

Progetto InterMetrex

# Governance metropolitana: esperienze europee e metodologie di valutazione dell'efficacia

Progetto InterMetrex

# Governance metropolitana: esperienze europee e metodologie di valutazione dell'efficacia

A cura di Claudio Tolomelli e Silvia Grassi  
Prefazione di Bruno Solaroli



*Responsabile del progetto InterMetrex per l'Emilia-Romagna:*

Claudio Tolomelli

*Supervisione della redazione dei testi:*

Silvia Grassi

*Progetto grafico, impaginazione e ricerca bibliografica:*

Delia Cunto

Il progetto InterMetrex è co-finanziato dal PIC Interreg IIIC

*Lead Partner:*

Glasgow and Clyde Valley Structure Plan Joint Committee (Regno Unito)

*Partner:*

Area Metropolitana di Oporto (Portogallo), Ayuntamiento de Granada (Spagna), Ayuntamiento de Sevilla (Spagna), Central Hungarian Regional Council (Ungheria), Città di Helsinki (Finlandia), Comitato di Øresund (Danimarca/Svezia) Comune di Minsk (Bielorussia), Comune di Nicosia (Cipro), Consiglio Comunale di Riga (Lettonia), Consiglio Comunale di Stoccolma (Svezia), Comune di Sofia (Bulgaria), Comune di Stettino (Polonia), Consiglio Comunale di Liverpool (Regno Unito), Ente per la Grande Londra (Regno Unito), Ente per la Programmazione di Malta (Malta), Eurocity Basque (Spagna/Francia), Generalitat de Catalunya (Spagna), Gobierno Vasco (Spagna), Istituto di Cracovia (Polonia), Junta de Andalucía (Spagna), Metrex (Regno Unito), Organizzazione di Atene (Grecia), Organizzazione di Salonicco (Grecia), Provincia di Napoli (Italia), Regionalplanung Zurich und Umgebung (Svizzera), Regione Emilia-Romagna (Italia), Regione Piemonte (Italia), Regione Veneto (Italia), South Coast Metropole (Regno Unito), Verband Region Stuttgart (Germania), Vilniaus Planas (Lituania).

Tutte le informazioni sul progetto InterMetrex sono disponibili sui seguenti siti:

- [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it) (Canale: “il territorio e l’abitare”, Sezione: “governance metropolitana”)
- [www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)

Seconda edizione riveduta ed ampliata

Finito di stampare nel mese di luglio 2008 dal

Centro stampa della Giunta della Regione Emilia-Romagna

BRUNO SOLAROLI

*Capo di Gabinetto del Presidente della Regione Emilia-Romagna*

CLAUDIO TOLOMELLI

*Dirigente Professional Progetti europei in materia di governance metropolitana e di infrastrutturazione del territorio della Regione Emilia-Romagna; Responsabile del progetto InterMetrex per la Regione Emilia-Romagna*

SILVIA GRASSI

*Funzionario della Regione Emilia-Romagna; Responsabile economico-finanziario del progetto InterMetrex per la Regione Emilia-Romagna*

ALESSANDRO DELPIANO

*Direttore del Settore pianificazione territoriale e trasporti della Provincia di Bologna*

DELIA CUNTO

*Collaboratrice della Regione Emilia-Romagna per la realizzazione del progetto InterMetrex*

CHIARA VISCHI

*Tirocinante presso la Regione Emilia-Romagna*

# Indice

<b>Prefazione</b>	p. 9
<i>di Bruno Solaroli</i>	
<b>Un approccio integrato alla governance metropolitana</b>	p. 11
<i>di Claudio Tolomelli e Silvia Grassi</i>	
Introduzione	p. 11
1. La governance metropolitana	p. 13
2. La governance metropolitana negli studi OCSE	p. 15
3. L'approfondimento della governance svolto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Formez	p. 18
4. L'approccio alla governance di questo volume	p. 20
5. Il progetto InterMetrex	p. 22
6. I contenuti del volume	p. 25
<b>Esperienze di governance metropolitana in Europa</b>	p. 27
<i>di Claudio Tolomelli</i>	
Introduzione	p. 27
1. La consapevolezza della collocazione negli scenari competitivi	p. 30
1.1 <i>La pianificazione strategica a scala metropolitana</i>	p. 33
1.2 <i>Il rapporto fra le trasformazioni urbane e quelle economiche</i>	p. 34
1.3 <i>La partecipazione alle reti</i>	p. 39
1.4 <i>L'elaborazione di una vision di lungo periodo</i>	p. 41
2. Aspetti politico-istituzionali del sistema di governance metropolitana	p. 43
2.1 <i>Il ruolo dell'elite politica, economica e culturale</i>	p. 44
2.2 <i>I meccanismi di avvio dell'autorità metropolitana</i>	p. 45
2.3 <i>La governance verticale</i>	p. 47
2.4 <i>La partecipazione e la concertazione</i>	p. 48
2.5 <i>Governance orizzontale tra municipalità</i>	p. 49
2.6 <i>Le strutture tecniche</i>	p. 50
2.7 <i>La capacità di decisione politica e la tempestività</i>	p. 51
2.8 <i>Il ruolo delle società di terziario pubblico</i>	p. 53
3. Modelli di organizzazione delle città metropolitane nei Paesi europei	p. 55

4.	Il rapporto fra metropoli e territorio circostante	p. 60
	4.1 <i>La metropoli al servizio del territorio circostante</i>	p. 60
	4.2 <i>La capacità di valorizzare il policentrismo</i>	p. 61
5.	La dimensione sociale e l'integrazione culturale	p. 63
	5.1 <i>L'identità</i>	p. 65
	5.2 <i>Le politiche abitative</i>	p. 66
6.	Le azioni a livello infrastrutturale, ambientale, urbanistico ed architettonico	p. 68
	6.1 <i>L'accessibilità, i trasporti e l'assetto infrastrutturale</i>	p. 68
	6.2 <i>Nodi infrastrutturali e trasformazioni urbane</i>	p. 69
	6.3 <i>La dimensione ambientale</i>	p. 71
	6.4 <i>Agire per ambiti estesi</i>	p. 73
	6.5 <i>La qualità architettonica ed i nuovi edifici-simbolo</i>	p. 74
7.	Il marketing territoriale e l'opportunità dei grandi eventi	p. 77
8.	La partnership pubblico/privata e il ruolo del sistema creditizio	p. 82
	8.1 <i>Il ruolo della finanza e del credito</i>	p. 85
	Considerazioni conclusive	p. 86

**Il Progetto InterMetrex** p. 89  
*di Silvia Grassi*

	Introduzione	p. 89
1.	Il progetto pilota "InterMetrex 2000-2001"	p. 89
2.	La metodologia del Benchmark come strumento di valutazione nei documenti europei	p. 91
3.	Il progetto "InterMetrex 2003-2006"	p. 91
	3.1 <i>I partner</i>	p. 92
	3.2 <i>L'articolazione del progetto</i>	p. 94
4.	L'estensione del progetto: InterMetrexPlus	p. 95
5.	Il "Practice benchmark"	p. 97
	5.1 <i>Competence</i>	p. 97
	5.2 <i>Capability</i>	p. 105
	5.3 <i>Process and participation</i>	p. 118
6.	Alcune considerazioni sul Practice benchmark e sul progetto InterMetrex	p. 121

**L'applicazione del Practice Benchmark al PTCP di Bologna** p. 123  
*di Alessandro Delpiano*

<b>Il ruolo delle città nelle politiche europee</b>	p. 181
<i>di Delia Cunto</i>	
Introduzione	p. 181
1. La storia delle politiche urbane nell'UE	p. 181
2. I recenti sviluppi delle politiche urbane in Europa	p. 186
Conclusioni	p. 191
<b>L'attività di Metrex dal 1996 al 2008</b>	p.193
<i>di Delia Cunto</i>	
1. Le Conferenze e i Meeting	p.194
2. I progetti	p.204
Conclusioni	p.206
<b>Sviluppo economico e metropoli</b>	p.207
<i>di Chiara Vischi</i>	
1. Aree metropolitane ed esternalità	p. 209
2. Competitività delle aree metropolitane	p. 213
3. Aree metropolitane e crescita economica	p. 215
<b>Governance e metropoli</b>	p. 217
<i>di Chiara Vischi</i>	
1. Che cos'è la <i>governance</i> ?	p. 217
2. <i>Governance</i> urbana ed esaurimento delle forme tradizionali di azione pubblica	p. 219
2.1 <i>Democrazia partecipativa a livello metropolitano</i>	p. 221
2.2 <i>La partnership tra poteri pubblici e settore privato</i>	p. 223
2.3 <i>La cooperazione orizzontale tra municipalità</i>	p. 225
2.4 <i>Nuovi modelli di cooperazione verticale: regioni metropolitane vs governi centrali?</i>	p. 227
2.5 <i>Sfide finanziarie</i>	p. 229
3. Principi generali di <i>governance</i> delle città e delle aree metropolitane	p. 232
<b>Bibliografia</b>	p. 235



# Prefazione

*di Bruno Solaroli*

Le esperienze e le valutazioni in materia di governance istituzionale riportati in questo progetto InterMetrex sono interessanti e utili.

Ormai assodate sono la centralità del territorio e un suo governo costruito sulle città e le loro relazioni: città metropolitane e reti di città.

Così è stato, d'altra parte, in Emilia-Romagna fino ad ora e così sarà nel futuro, tenendo conto anche del fatto che si sta discutendo dell'impianto del nuovo Piano Territoriale Regionale al fine di definire una visione e una proposta condivisa per una nuova Regione in grado di affrontare le nuove grandi sfide aperte e vincendole in grado di garantire un forte benessere alla comunità regionale.

Da noi vi è una prima questione da affermare: far compiere un passo in avanti al forte e radicato policentrismo emiliano-romagnolo per costituire un sistema regionale competitivo, coeso e capace di essere motore di crescita e di ulteriori e adeguati livelli di coesione sociale e sostenibilità ambientale.

Non si tratta di superare il policentrismo attuale o di fiaccarlo. Al contrario va valorizzato e sostenuto, ma orientandolo verso la costruzione di un sistema regionale integrato ed unitario.

L'obiettivo è l'integrazione, mettere in relazione luoghi e flussi. Occorre fare sistema. Sistema regionale in primo luogo. Ma non solo. Anche sistema di più Regioni nazionali e comunitarie. La collocazione e la forza dell'Emilia-Romagna ce lo consentono e ce lo impongono. E infine anche sistema Paese ed europeo. Ma per fare sistema occorrono grandi cambiamenti:

1. In primo luogo serve una nuova visione dello sviluppo nei suoi molteplici aspetti economici, territoriali culturali e sociali, comune e condivisa. Convenire da parte della comunità emiliano-romagnola sugli obiettivi, sulle politiche, sulle procedure è la prima indispensabile condizione di fattibilità e di successo;
2. In secondo luogo occorre porsi il problema di integrare, fare insieme, costruire il sistema. Localismo, campanilismo, individualismo vanno riportati nella logica e nell'impegno del fare insieme e fare sistema. Sia

ben chiaro che non sono in discussione gli spazi di libera iniziativa, le aspettative e le vocazioni, le tensioni positive e creative di persone, imprese, associazioni, enti, luoghi e istituzioni. Quello che serve è il convergere verso l'impegno, l'obiettivo e il risultato di sistema.

3. In terzo luogo a questo fine va profondamente rinnovata la governance, da quella istituzionale a quella economica e sociale.

Rinnovare la cooperazione fra le istituzioni è essenziale per semplificare, razionalizzare, velocizzare, affermare l'appropriatezza delle risposte, ridurre i costi, affrontare questioni con rilevanza più forte e complessa.

Bisogna aggregare i Comuni in ambiti ottimali e con forme di governo efficaci (le Unioni) trasformando in questo senso anche le Comunità Montane e portando nelle Unioni le troppe forme associate attuali. Va affermato il principio dell'unica forma associata per ambito. Vanno riviste le funzioni in una logica che sappia coniugare sussidiarietà e adeguatezza e vanno rivisti le relazioni fra le istituzioni, superando sovrapposizioni, confusioni e parallelismi.

E poi va rafforzata una metodologia flessibile e negoziale sia all'interno delle istituzioni amministrativamente riorganizzate sia in quella che viene oggi comunemente definita l'area vasta.

Area vasta che non può essere identificata con la provincia.

