se da un lato eredita anche il ruolo della Provincia di coordinamento dei piani comunali, dall'altro pianifica il territorio per conto di un soggetto istituzionale nuovo e 'giovane' (esiste dal 15.1.2015) che è laboratorio di sviluppo del Paese. L'INU attraverso il lavoro di supporto ha cercato di mettere in chiaro questa caratteristica insieme all'essere Istituzione elettiva di secondo grado". Il lavoro di consulenza dell'INU parte, infatti, dalla vastità e complessità della Città metropolitana di Torino: *"E' la più grande del Paese, sia come estensione territoriale che come numero di Comuni che ne fanno parte; confina con un Paese straniero, arriva fino alle Alpi. E' un territorio di territori, un paesaggio di paesaggi, una città di città. Il nostro suggerimento è di valorizzare al massimo la suddivisione di questa vastissima città metropolitana in 11 Zone omogenee, che sono previste dallo Statuto e tempestivamente attivate. Si dovrebbe cioè renderle più partecipi nel concepimento e nella formazione del Ptgm mediante quella che abbiamo definito una pianificazione partecipata 'convergente', auspicando che ciò possa avvenire nel percorso e processo di passaggio dal Progetto preliminare a quello definitivo del Ptgm. Diversamente il rischio è che il piano abbia una natura ancora centralizzata"*. In altri termini, la Città Metropolitana è un ente elettivo di secondo grado, eletto dai consigli comunali, è quindi rappresentativo di comunità e territori. Bisogna dunque che nel pianificare con il Ptgm questi siano coinvolti ed attori. Non ultimo, c'è da rilevare che se un Piano generale territoriale metropolitano è dotato di un buon tasso di condivisione è molto più facile da attuare. (Fonte: IMU, marzo 2023)