Va ben oltre la provincia stessa. Coinvolge più province e più comuni. Coinvolge più regioni e non solo italiane. Per questo livello in particolare vanno rilanciate, semplificate, rese più efficaci le procedure dell'accordo di programma e della conferenza dei servizi.

Ovviamente è importante intrecciare cooperazione istituzionale con una rinnovata concertazione sociale. Serve l'impegno pubblico e privato e una nuova relazione fra gli stessi. Ciascuno deve concorrere: non si può continuare con chi chiede e partecipa alla discussione, ma non mette nulla di suo, anche perché oggi servono gli apporti delle istituzioni, delle forze economiche e sociali, delle nuove grandi reti creditizie, finanziarie, infrastrutturali, materiali ed immateriali.

Ecco perché approfondire i temi della governance riflettendo sui pregi e sui limiti delle esperienze fino ad ora maturate, aiutando così un'ampia e forte opera di innovazione, è un elemento necessario ed utile. E in questo senso va questo progetto InterMetrex.

Un grazie doveroso quindi ai suoi autori.

# Un approccio integrato alla governance metropolitana

di Claudio Tolomelli e Silvia Grassi

## Introduzione

La consapevolezza che il futuro dell'Europa si gioca in buona parte nelle sue metropoli e nelle relazioni fra di esse si è andata diffondendo nel corso dell'ultimo decennio e oggi il tema delle aree urbane e metropolitane è più che mai al centro del dibattito politico-istituzionale sul futuro dell'Unione.

I principali problemi che si trovano oggi ad affrontare le metropoli europee sono noti e ampiamente indagati: una congestione che arriva talvolta al collasso, livelli di inquinamento insostenibili con pericoli per la salute dei cittadini, i rischi di perdita d'identità collettiva a livello locale, gli effetti indotti dai mutamenti demografici e dai flussi migratori, i fenomeni di emarginazione e nuove povertà, nel quadro di una progressiva frammentazione del tessuto sociale e di una crescente polarizzazione della ricchezza. Comuni ad ogni metropoli sono poi gli obiettivi di migliorare la capacità di competere, innovare e produrre ricchezza, di attrarre nuovi investimenti, risorse specializzate e flussi turistici, di rafforzare la propria centralità economica e territoriale.

Vi è invece molta più incertezza sulle politiche da adottare. Da un lato le soluzioni settoriali si mostrano sempre meno efficaci, in quanto i problemi delle città sono quasi sempre collegati fra loro; dall'altro l'adozione di strategie unitarie mostra difficoltà nella messa a punto e, soprattutto, nella realizzazione.

Nella ricerca di risposte, in Europa, più che alla teoria, si sta guardando alle esperienze di successo, da cui poter trarre utili indicazioni. Chi governa le città e le regioni metropolitane si chiede se vi siano validi esempi di attuazione di una strategia a scala metropolitana, quali livelli istituzionali l'hanno realizzata, su quali aree intervengono, con quali strumenti e procedure operano. In altre parole ci si chiede se vi siano modelli di governance metropolitana che si sono dimostrati più adeguati ed efficaci.

Parallelamente, l'allargamento dell'Unione a 27 paesi pone in termini nuovi e più acuti il problema del *gap* di coesione sociale e territoriale europea e della divaricazione fra aree centrali e regioni periferiche in termini

di reddito, di occupazione, di capacità competitiva, di attrattività, di opportunità di sviluppo e di capacità relazionali con l'esterno. A questo proposito, nell'ultimo decennio sono stati predisposti importanti studi e documenti a livello europeo contenenti analisi approfondite su questi fenomeni. Alla luce di questi documenti si pongono domande altrettanto cruciali di quelle sulla governance metropolitana: verso quale assetto territoriale si muove l'Europa allargata? I divari fra l'area centrale e le zone periferiche, vecchie e nuove, si accentueranno ancora di più o vi può essere un percorso in grado di favorire il riequilibrio fra le diverse parti dell'Europa ed una maggiore coesione territoriale? E ancora: qual è l'assetto di governance territoriale a livello europeo che meglio può favorire questo percorso? Su quali livelli istituzionali puntare, e su quali relazioni fra di esse?

Le risposte a queste domande non sono facili e le difficoltà emerse in questi ultimi anni nel processo di integrazione politica, sociale e territoriale introducono ulteriori elementi di incertezza. Di certo tali risposte non potranno venire solo dalle istituzioni statali o comunitarie, ma dovranno essere individuate attraverso un confronto istituzionale che coinvolga i governi delle città e delle regioni e le loro comunità.

Perché è sempre più evidente che i due temi, quello della governance metropolitana e quello della governance territoriale europea, sono strettamente collegati. Una buona governance a scala metropolitana deve poter contare su di un territorio europeo coeso e competitivo e su di un adeguato sistema di governance multilivello, così come non può essere sviluppata senza tenere conto dello scenario europeo più complessivo e del posizionamento della propria area in Europa. Allo stesso tempo, un disegno volto ad accrescere la competitività, l'occupazione, la coesione sociale e territoriale a scala europea deve poter fare affidamento su regioni metropolitane ben governate, con una propria identità, socialmente coese, capaci di creare ricchezza e di collaborare per costruire un'economia europea competitiva a scala globale.

Questa prospettiva può essere alla base di una più avanzata stagione di politiche per le metropoli, sia a scala regionale che europea. Tuttavia, affinché essa possa affermarsi, occorre una decisa evoluzione nella conoscenza dei problemi e degli strumenti della governance, e soprattutto è necessario che si conoscano e diffondano le esperienze più significative, su cui sviluppare riflessioni e da cui partire per elaborare risposte operative. Questo è precisamente lo scopo del presente volume: esaminare un numero

rilevante di esperienze in corso, sviluppare una riflessione sui casi di successo ed applicare un'interessante metodologia di valutazione delle condizioni di efficacia, al fine di trarne indicazioni per migliorare le politiche a scala urbana e gli strumenti di governance metropolitana.

## **1. La governance metropolitana**

Che la governance metropolitana sia una materia complessa e dai contorni non definibili con precisione è ormai un'acquisizione condivisa. Per questo, nel lavoro che viene qui presentato, non ci si pone il problema di presentare una definizione univoca e definita. Si preferisce, anzi, fare riferimento ad alcuni fra i differenti impianti metodologici utilizzati da importanti organizzazioni a livello italiano, europeo e mondiale (Dipartimento della Funzione Pubblica, Metrex e OCSE), e concentrarsi su alcuni fra i temi che si ritiene essere essenziali per un sistema di governance.

Come si sa il concetto di governance è stato mutuato dalla "corporate governance" sviluppato fin dagli anni trenta nelle grandi imprese. A partire dagli anni novanta si è iniziato ad utilizzarlo nel campo della Pubblica Amministrazione al fine di migliorare i processi decisionali dei diversi livelli istituzionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia delle politiche e dei progetti di intervento. Esso è stato introdotto nel 1992 dalla Banca mondiale in un'accezione riferita quasi esclusivamente al modo in cui il potere è esercitato nella gestione delle risorse nei Paesi in cui essa interveniva. Il concetto è stato poi sviluppato nel 1996 dalla "Commissione sulla *global governance*" dell'ONU, secondo la quale la governance è "*la somma dei diversi modi in cui gli individui e le istituzioni, pubbliche e private, gestiscono i loro affari comuni. È un processo continuo attraverso il quale interessi differenziati o tra loro in conflitto possono essere composti e che permette di intraprendere forme di azione cooperativa*".

Anche se non mancano gli studiosi che ritengono che la governance sia in buona parte una riconcettualizzazione di modalità d'azione della pubblica amministrazione già utilizzate, quali ad esempio i meccanismi per coinvolgere gli attori economici e la società civile, gli studi più approfonditi evidenziano lo stretto legame fra la governance ed alcune grandi linee di cambiamento in atto nelle società più avanzate negli ultimi decenni, quali le crescenti difficoltà delle finanze pubbliche in molti Stati, gli effetti della globalizzazione, la crescente inefficacia delle politiche pubbliche, la

complessità dei mutamenti sociali, la necessità di innovazione nell'operare delle pubbliche amministrazioni.

Questi grandi cambiamenti si sono riflessi anche nel funzionamento dei principali organi dell'Unione Europea, mettendone in discussione l'assetto e la stessa cultura organizzativa e spingendola a ripensare in profondità alla propria modalità operativa. Il risultato è consistito nella pubblicazione, nel 2001 del Libro Bianco sulla Governance nel quale sono individuati cinque principi a cui ispirare una nozione più evoluta di governance: competenza, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

Ma l'insieme di studi di più ampia vastità ed organicità sul tema della governance, ed in particolare di quella metropolitana, è stato sviluppato a partire dal 1997 dall'OCSE, che ha dapprima condotto una rilevazione a scala mondiale, seguita a partire dal 2001 da una serie di sistemazioni disciplinari della materia e, successivamente, da numerosi studi di caso dedicati alle principali metropoli mondiali. Questo lavoro dell'OCSE ha come linee guida il perseguimento di una maggiore capacità competitiva e di una migliore qualità della vita in termini di condizioni ambientali e coesione sociale per le metropoli, e l'adeguamento della capacità delle istituzioni di perseguire le proprie politiche. Per la robustezza dell'impianto metodologico e l'ampiezza degli studi di caso su cui si basa, esso costituisce uno dei principali riferimenti per attività di ricerca sviluppate successivamente in numerosi paesi ed appare di particolare utilità anche per l'impostazione del presente lavoro.

A livello italiano è di particolare interesse l'attività di rilevazione e di organica sistematizzazione della materia sviluppata dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Programma Cantieri) mirante a fornire alle amministrazioni pubbliche italiane "elementi di consapevolezza e strumenti operativi qualificanti in materia di governance". Anche se fra i molteplici studi condotti dal Programma Cantieri non ce n'è uno specificamente dedicato alla governance metropolitana, le ricerche e le pubblicazioni realizzate, in particolare quelle dedicate al ruolo dei Comuni e delle Province, costituiscono un riferimento molto utile, soprattutto se si intende guardare alla governance metropolitana da un'ottica istituzionale e avendo come obiettivo, come è stato con il progetto InterMetrex e come è nell'attività di Metrex, il miglioramento dell'efficacia delle politiche delle città ed aree metropolitane e della loro attività di programmazione e pianificazione.

L'approccio utilizzato da Metrex costituisce il terzo riferimento che ci ha guidato nello sviluppo delle attività sulla governance metropolitana. Esso parte dal presupposto che per studiarla il modo più efficace sia quello di partire dall'esame di ciò che gli esperti chiamano lo "stato della pratica", selezionando i casi di successo ed evidenziando le buone soluzioni trovate ai problemi delle città. Questa impostazione ha una forte connotazione pragmatica e si fonda essenzialmente sull'analisi dei casi concreti, sulla riflessione su di essi, sullo scambio di esperienze e di buone pratiche, e anche quando si è inteso perseguire una sistematizzazione della materia e l'individuazione di principi di carattere generale per una efficace pianificazione e scala metropolitana, come con il progetto InterMetrex, lo si è fatto esaminando 32 esperienze di pianificazione sulla base di criteri messi a punto guardando ai fattori di successo sperimentati in sei metropoli europee.

## **2. La governance metropolitana negli studi OCSE**

Gli studi OCSE sulla governance delle grandi agglomerazioni urbane sono stati sviluppati dal 1997 nel quadro più generale di un'azione di questa organizzazione internazionale volta a favorire i paesi membri nel miglioramento delle proprie politiche pubbliche.

Secondo l'OCSE *"il termine "amministrazione pubblica" non è più adeguato per descrivere le modalità di organizzazione e di amministrazione delle città e dei loro abitanti. In un mondo in cui la partecipazione delle imprese e della società civile è sempre più la norma, il termine governance definisce meglio i processi con cui i cittadini gestiscono collettivamente i loro problemi"*.

La decisione dell'OCSE di affrontare questo tema deriva dalla constatazione che le regioni urbane sono andate sempre più assumendo un ruolo di attore fondamentale nell'economia mondiale per effetto della globalizzazione, dei cambiamenti tecnologici, della transizione verso un'economia fondata sulla conoscenza e l'informazione, dei processi di inurbamento della popolazione.

L'OCSE riconduce la crescente importanza della governance metropolitana principalmente ai mutamenti in atto sul piano economico e tecnologico. Essa segnala tuttavia come questi mutamenti, se da un lato possono concorrere a migliorare il benessere, dall'altro rischiano di accentuare la frammentazione sociale ed aggravare in questo modo i rischi di

esclusione. Questa situazione costituisce una minaccia per la coesione sociale. Viene quindi sottolineato come, insieme all'obiettivo di una maggiore competitività, le città devono anche perseguire una più alta qualità della vita, una maggiore coesione sociale, la salvaguardia di condizioni ambientali favorevoli.

Per realizzare questi obiettivi è necessario un deciso miglioramento della capacità operativa delle istituzioni, delle strutture di governo e dei meccanismi di governance. In particolare viene evidenziata l'importanza della dimensione finanziaria dell'azione a scala metropolitana, sia nei rapporti fra le diverse istituzioni che agiscono a livello metropolitano, sia nei rapporti fra queste e lo Stato centrale.

Secondo l'OCSE non esiste un modello unico di governance delle grandi agglomerazioni: la struttura di governance di ciascuna grande città deve essere adattata alla sua specifica situazione e al contesto nazionale. La difficoltà consiste nel prefigurare delle forme di governance mirate a sfruttare le potenzialità di una specifica regione urbana. Esse dovrebbero essere inoltre sufficientemente flessibili per adattarsi alla rapidità dei cambiamenti economici e sociali.

Il lavoro sviluppato dall'OCSE negli ultimi dieci anni ha avuto il pregio di esaminare grandi agglomerazioni e casi nazionali di tutti i continenti, di individuare i temi cruciali per le metropoli e di inquadrarli nei grandi cambiamenti in atto a scala globale.

I contributi principali che le ricerche OCSE hanno portato allo studio della governance metropolitana sono i seguenti:

- La sottolineatura della rilevanza dei fattori economici fra quelli che stanno determinando il rafforzamento del ruolo delle metropoli e che innescano i grandi processi che le stanno trasformando. Ci si riferisce a questo proposito agli effetti della globalizzazione, della diffusione delle nuove tecnologie, dei conseguenti effetti sociali e ambientali. Non si possono comprendere fino in fondo i fenomeni in atto nelle grandi città senza considerare la rivoluzione in atto negli assetti economici, nelle imprese, nei sistemi finanziari privati e pubblici.
- Il problema degli assetti e degli strumenti della finanza pubblica relativamente alle esigenze delle grandi città e nei rapporti fra queste e gli Stati nazionali. Ciò riguarda i sistemi di tassazione, il riparto fra entrate nazionali e locali, il trasferimento di fondi e il finanziamento dei grandi investimenti infrastrutturali.

- La considerazione del miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane e dalla coesione sociale come un obiettivo da perseguirsi congiuntamente a quello della capacità competitiva e della ricchezza economica.
- L'accento posto sulla necessità di migliorare l'attività della Pubblica Amministrazione e i sistemi di governo delle grandi città.

Sulla base degli studi effettuati sulle principali metropoli mondiali, l'OCSE ha identificato 11 principi di buona governance, che costituiscono una indicazione di particolare valore. L'elenco e la descrizione di questi principi sono riportati in questo volume nell'approfondimento "Governance e metropoli" curato da Chiara Vischi.

L'OCSE individua inoltre tre grandi ambiti su cui concentrare le azioni per migliorare la governance metropolitana.

Il primo riguarda le azioni volte a favorire congiuntamente la competitività ed il miglioramento della coesione sociale e della qualità della vita. A questo proposito le azioni di governance metropolitana dovrebbero perseguire:

- la pluralità e la diversificazione dei settori economici ed in particolare lo sviluppo di quelli a maggiore valore aggiunto;
- lo sviluppo di risorse umane qualificate;
- la promozione di reti istituzionali e fra Università, istituti di ricerca e imprese private;
- la salvaguardia dell'ambiente, del patrimonio storico e culturale e della coesione sociale;
- l'efficienza delle reti di comunicazione sia materiali che immateriali;
- la promozione della capacità delle istituzioni di mobilitare le risorse pubbliche, private e collettive per raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico e sociale.

I rapporti dell'OCSE identificano i seguenti fattori fra quelli che meglio contribuiscono ad elevare la competitività e la qualità della vita delle città:

- il consolidamento di strutture amministrative a scala metropolitana;
- il coordinamento e una maggiore integrazione delle politiche settoriali;
- la realizzazione di attività di governance e di pianificazione strategica a sostegno della formazione di "poli di innovazione" e di uno sviluppo urbano durevole.

Il secondo ambito su cui si concentra l'OCSE è costituito dalla dimensione finanziaria della gestione delle aree metropolitane, rispetto alla

quale vengono individuati alcuni problemi finanziari e di bilancio. Essi riguardano la necessità di una crescente autonomia fiscale, di migliorare l'accesso alle risorse per investimenti e di coinvolgere il settore privato quale partner per i grandi investimenti.

Il terzo ambito riguarda l'esigenza di riforme istituzionali a scala metropolitana, tema molto vasto. L'esigenza di riforme in questa direzione se da un lato è diffusa in tutto il mondo, dall'altro presenta caratteristiche molto specifiche legate alle singole situazioni. Naturalmente la questione principale è costituita dalla necessità di dotare le aree metropolitane di autorità aventi i poteri necessari per affrontare a questa scala i problemi di carattere economico, sociale ed ambientale e di dare risposte che spesso richiedono una interlocuzione stretta con gli altri livelli istituzionali.

### **3. L'approfondimento della governance svolto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Formez**

La sottolineatura delle tematiche istituzionali fatta dall'OCSE è stata ripresa e fortemente sviluppata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel "Progetto Governance" sviluppato con la collaborazione del Formez. Come già si è avuto modo di dire, una fra le principali caratteristiche del Progetto Governance è quella di avere un taglio decisamente istituzionale e di legare l'approfondimento del tema della governance e l'elaborazione di linee guida per gli enti locali al più generale processo di riforma della pubblica amministrazione.

Fra i riferimenti fondamentali per affrontare il tema della governance, il Formez individua infatti l'evoluzione dello Stato verso un assetto maggiormente federale, lo sviluppo della sussidiarietà verticale con uno spostamento delle funzioni amministrative verso i livelli di governo regionale e locale, l'esternalizzazione dei servizi e il coinvolgimento di competenze e risorse del settore privato e della società civile, la progressiva aziendalizzazione della fornitura dei servizi pubblici, la responsabilizzazione manageriale sui risultati con la delega delle funzioni di gestione della macchina amministrativa e la diffusione di tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione.

L'approccio del Progetto Governance costituisce un riferimento importante in quanto coglie gli elementi di debolezza e di rischio nel considerare la governance, come fanno alcuni autori, quasi esclusivamente come una sorta di network fra soggetti molteplici e di autogoverno della

comunità, in cui il soggetto pubblico appare e partecipa come un attore fra i tanti. Parimenti pericolosa appare l'impostazione che enfatizza il ruolo dei soggetti privati e del mercato, senza vederne i limiti e senza definire compiutamente la funzione di regolazione e di controllo che deve essere posta in capo alla pubblica amministrazione.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica propone quindi una prospettiva di governance in cui comunque le istituzioni mantengono un ruolo centrale, volto ad orientare e guidare l'azione dei diversi attori pubblici e privati verso gli obiettivi della comunità. Affinché questo ruolo possa essere svolto fino in fondo è comunque necessario che il soggetto pubblico acquisisca maggiori capacità di rappresentanza, mediazione e coordinamento interistituzionale.

L'approccio del Fornez nell'evidenziare il ruolo dei soggetti sociali e di quelli economici, l'importanza dei network e del più ampio coinvolgimento sociale punta comunque ad un potenziamento istituzionale, sia nella capacità di pilotare l'azione dei diversi attori che nel raggiungere i risultati previsti. Il nodo cruciale starebbe, quindi, nel mobilitare processi di cooperazione interistituzionale, intesa nel senso più ampio del termine, includendo sia le interazioni verticali (ad esempio tra Comune, Provincia e Regione) che quelle orizzontali (ad esempio l'associazionismo tra Comuni per erogare insieme i servizi a scala metropolitana). Affinché ciò si realizzi l'approccio migliore sembra essere quello da un lato rigoroso, rispetto agli obiettivi perseguiti e alla verifica dei risultati, ma dall'altro flessibile, per quanto riguarda le modalità e le forme di perseguimento di detti obiettivi e risultati.

Viene inoltre sottolineato l'elemento di processualità che caratterizza la governance. L'attenzione al "processo" e alle procedure utilizzate ed in particolare alle forme di concertazione diviene quindi centrale e "la qualità del processo attraverso il quale le decisioni di rilevanza pubblica vengono discusse, decise ed implementate diventa tanto importante quanto i risultati ottenuti".

Si può affermare a conclusione di questa rapida ricognizione, che c'è una sostanziale convergenza fra l'approccio dell'OCSE e quello del Dipartimento della Funzione Pubblica. In entrambi i casi l'accento viene posto sul ridimensionamento dell'importanza e dell'enfasi sull'azione di governo dall'alto fondata sulla formazione e l'esercizio di regole in virtù dell'autorità formale-legale a favore dei processi dal basso di partecipazione e negoziazione che tendono ad allargare il consenso attorno alle scelte e a

coinvolgere nel processo attori pubblici a diversi livelli e, soprattutto, i vari attori della società civile.

#### **4. L'approccio alla governance di questo volume**

Nella sua attività, ormai più che decennale, Metrex ha sviluppato un approccio al tema della governance metropolitana che si potrebbe definire “pragmatico” ed empirico. Forse anche per il fatto di essere stata promossa dalla città di Glasgow e di avere tuttora sede in questa città, l'attività di Metrex ha risentito fortemente del taglio anglosassone a questo tipo di problemi. L'attività della rete è stata incentrata prevalentemente sullo scambio di conoscenze sui sistemi di pianificazione e di governance delle regioni ed aree metropolitane aderenti, sullo scambio di esperienze sulle soluzioni adottate e sui meccanismi organizzativi operanti in ciascuna area.

Questo approccio ha consentito di raccogliere una considerevole mole di informazioni e di conoscenze relativamente a come di fatto viene portata avanti e sviluppata la governance metropolitana nelle città europee, informazioni riportate, in maniera organizzata per grandi tematiche, in uno specifico capitolo di questo volume.

La realizzazione del progetto InterMetrex ha consentito di dare una prima sistematizzazione ad una parte importante di queste conoscenze: quelle relative ai fattori rilevanti ai fini dell'efficacia della pianificazione territoriale e di quella strategica a scala metropolitana.

Con il presente volume si è cercato di rendere disponibile per un pubblico italiano i principali risultati derivanti dall'attività e dall'approccio di Metrex anche al fine di dare un contributo alla definizione di strumenti di buona governance metropolitana. Per raggiungere questo risultato si è ritenuto opportuno integrare le conoscenze acquisite grazie all'attività di Metrex con il lavoro più generale svolto dall'OCSE sul tema.

In considerazione della cornice istituzionale in cui si iscrive questa pubblicazione e che ha come obiettivo proprio quello di accrescere la capacità di governo delle istituzioni che a vario titolo agiscono su un territorio di carattere metropolitano, è parso essenziale avere come riferimento il lavoro che in generale sulla governance, e in particolare sulla governance metropolitana, è stato sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Formez.

Il lavoro svolto con il “Progetto governance” non solo ha consentito una precisa sistematizzazione della materia e una diffusione della

conoscenza di buoni principi e buone pratiche nelle amministrazioni centrali, regionali e locali italiane, ma ha avuto anche il pregio di inserire questo tema e questo trasferimento di conoscenze nel disegno più complessivo di innovazione e qualificazione della Pubblica Amministrazione italiana.

L'approccio del Formez è inoltre interessante e condivisibile proprio perché pone la dimensione istituzionale al centro della governance, riconoscendo alle istituzioni il ruolo fondamentale che anche all'interno di un sistema che vede il coinvolgimento di un ampio arco di attori, compete al soggetto che detiene il potere di ultima istanza e, sulla base di questo, risponde ai cittadini.

Alla luce del lavoro svolto si possono avviare alcune considerazioni.

Si conferma una delle conclusioni a cui è giunto il lavoro dell'OCSE secondo il quale non esiste un modello di governance metropolitana valido per tutte le realtà. L'OCSE ha individuato alcuni principi di base da tenere in considerazione, principi derivanti dall'esame di un buon numero di metropoli mondiali. In questo modo viene confermata la validità di un approccio che più che alle teorie e ai modelli astratti parte dai concreti casi di successo ed estrapola di volta in volta le politiche più efficaci ed i fattori che consentono i migliori risultati.

A tali conclusioni si è giunti anche nel corso di una conferenza, tenutasi a Madrid nel 2006, che aveva l'obiettivo di fare il punto sullo "stato dell'arte" della pianificazione delle grandi metropoli europee, e al quale hanno partecipato esperti di grandi città di tutto il mondo. A conclusione della conferenza è stato affermato che la governance metropolitana richiede un lavoro quotidiano continuo, che coinvolga una pluralità di soggetti pubblici e privati, mirato innanzitutto alla soluzione dei problemi, guidato da una visione chiara, di alto profilo e condivisa, sorretto da strutture operative dedicate, dotato di strumenti adeguati ed efficaci. Fra questi ultimi, la qualità dello strumento di pianificazione a scala metropolitana si dimostra essere uno dei fattori principali e, conseguentemente, il suo grado di efficacia e la sua capacità di raggiungere gli obiettivi costituisce un elemento fondamentale della governance.

È dunque necessario che le istituzioni che agiscono a scala metropolitana siano dotate di una adeguata cultura della governance, che deriva da una conoscenza approfondita dei processi in atto e dei meccanismi che regolano il funzionamento delle città dal punto di vista economico, sociale e istituzionale. Questa cultura non deve essere astratta, ma deve fondarsi sulla conoscenza delle esperienze delle principali aree

metropolitane anche per sapere dove e come si sono date soluzioni positive ai diversi problemi.

Secondo l'OCSE i problemi che le metropoli si trovano oggi ad affrontare richiedono ai diversi attori della governance metropolitana un vero e proprio "salto culturale": alle istituzioni viene richiesta la capacità di gestire processi complessi e di negoziare con soggetti privati forti e capaci; ai soggetti privati, sia economici che sociali, viene richiesto di inquadrare il proprio interesse particolare all'interno di una vision di carattere più generale e rappresentativa degli interessi dell'intera comunità; agli attori della cultura e della conoscenza viene richiesto di sostenere l'elaborazione e la diffusione di una adeguata cultura di governance mettendo a disposizione saperi e competenze con l'avvertenza di lasciare da parte un approccio eccessivamente specialistico e settoriale.

Dall'esame di numerosi casi europei emerge come un buon sistema di governance debba essere in grado di affrontare la crescente complessità dei fenomeni, ma, contemporaneamente, deve essere in grado di risolvere i problemi concreti in maniera efficace e tempestiva.

Vi è la consapevolezza che queste due esigenze sono in qualche modo antagoniste: da un lato i problemi che si trovano ad affrontare le metropoli sono riconducibili ad una pluralità di cause e la loro soluzione crea talvolta effetti indesiderati; questa complessità richiede un approccio intersettoriale, l'intervento di una pluralità di attori e la necessità di tener conto dei diversi fattori; dall'altro oggi più che mai vi è in tutte le metropoli un problema di efficacia e di tempestività dell'azione pubblica che talvolta richiede una semplificazione dei processi decisionali e l'identificazione di precise sedi di autorità. Dalle esperienze più avanzate, prevalentemente nel nord Europa, si può ricavare una possibile soluzione a questa dicotomia: la messa a punto di una vision condivisa, di un adeguato sistema di regole e di poteri e di un buon meccanismo di concertazione, fanno sì che le singole decisioni possano essere prese con tempestività senza dover ogni volta ridiscutere le strategie di fondo.

## **5. Il progetto InterMetrex**

Come già detto, il progetto InterMetrex si è posto l'obiettivo di individuare le condizioni ed i fattori in grado di garantire la maggiore efficacia alla pianificazione territoriale a scala metropolitana.

La questione dell'efficacia è divenuta nel corso dell'ultimo decennio uno degli elementi più importanti su cui ci si sono concentrati gli studiosi e gli esperti di politiche pubbliche. Si è andato infatti sempre più diffondendo l'orientamento che tende non tanto a guardare alla perfezione formale degli strumenti di pianificazione, ma soprattutto alla loro capacità di incidere efficacemente sui processi di trasformazione urbana e territoriale, di raggiungere gli obiettivi prefissati, di farlo in tempi ravvicinati, di coinvolgere gli attori economici e la società civile.

Il progetto è consistito nell'individuazione di circa 30 indicatori (Practice Benchmark) rispetto ai quali valutare l'efficacia dello strumento di pianificazione a scala metropolitana, e nell'applicazione di questo strumento ai piani di 32 aree metropolitane europee per verificarne l'adeguatezza.

Nell'impostazione del progetto sono stati adottati alcuni criteri di fondo:

- Il primo è stato quello di partire da alcune delle migliori esperienze condotte a livello europeo in modo da prendere in esame fin dall'avvio i fattori che avessero già dimostrato di essere efficaci. È stata questa la finalità del primo progetto pilota InterMetrex sviluppato dal 2001 al 2003.
- Il secondo criterio ha mirato a far sì che la griglia di valutazione potesse essere applicata alla più grande varietà di strumenti di pianificazione a scala metropolitana. Ciò ha consentito agli indicatori di tale griglia di avere un carattere di generalità e di completezza.
- Il terzo criterio è consistito nel cercare un risultato che potesse essere utile per tutte le città ed aree metropolitane europee: questo è stato perseguito attraverso la realizzazione di una sorta di "manuale di buone prassi" che ogni istituzione o ente preposto alla governance metropolitana potesse adottare per autovalutare l'efficacia della propria pianificazione.

Nel nostro caso, si è individuato il PTCP di Bologna quale strumento di pianificazione a scala metropolitana. L'applicazione del benchmark al PTCP è stata fatta in stretta collaborazione con la Provincia di Bologna ed è consistita in una autovalutazione del proprio piano da parte dei dirigenti e dei tecnici della Provincia, i cui risultati sono poi stati discussi in un workshop internazionale tenutosi a Bologna nel marzo del 2004.

I risultati dell'applicazione del benchmark al PTCP di Bologna sono stati particolarmente interessanti: hanno messo in luce la qualità e la corretta impostazione del piano e alcuni fattori in cui l'esperienza bolognese ha

sviluppato elementi di innovazione e di originalità; parimenti sono stati individuati alcuni elementi di debolezza su cui intervenire.

Oltre alla realizzazione del manuale, il progetto InterMetrex ha portato anche altri risultati, consistenti soprattutto nella rilevazione di alcune carenze presenti nei sistemi di pianificazione delle metropoli europee:

- Il primo e più importante risultato è relativo all'individuazione di un'insufficienza di politiche e di azioni a scala metropolitana mirate a ridurre le cause e a contrastare gli effetti del cambiamento climatico. Si è quindi ritenuto opportuno chiedere un'estensione del progetto proprio su questo tema. Il segretariato della zona ovest di Interreg ha concesso l'estensione e quindi il 2007 è stato dedicato ad approfondire questo tema nelle aree pilota della Provincia di Bologna, della Regione Veneto, delle città di Stoccolma e Glasgow, sotto la direzione scientifica del Tyndall Centre di Londra, uno dei principali centri studio europei sui cambiamenti climatici.
- Il secondo consiste nell'evidenziazione della crescente importanza dell'utilizzazione di forme di partnership pubblico/privato nella progettazione, realizzazione e gestione di rilevanti interventi a scala metropolitana. La diminuita disponibilità di risorse da parte del settore pubblico e la necessità di coinvolgere sempre più soggetti e risorse di natura privata negli interventi a scala urbana fanno sì che questo approccio debba essere sempre più impiegato per dare concreta attuazione alle strategie ed ai piani. Peraltro questo tema è particolarmente rilevante e ha spinto le regioni e le città europee, insieme alla Commissione, a porlo al centro degli Open Days 2006 di Bruxelles.
- Il terzo risultato consiste nella rilevazione di considerevoli difficoltà che ancora permangono nelle politiche urbane per l'inclusione sociale, la lotta alla segregazione e all'emarginazione di fasce di popolazione, il perseguimento di una maggiore coesione ed integrazione culturale. Negli ultimi anni sono stati numerosi i segnali negativi a questo proposito, diffusi in molte grandi città europee e che danno il senso che questa è una sfida tuttora aperta e che deve essere affrontata insieme dalle città, dalle Regioni, dagli Stati nazionali e dall'Unione Europea. Si tratta veramente di un problema che chiama in causa l'intero sistema di governance multilivello e che potrà essere affrontato e trovare una soluzione solo nella collaborazione fra diversi livelli istituzionali ed in un'azione in grado di integrare le loro politiche.

- Infine resta aperta la questione se, sulla base della ricognizione effettuata in 32 realtà europee, si possa individuare un modello di governance metropolitana, sotto il profilo della configurazione giuridica, dell'estensione territoriale, dell'assetto organizzativo, delle competenze attribuite e delle strategie adottate. L'esperienza europea è molto variegata a questo proposito, vi è una differenza considerevole fra i diversi stati, relativamente ai rapporti fra città, regioni e governo nazionale, alla presenza o meno di autorità metropolitane formalmente costituite, alle politiche urbane, alle risorse ad esse destinate.

In generale si può rilevare, in un numero considerevole di esperienze, una progressiva evoluzione della pianificazione territoriale verso un approccio maggiormente strategico. Se per un verso è ben nota la distinzione e le considerevoli differenze fra pianificazione territoriale a scala urbana e pianificazione strategica, dall'esame compiuto con InterMetrex emerge una progressiva convergenza di questi due approcci e la necessità che un più evoluto impianto di governance metropolitana assuma gli elementi più qualificati di entrambi.

## **6. I contenuti del volume**

Il presente volume presenta i risultati di una parte rilevante dell'attività svolta dalla Regione Emilia-Romagna all'interno di Metrex, in particolare quella relativa al tema della governance metropolitana, al centro dell'attività della rete fin dalla sua fondazione.

I vari meeting di Metrex hanno consentito di conoscere esperienze innovative di governance di particolare interesse e di sviluppare su di esse proficui momenti di confronto e di riflessione. Quello di partire dall'esame delle *best practice*, una delle caratteristiche del modo di agire di Metrex, si è dimostrato uno dei metodi migliori per affrontare una materia molto complessa, dove vi è una grande differenza fra le singole città, fra gli impianti istituzionali, i sistemi giuridici, i sistemi organizzativi e più in generale la cultura di governance.

Proprio per la qualità e l'utilità delle conoscenze raccolte, si è ritenuto di organizzarle e riportarle in maniera strutturata in uno specifico capitolo del presente volume, al fine di offrire un ventaglio di esperienze significative, sia per il contenuto innovativo che per la capacità di affrontare e risolvere problemi rilevanti.

Il volume presenta poi il progetto InterMetrex, che viene descritto nel suo svolgimento dal 2001 e nei risultati raggiunti. In particolare viene spiegato il significato di ognuno degli indicatori utilizzati per la valutazione.

Il capitolo di Alessandro Delpiano riporta l'esito dell'applicazione del "Practice Benchmark" al PTCP di Bologna, consistente in un giudizio sulla rispondenza del piano valutato rispetto all'indicatore proposto sulla base di tre livelli qualitativi. Per ogni indicatore viene riportata una descrizione sintetica, l'illustrazione e la spiegazione di ogni grado di valutazione, il giudizio di sintesi sull'aspetto esaminato e un commento contenente una spiegazione delle motivazioni che hanno portato ad esprimere tale giudizio.

Il capitolo sul ruolo delle città nelle politiche europee serve ad inquadrare il tema della governance metropolitana nel lungo e talvolta tormentato percorso che ha portato le politiche urbane ad essere sempre più al centro dell'azione dell'Unione Europea.

Uno specifico capitolo riporta la vasta attività sviluppata da Metrex nell'arco di un decennio, che ha portato questa Rete ad essere uno dei riferimenti più importanti a livello europeo per lo scambio di conoscenze e l'approfondimento dei temi relativi alle metropoli.

Il volume contiene poi due capitoli volti ad approfondire la dimensione economica del fenomeno metropolitano e gli aspetti teorici della governance tratti da un'interessante tesi di laurea sul tema.

# Esperienze di governance metropolitana in Europa

*di Claudio Tolomelli*

## **Introduzione**

Nelle città europee, così come nelle grandi metropoli asiatiche o americane, è in corso un intenso processo di innovazione e di cambiamento, paragonabile, per estensione e rapidità, a quello che si registra nella finanza e nei settori industriali tecnologicamente più avanzati. I due fenomeni, peraltro, sono per molti aspetti collegati: fra le cause delle profonde trasformazioni in atto nelle città e nel loro rapporto con il territorio vi è la globalizzazione dell'economia e l'emergere di settori produttivi fondati sulla conoscenza e sulle nuove tecnologie della comunicazione; di converso, sono proprio le aree urbane ad essere divenute le sedi ed i motori dei grandi mutamenti economici e tecnologici in atto.

Però, rispetto a ciò che avviene nell'economia e nell'industria, il cambiamento e l'innovazione nelle aree urbane è un fenomeno molto più complesso: esso non solo si manifesta in maniera evidente nella trasformazione dell'aspetto fisico delle città, ma coinvolge anche la dimensione economica, sociale e culturale, l'identità e l'idea stessa di futuro delle grandi conurbazioni e, soprattutto, sta cambiando i meccanismi volti a definire le politiche, gli strumenti per la loro attuazione, la selezione delle élites, il funzionamento delle istituzioni.

Il paradigma che meglio consente di interpretare questi processi, e soprattutto di comprendere la complessità della loro interazione, è quello della governance metropolitana. Come già si è detto nel capitolo introduttivo a questo volume, si tratta di un concetto dai contorni non ben definiti, ma che consente un approccio ai problemi delle metropoli capace di cogliere l'interdipendenza fra i diversi aspetti e soprattutto di interpretare il senso dell'evoluzione degli strumenti di intervento a scala urbana che ha avuto luogo negli ultimi due decenni. Su questo concetto si è sviluppata un'ampia mole di elaborazioni, sia a livello italiano che europeo, che ne ha progressivamente messo in luce la capacità esplicativa. Molte riflessioni hanno tuttavia un taglio prevalentemente teorico e si soffermano quasi esclusivamente su modelli e tecniche, perdendo un po' di vista il problema centrale dell'azione pubblica, che è quello di risolvere concretamente e

tempestivamente i problemi. Perché se da un lato appare sempre più evidente la necessità di affrontare il futuro delle metropoli con strumenti in grado di programmarne lo sviluppo a lungo termine e di tenere conto della stretta interrelazione fra i diversi ambiti e settori, dall'altro una buona governance deve dimostrare di essere in grado di affrontare e risolvere i problemi più acuti ed urgenti, con politiche efficaci ed azioni tempestive. Per questo si è ritenuto utile cercare di ancorare una riflessione sulla governance metropolitana all'esame dei casi concreti in cui essa si manifesta e delle questioni cruciali che le città europee si trovano a dover fronteggiare in questi anni.

La maggior parte dei documenti sulle prospettive del territorio europeo concorda sull'obiettivo che dovrebbero avere le politiche urbane, e cioè coniugare lo sviluppo economico e l'affermazione di un ruolo strategico della città con il miglioramento della qualità della vita e della coesione sociale, garantendo una sempre maggiore sostenibilità ambientale e la partecipazione dei cittadini ai meccanismi decisionali. Tuttavia, se si guarda alla situazione delle metropoli europee, si vede quanto perseguire coerentemente ed efficacemente questi obiettivi sia tuttora una impresa ardua. Inoltre, enormi problemi permangono ed altri si profilano all'orizzonte: la congestione, l'inquinamento, la criminalità, le difficoltà di integrazione sono questioni tuttora cruciali, mentre emergono nuove povertà, si ridefiniscono confini e rapporti fra le classi sociali e non si riesce ancora a prevedere a cosa potranno portare l'inarrestabile crescita del prezzo del petrolio, l'aumento del costo degli alimenti, il crescente flusso di immigrazione, la competizione delle economie emergenti anche su prodotti ad elevato contenuto tecnologico.

I grandi processi di cambiamento nelle metropoli europee avvengono quindi oggi in uno scenario caratterizzato da grande complessità e dominato dall'incertezza. La stessa innovazione urbana appare un fenomeno molto variegato, fondato su di una varietà di soluzioni e di approcci. Le teorie sono oggi in difficoltà nell'aiutarci a comprendere i processi in atto e ancor di più ad individuare i trend principali e le politiche più opportune. Per questi motivi, per individuare i fattori alla base delle migliori performance, uno dei metodi migliori consiste nel guardare alle concrete esperienze, a come si sono date risposte adeguate ai problemi, alle soluzioni innovative e creative.

La partecipazione, da circa un decennio, alle attività di Metrex ha consentito di raccogliere una mole rilevante di conoscenze e di informazioni sul cambiamento in atto nelle città europee e di partecipare a importanti

momenti di riflessione sia sui processi in corso, sia su alcune fra le più riuscite azioni di trasformazione urbana, sulle esperienze definibili “di successo”. Le indicazioni raccolte sono numerose e investono una molteplicità di ambiti. Esse soprattutto consentono di approcciare il tema della governance metropolitana a partire dalla concreta situazione delle città e delle metropoli europee, dai loro problemi, dalle esperienze di governo realizzate.

Organizzare questo corpo di conoscenze non è stato facile e diverse alternative su come disporre la materia sarebbero state possibili. Si è scelta una impostazione che consentisse di stare quanto più possibile sulle questioni importanti e concrete, selezionando e riportando le esperienze che meglio potevano contribuire a individuare un efficace sistema di governance metropolitana.

Questa selezione ha alla base un’idea di fondo, che è per certi versi la sintesi di quello che potrebbe definirsi l’insegnamento tratto da questa ricognizione: ai fini della governance metropolitana ciò che veramente sembra contare è che la città, sia nella sua interezza, ma soprattutto nelle sue élites politiche e sociali e nelle sue espressioni organizzate, sia consapevole della portata e della complessità dei processi in atto, della criticità dei problemi che oggi, e ancor più in futuro, il governo di un sistema urbano si troverà ad affrontare, dei grandi margini di incertezza che condizionano le attività di pianificazione a lungo termine, della necessità di coniugare la “vision” di lungo periodo con l’azione pragmatica volta a risolvere i problemi dell’oggi.

Per questo, l’aspetto della consapevolezza che ogni area urbana ha della propria collocazione negli scenari competitivi e nella proiezione europea è stato messo al primo posto fra gli argomenti trattati, quale elemento chiave della governance. Ovviamente questa consapevolezza si manifesta in forme differenti, nei diversi strumenti di governance, dalla pianificazione strutturale e strategica alla costruzione di vision condivise, alla partecipazione a reti di città. Strettamente connessi alla consapevolezza vi sono gli aspetti di carattere politico-istituzionale della governance metropolitana, quali il ruolo delle élite politiche, il processo di costituzione delle autorità metropolitane, la governance orizzontale e verticale. È solo a questo punto, dopo aver chiarito i problemi cruciali e le risposte istituzionali, che si è ritenuto di proporre una ricognizione dei modelli di organizzazione delle metropoli nei paesi europei. I capitoli successivi approfondiscono poi gli aspetti di contenuto che si ritiene abbiano una particolare rilevanza per

una buona governance, quelli che riguardano il territorio, le principali scelte urbanistiche ed ambientali, la dimensione sociale, l'integrazione culturale. Infine si esaminerà il ruolo, al fine di una buona governance, del marketing territoriale, dei grandi eventi, delle partnership pubblico/privato e del sistema creditizio emerso dall'esame delle diverse esperienze.

## **1. La consapevolezza della collocazione negli scenari competitivi**

La consapevolezza del posizionamento negli scenari competitivi e nei processi che stanno ridefinendo gli assetti territoriali europei si dimostra essere un fattore chiave per il successo delle città. Non tutte le città hanno infatti la stessa percezione della loro collocazione nei confronti delle altre, dei competitori internazionali, dei flussi di traffici; meno ancora di come questa collocazione stia cambiando a causa delle innovazioni tecnologiche, della globalizzazione dei mercati, dell'allargamento dell'Europa, della crisi energetica. In diverse città europee, ed in particolar modo in molte città italiane, si tende a ritenere che i trend positivi del passato continueranno allo stesso modo in futuro, non tenendo nel dovuto conto i cambiamenti in corso a livello globale. Non sempre vi è una adeguata conoscenza dell'intensità e della velocità delle trasformazioni in atto nell'economia, nella società, nelle sfere istituzionali, soprattutto di quelle che avvengono in paesi lontani, per cui si pensa che certi processi non ci riguardino o che avranno effetti su una scala temporale molto lunga.

Si può riscontrare questa inconsapevolezza rispetto alla riduzione di capacità competitiva o di attrarre investitori o flussi turistici, per i fenomeni di marginalizzazione sociale, per le criticità ambientali. Poi, in occasione di fatti particolari, la realtà si rivela: può essere la crisi di una grande impresa o di un comparto, che mette a nudo la fragilità economica; l'esplosione di problematiche sociali o l'acuirsi di fenomeni di criminalità legati all'immigrazione, che porta a rendersi conto delle difficoltà dell'integrazione; o un'emergenza ambientale, come una inondazione, una nube tossica, un black out elettrico, e ci si rende conto che certi rapporti di causa/effetto sul piano economico, sociale o ambientale non possono essere sottovalutati.

Molto spesso l'arretramento del posizionamento di una città rispetto allo scenario globale o anche all'interno del contesto europeo avviene così lentamente che ci se ne rende conto solo in occasione di determinati eventi,

come l'insuccesso nella competizione per divenire la sede di un'istituzione internazionale o di un grande evento, la perdita di una manifestazione fieristica, la stasi o la riduzione del traffico aereo o marittimo, ecc.

Possono essere d'aiuto, a questo proposito, le graduatorie delle città europee messe a punto da diversi centri di ricerca internazionali. Si possono citare, ad esempio, quelle messe a punto dalla Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM) e, con una metodologia simile, da ESPON. Altre graduatorie sono state realizzate dalla DATAR francese e dall'OCSE. Quando queste graduatorie sono specifiche su singoli fattori, esse ci forniscono una fotografia precisa della posizione occupata. Quando ambiscono ad integrare aspetti differenti, per dare una specie di valutazione d'insieme, i loro risultati sono talvolta opinabili: molto dipende dai criteri adottati, che spesso non tengono conto di fattori importanti, e dal peso che viene dato a ciascuno di essi. Ma anche in questo caso i risultati spingono a riflessioni approfondite.

È stato, ad esempio, il caso di una delle prime graduatorie di ESPON, in cui si individuavano le principali 76 metropoli europee (le cosiddette MEGA's). Il fatto che Firenze e Venezia non comparissero nell'elenco ha aperto in queste città e nelle rispettive istituzioni regionali un dibattito intorno ai motivi di ciò, a quanto fosse dovuto alla distorsione di un meccanismo statistico che non riusciva a cogliere e a misurare il peso del sistema produttivo collocato nella vasta area policentrica circostante, o quanto invece ad una vera perdita di ruolo e di rango nello scenario europeo. In quella graduatoria compariva invece Bologna, al 64° posto (quindi di buon livello); pochi però si sarebbero aspettati che Bologna fosse affiancata da Palma Di Maiorca. Che il rango europeo di questa città sia sottovalutato in Italia è sicuramente vero: Palma è infatti considerata sostanzialmente una località turistica. Quello che è meno risaputo è che per l'aeroporto di Palma Di Maiorca transitano 22 milioni di passeggeri l'anno, contro i poco più di 4 di Bologna.

L'esame di queste graduatorie può essere molto utile, oltre che interessante, in quanto fornisce indicazioni di carattere generale sul posizionamento. Si scopre, ad esempio, non solo che negli ultimi anni vi è stato un fortissimo recupero di posizioni da parte delle città spagnole, ma che stanno acquisendo rapidamente posizioni le capitali e alcune grandi città dell'Europa centro-orientale, mentre diverse città italiane sono arretrate e la loro tenuta nel medio e lungo periodo non è per nulla scontata.

Sono numerose le città che pongono la consapevolezza del proprio posizionamento al centro della propria azione programmatica, della elaborazione di un “piano strategico” o alla base dei Piani strutturali, degli Schemi ordinatori, dei documenti di inquadramento territoriale ed urbanistico.

Un discorso particolare riguarda la collocazione rispetto alle grandi direttrici di comunicazione e ai flussi di traffico. La prefigurazione dei futuri rapporti fra aree territoriali europee, la delineazione dei grandi corridoi infrastrutturali e plurimodali, la costruzione di nuove autostrade e linee ferroviarie hanno fatto sì che molte città abbiano posto alla base delle proprie strategie lo sfruttamento delle nuove opportunità o il perseguimento dell’obiettivo di divenire un nodo importante delle nuove reti europee.

Un’attenzione a questo aspetto è rinvenibile in pressoché tutte le metropoli europee. Tuttavia alcune esperienze meritano di essere ricordate, in quanto è proprio dall’analisi del loro posizionamento che hanno fatto derivare una precisa strategia d’azione: quella di Lille, innanzitutto, che trovandosi alla connessione delle linee ad alta velocità che collegano Parigi, Londra e Bruxelles, ha cercato di sfruttare al massimo questa nuova centralità; quella di Stoccarda che, essendo localizzata sul corridoio est/ovest a nord delle Alpi, punta ad essere crocevia di importanti linee di comunicazione europee, con il rafforzamento dei collegamenti ferroviari e aerei ed il potenziamento della fiera; quella di Napoli, che col miglioramento del segmento meridionale del Corridoio 1, dovuto al collegamento ferroviario ad alta velocità con Roma e al recupero di centralità del Mediterraneo, mira a ritornare uno dei punti focali dell’intera area mediterranea; a quella di Torino, che punta a sfruttare le potenzialità future del nuovo collegamento ferroviario con Lione; alla conurbazione Copenaghen-Malmö, divenuto punto di contatto fra Danimarca e Svezia grazie al nuovo ponte sul Baltico.

Le elaborazioni, le vision e i progetti delle città e delle regioni metropolitane a questo proposito sono numerosi: ciò che conta è quanto essi siano plausibili e praticabili e come su di essi gli attori locali riescano a costruire una progettualità concreta, a convogliare risorse e decisione politica.

La consapevolezza del posizionamento economico, territoriale ed infrastrutturale e la capacità di sviluppare obiettivi e politiche conseguenti appare essere, in tutta Europa, uno dei principali banchi di prova della governance metropolitana.

## ***1.1 La pianificazione strategica a scala metropolitana***

Molto spesso la consapevolezza di una città del proprio posizionamento negli scenari economici e territoriali si traduce nella realizzazione di un piano strategico. Si tratta di uno strumento che è andato diffondendosi negli ultimi quindici anni in Europa e anche in Italia è stato utilizzato, portando alla realizzazione di un buon numero di esperienze interessanti. È a scala metropolitana che questo strumento trova la migliore applicazione e dalla ricognizione compiuta a livello europeo emerge come la pianificazione strategica sia uno dei principali strumenti della governance metropolitana.

Si tratta di un metodo e di un processo di pianificazione che, secondo il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, che in una serie di elaborazioni ha approfondito questo tema, ha caratteristiche particolari: privilegia le analisi prospettiche e di scenario, opera in una dimensione apertamente pragmatica e assume di conseguenza un comportamento dinamico e flessibile nei confronti della definizione degli obiettivi e delle azioni, si affida a processi di apprendimento e di revisione iterativi, promuove la consultazione e la partecipazione allargata degli interessi e della società civile, valuta i progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale, attribuisce particolare rilevanza alle fasi attuative del piano.

Nelle molteplici esperienze che si sono potute osservare sia in Italia che all'estero, emerge come il piano strategico consenta di porre correttamente le questioni che gli anglosassoni ricomprendono nell'espressione "integrated metropolitan strategy", la cui traduzione letterale è poco usata nella lingua italiana, ma che in tre termini focalizza le questioni chiave.

La prima è che l'approccio deve essere integrato, nel senso di intersettoriale, interistituzionale, in grado di tener conto delle pluralità di risorse che entrano in gioco. Risorse che sono economiche, politiche, sociali, territoriali, culturali, che attengono ad attori diversi e che devono essere impiegate in maniera coordinata.

La seconda segnala l'importanza della dimensione metropolitana, estesa quindi a tutto il territorio interessato, alle rispettive istituzioni, ai fenomeni ed ai problemi che si manifestano a quella scala.

La terza richiama il concetto di strategia. Il tema è ovviamente vastissimo. Quello che qui importa sottolineare è che un approccio strategico

prevede chiarezza di obiettivi alle diverse scale temporali, a partire dal lungo periodo, valutazione delle alternative, considerazione della pluralità di attori coinvolti e alle loro strategie, definizione delle varie fasi del percorso, considerazione del rapporto fra fini perseguiti e risorse disponibili, attenzione all'efficacia, processualità dell'attività.

Dal lavoro sviluppato nella rete Metrex negli ultimi dieci anni emerge come una buona governance a scala metropolitana debba avere queste caratteristiche, a prescindere dall'impiego dello strumento specifico del piano strategico.

Più specificamente, nelle esperienze europee esaminate, il tema del rapporto fra pianificazione strategica e pianificazione territoriale a scala metropolitana si pone in tutta la sua complessità e problematicità. I due strumenti appaiono distinti nella metodologia e nel concreto operare, anche se sono spesso fortemente interconnessi e in molti casi si cerca di dare valenza strategica ai piani territoriali e strutturali. In ogni caso, entrambi gli approcci appaiono necessari per una buona governance metropolitana, e la loro integrazione e convergenza a sostegno di piani d'azione efficaci appare essere uno dei fattori di maggior successo. Si segnalano a questo proposito i casi di Lilla e Lione; la situazione inglese è interessante, ma diversa, in quanto nel Regno Unito è lo stesso piano strutturale ad avere forti valenze strategiche. Si ricorda, peraltro, che proprio in questo paese viene evidenziata la necessità di perseguire una "Strategia metropolitana integrata" e questo viene visto proprio come uno dei criteri cardine con cui valutare gli strumenti di pianificazione a scala metropolitana.

## ***1.2 Il rapporto fra le trasformazioni urbane e quelle economiche***

Rispetto a trent'anni fa, il ruolo delle città nelle trasformazioni economiche è molto più rilevante, a causa della diversa composizione dei settori trainanti, che oggi sono quelli basati sull'innovazione tecnologica, sull'informazione, sulla conoscenza, sulla creatività: tutte attività che vedono nella città la sede privilegiata. Negli anni '70 il centro della produzione era la fabbrica, la raffineria o l'altoforno, spesso localizzati alla periferia delle città o in luoghi poco urbanizzati, e l'innovazione si realizzava prevalentemente nei grandi impianti industriali, anch'essi tendenzialmente fuori dai grandi centri urbani. Nel caso italiano un ruolo rilevante era giocato dalle piccole e medie imprese, spesso collocate all'interno di distretti

industriali, localizzati prevalentemente in piccoli centri urbani o in zone semi-rurali. Oggi la situazione è decisamente cambiata. Anche se i distretti industriali permangono fondamentali nell'organizzazione produttiva, è indubbio che le attività a più alto valore aggiunto e che impiegano lavoratori altamente qualificati si svolgono sempre più nelle grandi aree urbane, che costituiscono il motore principale dello sviluppo economico. Questo cambiamento è rafforzato dalla globalizzazione, che esalta la capacità di costruire relazioni di scala internazionale e richiede anzitutto di essere dentro alle cosiddette reti globali. Le metropoli hanno così progressivamente assunto il ruolo di nodo di reti plurime e di luogo in cui si concentrano le attività della finanza, della ricerca, della formazione delle risorse umane, del coordinamento di filiere tecnologiche e produttive, dei commerci, delle attività espositive.

Gli effetti di queste trasformazioni si riflettono in generale su tutte le aree urbane. Tuttavia la crescente competizione sta determinando una selezione fra le città, premiando quelle che con adeguate strategie riescono a reagire all'inasprirsi della concorrenza e a trovare una collocazione adeguata negli scenari competitivi. Il risultato è che la considerazione del posizionamento nella competizione globale e l'elaborazione e l'attuazione di adeguate politiche al riguardo sono diventate funzioni fondamentali della governance metropolitana.

Questo processo è stato messo in luce ed accuratamente analizzato da molte ricerche, fra cui in particolare quelle dell'OCSE. Questa organizzazione, a partire dal 2001 ha sviluppato una delle principali linee di ricerca sulla governance metropolitana che siano state realizzate a livello mondiale e ha molto approfondito l'analisi dei fattori economici, oltrechè di quelli sociali ed istituzionali, ponendoli al centro dei numerosi studi monografici sulle metropoli europee ed extraeuropee e degli elaborati di sintesi sulla governance prodotti nel corso degli anni. Come mette in evidenza l'OCSE, fra le priorità di un'adeguata impostazione di governance metropolitana vi sono le politiche volte ad accrescere la competitività del tessuto produttivo e la capacità di attrarre investimenti e lavoratori qualificati. Per cui, secondo l'OCSE, le politiche urbane devono integrarsi con quelle volte a favorire lo sviluppo della capacità competitiva, dell'innovazione e la nascita di nuove attività nei settori fondati sulla conoscenza e sulla creatività

La sottolineatura di quest'aspetto costituisce una innovazione importante nella definizione di un assetto più evoluto delle politiche urbane,

tanto più se si pensa alla percezione molto differenziata che hanno le città europee relativamente al rapporto fra le trasformazioni urbane, quelle economiche, quelle sociali e quelle ambientali. Molte regioni metropolitane pongono infatti molta enfasi sugli aspetti territoriali ed urbanistici, affrontandoli però in maniera disgiunta da un preciso esame della dimensione economica e della capacità competitiva. Anche a livello di Stati si registra un certo ritardo a questo proposito e le politiche urbane statali solo ora iniziano a porsi il problema della capacità competitiva delle città. A livello europeo la situazione è iniziata a cambiare grazie ad un rilevante lavoro di indagine e sensibilizzazione sviluppato a partire dal 2001 dal Comitato Economico e Sociale (CESE), che ha portato ad una presa di posizione ufficiale del 2004, specificamente volta a sottolineare il ruolo svolto dalle grandi aree urbane per lo sviluppo dell'economia europea e a richiedere una maggiore attenzione dei vari organismi comunitari, degli stati membri e delle diverse istituzioni ai problemi delle regioni ed aree metropolitane ed alle politiche economiche a scala metropolitana. Questa presa di posizione è stata ribadita e rafforzata nel 2007, con un nuovo documento in cui si sollecita la Commissione europea e gli Stati membri a dedicare più attenzione e maggiori risorse a sostegno del ruolo innovativo delle metropoli europee al fine di perseguire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona ed accrescere la coesione economica e sociale.

L'obiettivo di una pianificazione territoriale a scala metropolitana capace di tenere nella massima considerazione la dimensione economica e produttiva costituisce oggi una delle principali sfide per la governance urbana.

Come già si diceva, non solo l'OCSE dedica molta attenzione a questo tema, ma lo stesso lavoro svolto da Metrex in questi anni, in particolare quello volto ad individuare quali siano gli aspetti più rilevanti per una efficace governance metropolitana, ha portato a dare una crescente importanza ai temi della crescita della competitività e dello sviluppo dell'economia urbana. Ciò ha portato ad organizzare insieme al CESE una specifica conferenza su questo tema, tenutasi ad Amsterdam sotto l'egida della Presidenza di turno olandese della UE, e a dedicare crescente attenzione alle politiche urbane di sviluppo della capacità competitiva e di attività economiche fondate sul sapere e la creatività realizzate dalle regioni metropolitane associate. Uno specifico meeting di Metrex, tenutosi a

Norimberga, è stato proprio dedicato al rapporto fra governance metropolitana e sostegno della Strategia di Lisbona.

Questo considerevole lavoro di ricognizione e d'analisi ha portato a mettere in luce un'ampia gamma di possibili linee di intervento e a rilevare quanto sia elevato il numero di città europee che hanno posto i temi della competitività e della crescita economica al centro della propria programmazione e, soprattutto, dell'attività di pianificazione strategica. Tuttavia, ciò che interessa, in questa sede, oltre che l'estensione della consapevolezza della centralità della questione economica negli impianti di governance, è esaminare i casi di successo fondati su approcci originali, strategie creative ed azioni concrete.

Una prima serie di esempi riguarda i casi rivitalizzazione di città soggette ad un lungo e pesante periodo di declino industriale, quali ad esempio Glasgow e Liverpool, che hanno puntato su nuove attività ad elevato contenuto scientifico; altri esempi riguardano l'innovazione sviluppata a Montpellier, il riposizionamento di Lilla, di Bilbao e delle città della Rhur. In questi casi è risultata decisiva la volontà dell'intera città di cambiare volto e di porsi come obiettivo la ricerca di una nuova identità.



*Figura 1 - Glasgow, Città della scienza*

La tempestività con cui il sistema locale, le imprese e le istituzioni sanno cogliere le opportunità offerte dai mercati, dalle tecnologie, dai fondi nazionali ed europei costituisce un altro fattore fondamentale per accrescere la competitività.

Esempi particolarmente evidenti in questa direzione sono costituiti da Helsinki e Stoccolma, che hanno colto le opportunità costituite da nuovi prodotti e tecnologie nel campo della telefonia mobile, e da Dublino, che ha saputo sfruttare appieno le opportunità offerte dai finanziamenti europei divenendo in breve tempo una delle città europee a più rapida crescita demografica ed economica. In particolare Dublino ed Helsinki sono emblematiche di un percorso di sviluppo urbano che ha in qualche modo “saltato” lo stadio della città industriale, passando direttamente da centro agricolo, commerciale e amministrativo a città fondata sull’innovazione e le tecnologie dell’informazione, evitando, in questo modo, le difficoltà di una pesante riconversione che invece hanno dovuto affrontare molte città inglesi e tedesche. Può essere interessante ricordare, a questo proposito, che la Nokia, prima di diventare uno dei leader europei della telefonia mobile, era una fabbrica di mobili che lavorava direttamente il legno delle foreste finlandesi.

Sono, peraltro, un numero considerevole le città europee che negli ultimi decenni hanno perseguito una strategia di sviluppo incentrata sulla nascita di imprese innovative ed operanti nei settori tecnologici più avanzati. Le esperienze di più vecchia data sono quelle dei parchi scientifici inglesi, in particolare quelli di Cambridge e di Surrey (una cinquantina di chilometri a sud ovest di Londra). La concentrazione di personale ad alta specializzazione, la capacità di attrarre investitori anche importanti, lo stretto collegamento fra università ed imprese hanno consentito un buon successo di queste iniziative. Un certo rallentamento si è verificato negli ultimi anni, non solo a causa della crescente competizione globale, ma anche per l’acuirsi progressivo del problema della congestione delle vie di accesso, confermando ancora una volta la centralità della questione dell’accessibilità e della connessione fra questi nuovi quartieri, i centri urbani preesistenti, i grandi aeroporti internazionali.

Di poco successiva è l’esperienza francese. Tolosa, in rete con Amburgo, ha fondato la propria crescita sul settore aerospaziale, grazie ad un forte sostegno da parte del governo nazionale e all’impegno di due grandi imprese, Aerospatiale e Airbus. Montpellier, nel sud della Francia, già dagli anni settanta ha puntato il proprio sviluppo sul settore dell’informatica,

aprendo la strada all'esperienza di Sophia Antipolis. Questo parco scientifico ha stimolato la nascita di nuove università, oltre che, naturalmente, di imprese innovative. Anche in questo caso, tuttavia, una certa difficoltà è derivata da carenze sul versante dei trasporti di massa, che hanno reso meno efficace l'effetto del prolungamento da Lione verso sud del TGV. Lille, infine, nel quadro di rinnovamento che caratterizza la sua pianificazione a partire dall'inizio degli anni '90, ha deciso di puntare sui settori delle nuove tecnologie dell'informazione (Euratechnologie) e delle biotecnologie (Eurasanté).

Si può concludere rilevando che, affinché la pianificazione a scala metropolitana assuma anche la dimensione economica occorre un salto evolutivo. Il cambiamento dei settori trainanti a cui si è accennato in apertura rende impraticabili e obsolete le politiche industriali fondate sulla realizzazione di grandi poli produttivi o sull'erogazione di sussidi pubblici. Oggi le migliori esperienze europee dicono che occorre perseguire una saldatura fra politiche di sviluppo economico e politiche urbane, fondata su di un approccio intersettoriale e che veda un forte coinvolgimento dei soggetti della ricerca e delle nuove forme di imprenditorialità che stanno nascendo nei nuovi settori economici.

### ***1.3 La partecipazione alle reti***

Uno dei principali effetti della globalizzazione consiste nella crescente importanza, ai fini della competitività, della capacità di imprese, centri di ricerca, istituzioni di sviluppare relazioni ed operare all'interno di reti internazionali. L'innovazione è sempre più un'attività sviluppata da team i cui componenti sono sparsi per il mondo, mentre le attività economiche sono sempre più sviluppate da reti di imprese. Questo processo sta riguardando anche i sistemi urbani e territoriali; la partecipazione a reti sta infatti diventando un fattore importante anche nella competizione fra territori. Città medie riescono a ricoprire un ruolo solitamente riservato a città di maggiore dimensione se entrano in reti importanti della conoscenza, della finanza, dell'innovazione. Vengono meno i tradizionali rapporti gerarchici fra le città, a cui tendono a sostituirsi una molteplicità di relazioni orizzontali.

Se le città si configurano sempre più come nodi di reti in cui convergono flussi di merci, di capitali, di informazioni, di lavoratori specializzati, allora l'obiettivo delle metropoli è quello di intercettare questi

flussi e di collocarsi nei crocevia in cui viene valorizzato in massimo grado il ruolo.

Le strategie per perseguire questo posizionamento possono essere diverse. Vi sono città che puntano sulla specializzazione e sulla complementarità nella divisione del lavoro; altre sulla sinergia con centri importanti (è il caso di molte città dell'Europa centrale ed orientale); altre ancora sulla capacità di innovare lavorando in rete.

Vi sono certamente alcuni prerequisiti che incidono sulla predisposizione a partecipare alle reti, come la posizione geografica, la qualità dell'ambiente, la cultura civica, che può essere favorevole o meno all'accoglienza, l'organizzazione amministrativa, che può facilitare o rendere più difficoltosi gli scambi.

Ma dalle esperienze osservate emerge che la partecipazione alle reti può essere un processo promosso, se non addirittura guidato dalle istituzioni. In molti casi viene incentivato lo sviluppo di imprese di terziario avanzato, di industrie e di centri di ricerca capaci di operare all'interno di reti di città, di costruire relazioni a scala planetaria, di definire una compiuta strategia al riguardo. Diverse città europee hanno inoltre sviluppato politiche urbane che hanno teso a migliorare il posizionamento strategico all'interno delle reti globali giocando all'interno di queste le risorse derivanti dall'essere punto nevralgico di una rete locale o le risorse d'insieme di un sistema policentrico.

Le politiche urbane che in Europa hanno raggiunto i migliori risultati sono quelle che sono giunte ad inglobare nella propria governance metropolitana una chiara strategia di cooperazione con altre città. In generale, le città che hanno sviluppato e messo in pratica un piano strategico si sono mosse in questa direzione, anche se occorre guardare quanto poi le azioni sono state coerenti con le dichiarazioni dei piani.

Può essere interessante, a questo punto, guardare ad alcuni casi di successo. E non tanto alle capitali, che sono per natura e ruolo istituzionale nelle reti globali, quanto a città medie e medio-grandi che hanno saputo sviluppare strategie vincenti o cogliere opportunità preziose. Un caso emblematico, a questo proposito, è costituito dal recente accordo grazie al quale Ferrara è divenuta una sede distaccata dell'Ermitage di San Pietroburgo. Le città svizzere, come si sa, puntano ad ospitare centri di ricerca o centri direzionali di imprese multinazionali, mentre alcune città dell'Europa centro-orientale cercano di sfruttare il riposizionamento di centri operativi della NATO.

Una categoria specifica è costituita dalle città, anche di dimensione media, che hanno perseguito la strategia di divenire sedi di istituzioni di grande importanza e prestigio. Ci si riferisce naturalmente alle sedi di istituzioni europee (Bruxelles, Strasburgo, l'Aja), a cui si è aggiunta alcuni anni fa Francoforte, quale sede della BCE. Anche il caso di Parma, con l'Agenzia per la sicurezza alimentare, va in questa direzione.

Di particolare importanza sono poi le reti di città costituite a livello istituzionale, volte a scambiare esperienze sia a livello generale sia in determinati settori. Fra le reti di carattere generale si devono ricordare Eurocities, che associa città di dimensione media e medio-grande, e Metrex, della cui attività si dà conto nel presente volume, e che associa le grandi città e le regioni metropolitane. Una ricerca del Programma Cantieri ha censito, in Europa, più di 50 reti di città, in cui si associano aree urbane unite da elementi comuni di specializzazione produttiva (per esempio le città marittimo-portuali), culturale (per esempio le città d'arte), territoriale (per esempio le città di confine), o da vocazioni che si vogliono mettere in comune (per esempio le città dello sviluppo sostenibile). Queste reti trans-locali permettono a città distanti di dialogare, progettare, condividere scambiare esperienze. La cooperazione di questo tipo è stata favorita sistematicamente dall'Unione europea, mediante la programmazione di interventi e progetti specifici (per esempio InterAct).

La rilevanza e l'utilità di queste reti sono andate crescendo negli ultimi anni, anche in relazione allo sviluppo dei programmi europei organizzati in progetti da svilupparsi da parte di ampi partenariati costituiti da città e regioni. Alcune ricerche hanno già iniziato a valutare l'utilità di questo tipo di progetti e di reti, giungendo a conclusioni positive, in particolare per la funzione di trasferimento di conoscenze, per l'apprendimento collettivo indotto e più in generale per il contributo alla formazione di una identità europea in parti importanti del tessuto istituzionale e degli attori dei sistemi di governance locale.

#### ***1.4 L'elaborazione di una vision di lungo periodo***

Nel processo di acquisizione di consapevolezza del posizionamento negli scenari competitivi e di predisposizione di una conseguente strategia un ruolo importante è svolto dalla elaborazione di una visione di lungo periodo messa a punto e condivisa con le diverse forze sociali ed economiche. Si tratta di un fattore di successo ormai ampiamente

riconosciuto, e sono sempre più frequenti i documenti di programmazione che prendono avvio proprio dall'esplicitazione della "vision". Il processo di costruzione della "vision" costituisce un fondamentale momento di confronto e di consapevolezza da parte dei diversi attori coinvolti e rappresenta un elemento di chiarificazione di come ogni soggetto vede il futuro della propria città, in termini di ruolo, struttura, composizione sociale, identità culturale.

Ma soprattutto vi sono alcuni temi nei quali la costruzione di una vision si dimostra particolarmente importante. Si tratta degli ambiti che hanno la caratteristica di vedere cambiamenti rilevanti, che avvengono nel lungo periodo e che sono in qualche modo irreversibili. Fra i principali vi è sicuramente la dimensione sociale: è infatti nel lungo periodo che si possono registrare gli effetti di cambiamenti rilevanti nella composizione sociale, quale ad esempio un mutamento significativo nell'identità culturale. Un altro esempio riguarda la pianificazione della forma della città, la previsione delle aree da sviluppare, della quota di campagna da urbanizzare, dei modelli insediativi ed edilizi da utilizzare. Infine non si può non citare il campo delle infrastrutture, in cui scelte di corto respiro rendono difficili sviluppi futuri, o continui cambi di strategia, ad esempio nei trasporti, tolgono efficacia alle politiche.

Vi sono città europee che hanno fatto della costruzione, discussione, comunicazione e promozione della "vision" uno dei punti di forza della pianificazione strategica. I casi di Lione e Bilbao sono da questo punto di vista fra i più conosciuti.

La capacità di vision non deve essere tuttavia ristretta solo ad alcune élite, pena la sua inefficacia e l'inadeguatezza nell'innescare processo di partecipazione su vasta scala. Nel caso di Lione, anche se la vision iniziale della pianificazione strategica è partita da una forte personalità locale (l'ex primo ministro Barre), le istituzioni locali sono state in grado di diffonderne le idee centrali, di porla alla discussione di un ampio arco di attori e di raccogliere intorno ad essa una vasta condivisione.

Vi sono poi casi, prevalentemente nel nord Europa, in cui la proiezione a lunga scadenza dei documenti di pianificazione comporta inevitabilmente l'individuazione di una vision di lungo periodo. Sono diverse le città per le quali una proiezione a 20 o 30 anni è il normale scenario di riferimento,

Sono, ad esempio, i casi di Helsinki, il cui documento è riferito al 2025, di Birmingham al 2030 e di Amsterdam al 2040. Non mancano inoltre strumenti di pianificazione ad ancora più lunga scadenza.

Vi sono orientamenti di pianificazione che pongono la costruzione della vision al primo posto, assegnando ad essa un valore centrale al fine di concentrare volontà e risorse dei diversi soggetti della governance. Altri orientamenti pongono maggiormente l'accento su aspetti differenti, più riferiti alla capacità di soluzione dei problemi cruciali dell'area di riferimento e all'efficacia dell'azione nel breve-medio periodo. Nelle esperienze più riuscite i due approcci sono stati integrati, utilizzando la costruzione della vision per avere un disegno unitario e condiviso in grado di facilitare il coordinamento delle singole decisioni, per avere un'idea chiave intorno alla quale organizzare il consenso e per concentrare le risorse.



*Figura 2 - Lione, Terminal della stazione TGV*

## **2. Aspetti politico-istituzionali del sistema di governance metropolitana**

Dopo aver evidenziato gli aspetti che si è ritenuto di classificare sotto il termine generale “consapevolezza”, vengono esaminati altri aspetti, più di

carattere politico-istituzionale, che incidono fortemente sui processi di costituzione di un'autorità metropolitana e soprattutto sulla sua possibilità di affermare a scala europea il proprio rango di metropoli.

### ***2.1 Il ruolo dell'élite politica, economica e culturale***

La maggior parte degli studi hanno evidenziato come l'avvio, lo sviluppo ed il successo di un buon sistema di governance metropolitana dipenda in maniera significativa dalla qualità e dal dinamismo dell'élite politica, economica, sociale e culturale di una città. Una élite debole, frammentata, incerta o poco consapevole del proprio ruolo potrà dare un contributo poco rilevante. Al contrario, una élite forte può rappresentare un fattore fondamentale per il successo di una città, e questo è vero oggi più che mai, alla luce dei cambiamenti intervenuti.

Il ruolo delle élite politiche urbane è fortemente cresciuto negli ultimi decenni. Nel secondo dopoguerra lo sviluppo economico fondato sull'industria faceva sì che il baricentro del potere fosse nella triangolazione fra governo, grandi imprese e sindacati, con una funzione dei governi locali legata principalmente alle politiche sociali, urbanistiche e dei servizi alla persona; in questo quadro il ruolo delle élite locali era più debole e le cariche locali erano considerate prevalentemente quale passaggio di una carriera mirante a ruoli di prestigio nazionale. I successivi mutamenti nella struttura dell'economia hanno dato crescente risalto al ruolo delle città e conseguentemente alle élite urbane, sia politiche che economiche.

Per quanto riguarda le élite politiche si è andati non solo in Italia ad un rafforzamento del ruolo dei Sindaci e ad un indebolirsi del loro rapporto con i partiti di appartenenza, con il consolidamento del rapporto diretto fra Sindaci e cittadini, sempre meno mediato dai partiti. Questa appare essere, in Italia, una delle principali trasformazioni politico-istituzionali degli anni '90 e tra quelle di cui tenere maggiormente conto in una riflessione sul governo delle città.

Per quanto riguarda le élite economiche resta rilevante il ruolo del tradizionale blocco immobiliare ed edilizio, che in tutta Europa ha teso a saldarsi progressivamente con quello degli investitori finanziari, tant'è che oggi ai principali appuntamenti sugli investimenti urbani, come ad esempio il Mipim di Cannes, partecipano soggetti la cui natura è quella di appartenere ad entrambi i settori. Si segnala, inoltre, il crescente ruolo dei protagonisti di alcuni settori innovativi, la cui competitività dipende in maniera crescente

dalla qualità urbana in senso ampio (ambiente, risorse umane, dotazione infrastrutturale, ruolo all'interno delle reti).

Può essere inoltre scontato, forse, il fatto che in città di medie dimensioni in cui sono presenti le sedi di grandi società bancarie, finanziarie o assicurative; questi settori pesano considerevolmente nella governance urbana e possono orientare in maniera sostanziale la direzione degli investimenti.

Il ruolo dell'élite culturale varia molto da città a città e tende ad essere maggiore nelle metropoli di medie dimensioni in cui è presente una grande e prestigiosa università. Tuttavia il ruolo del mondo accademico non è andato aumentando negli ultimi anni, anche per il fatto che la produzione culturale avviene sempre più anche attraverso altri canali e in altre sedi (giornali, grandi editori, televisioni, produzioni cinematografiche, musicali e d'intrattenimento, ecc.) e che questi soggetti tendono talvolta a voler esplicitamente pesare sul piano politico e del potere locale.

Anche alla luce di questi cambiamenti può sembrare banale segnalare che diversi protagonisti della governance metropolitana a livello europeo sostengono che più che il disegno istituzionale ciò che conta è che vi sia una consonanza di orientamenti all'interno dell'élite della realtà metropolitana. Di fatto, però, gli elementi rilevabili in Europa confermano pienamente questa opinione e inducono a riflettere con attenzione su come si formano e su come operano queste élite.

Colpisce, peraltro, che questo aspetto sia enfatizzato proprio da osservatori della realtà francese, dove tradizionalmente vi è un ruolo forte delle tecnocrazie. Ma il caso più emblematico è proprio francese: molti protagonisti del rilancio di Lione avvenuto negli ultimi vent'anni concordano nel ritenere che i risultati raggiunti siano in buona parte ascrivibili all'impegno deciso e prolungato dell'importante figura politica di Barre, ex Primo ministro francese e per molti anni Sindaco della città. Esempi analoghi sono rilevabili a Barcellona e a Monaco di Baviera.

## ***2.2 I meccanismi di avvio dell'autorità metropolitana***

Un aspetto su cui spesso, sia in Italia che in Europa, si è concentrata l'attenzione dei protagonisti dell'attuazione delle aree metropolitane, è costituito dai meccanismi d'avvio del processo di costituzione di un'autorità di governo di scala metropolitana. Molto si è scritto a questo proposito, evidenziando di volta in volta i casi in cui questo è avvenuto per un'azione

sviluppata dal basso, su base volontaria, o in forza di una decisione politica nazionale o regionale. Nei casi sia tedesco che francese i due aspetti si intrecciano, anche se vi è da dire che nell'esperienza francese il ruolo della legislazione nazionale è stato estremamente importante, come guida e riferimento. In generale si è potuto rilevare come uno solo dei due fattori sia quasi sempre insufficiente.

Più in generale quello che accomuna le diverse esperienze è il loro carattere sperimentale, la sensibile differenza fra i percorsi seguiti, i punti di equilibrio raggiunti, il tempo impiegato. Di fatto nella maggior parte dei paesi europei è ormai da decenni che si è cominciato ad affrontare la questione della creazione delle aree metropolitane e a sviluppare l'idea di una "istituzione metropolitana" in grado di governare efficacemente la crescente complessità, tenendo conto delle interrelazioni e della valenza sistemica di gran parte delle questioni connesse allo sviluppo economico e alla qualità della vita.

Negli anni '60 e '70 diversi paesi europei tentarono l'avvio di autorità a scala metropolitana. Gli esiti furono tuttavia incerti, per il difficile rapporto tra i governi metropolitani e le altre istituzioni locali che vedevano erosa la propria autonomia politica e decisionale, anche a causa, spesso, della non chiara ripartizione delle competenze e della scarsa identificazione da parte dei cittadini. Nel corso degli anni '80, un certo numero di primi abbozzi di governi metropolitani finirono così per essere smantellati. Gli anni '90 hanno visto una ripresa, in diversi paesi europei, dell'idea di istituzione di aree metropolitane, non più in chiave di government, bensì di governance, ossia di sviluppo di capacità di governo senza istituzioni forti, attraverso la diffusione di pratiche di interazione, messa in rete delle risorse e condivisione delle responsabilità, proprio al fine di superare le resistenze degli altri livelli di governo locale ed evitare i conflitti già sperimentati in passato.

Un'interessante sistematizzazione del problema è stata fatta da Bruno Dente, che ha proposto tre principi da seguire nell'individuazione di una forma per l'autorità metropolitana. Il primo è quello della sperimentality delle diverse soluzioni via via individuate, nel senso di prevedere sia la valutazione degli effetti, sia la scadenza temporale delle sperimentazioni stesse; il secondo principio è quello della differenziazione, del superamento cioè dell'uniformità che sino ad ora ha caratterizzato il sistema di governo locale; infine, l'ultimo principio è quello della non duplicazione, in base al quale ogni nuova trasformazione istituzionale deve farsi carico pienamente

delle strutture amministrative esistenti e non semplicemente aggiungersi a quelle che già ci sono. Questo principio sembra alla base dell'idea, in discussione da un po' di tempo, di preventiva abolizione delle Province nelle aree in cui è prevista l'istituzione della Città metropolitana.

### ***2.3 La governance verticale***

Il rapporto fra Comune, Provincia, Autorità Metropolitana e Regione, costituisce oggi in molte città europee, oltre che in Italia, uno degli aspetti più delicati e talvolta problematici della pianificazione territoriale e per un buon funzionamento del sistema di governance. Non a caso il progetto InterMetrex pone il rapporto fra i diversi livelli di pianificazione operanti a scala metropolitana come uno dei fattori fondamentali per l'efficacia dell'azione pubblica.

Ma mentre il rapporto fra gli strumenti di pianificazione territoriale dei diversi livelli istituzionali può essere oggetto di una norma specifica (in Italia molto spesso una legge regionale), il rapporto riguardo agli strumenti di governance è molto più complesso. Gli studi sulla governance verticale sono numerosi e il concetto di governance multilivello appare essere quello che meglio descrive il modello organizzativo della governance a livello europeo. Tuttavia gli stessi studi evidenziano come questo concetto resti per molti aspetti un modello interpretativo, a cui corrisponde una considerevole difficoltà nel farlo funzionare correttamente.

I problemi attengono alla collocazione dei poteri reali di pianificazione e programmazione, della disponibilità di risorse, della capacità di negoziare efficacemente. Fenomeni di sovrapposizione delle competenze, di concorrenza nell'attrazione delle risorse dai livelli sovraordinati, di sconfinamento nelle competenze degli altri livelli istituzionali operanti a scala metropolitana sono frequenti in molti paesi europei. E' chiaro che l'esistenza di un'unica autorità metropolitana è una buona soluzione a questi problemi. Tuttavia le esperienze che vanno in questa direzione sono ancora un numero limitato. Si può citare a questo proposito il caso di Barcellona, che ha superato nel tempo il conflitto tra la città capoluogo e la regione e ha esteso la dimensione del piano strategico a una scala metropolitana e regionale. Diverso e altrettanto interessante è il caso dei *Contrats de Ville* francesi, che hanno stabilito un buon raccordo contrattuale fra le città e lo stato centrale sulle principali questioni aperte a livello urbano. Si tratta di due notevoli esperienze di governance

multilivello, da cui è possibile trarre ispirazione anche in Italia nella definizione di un adeguato impianto di governance metropolitana.

Anche la Commissione Europea ha sottolineato come la governance verticale sia uno dei nodi principali nel funzionamento delle istituzioni, e giunge a stigmatizzare il comportamento di alcune istituzioni regionali in Europa che non sviluppano un comportamento cooperativo con i soggetti operanti a scala metropolitana.

Uno strumento che sembra facilitare buoni rapporti verticali pare essere costituito dall'esistenza di strutture organizzative, a livello di regione o di Land, specificamente dedicate all'area metropolitana e incaricate di seguire tutte le problematiche che attengono a questa e che devono essere affrontate a livello regionale.

## *2.4 La partecipazione e la concertazione*

Il progressivo passaggio dagli strumenti di pianificazione territoriale a quelli di pianificazione strategica, con la progressiva introduzione di elementi di governance ha portato alla crescente attenzione alle diverse forme di partecipazione e coinvolgimento della società civile e delle loro organizzazioni al processo di pianificazione e governo delle città.

Si tratta di un processo tuttora in corso e che le diverse città hanno sperimentato in gradi sensibilmente differenti. La pianificazione urbanistica di taglio tecnocratico è sempre meno praticata, anche se esempi di questo tipo tuttora non mancano, prevalentemente in città dei Paesi dell'Europa centro-orientale.

Vi sono poi numerose esperienze in cui la ricerca del consenso avviene in una fase avanzata del processo di pianificazione. L'orientamento all'ascolto dei cittadini e delle loro organizzazioni è stato invece sviluppato solo in un numero limitato di città; fra queste vi è una significativa presenza di città italiane. Negli anni più recenti vi è stato un tentativo molto significativo di Londra di sviluppare strumenti di ascolto ad ampia scala, mentre Stoccolma ha sperimentato forme di coinvolgimento simili a quelle che nella realtà italiana vengono definite di "urbanistica partecipata". Dall'esperienza svedese emerge tuttavia che questa si dimostra adeguata solo per gli interventi di carattere locale, mentre funziona meno bene nel caso di interventi di grande trasformazione urbana o che prevedono la costruzione di infrastrutture rilevanti in quanto con una certa facilità si attivano posizioni e

logiche di carattere localistico. I processi partecipativi tendono infatti sottovalutare gli interessi collettivi di livello superiore.

Il superamento delle difficoltà dei processi partecipativi richiede, secondo il Programma Cantieri, cultura e senso civico diffusi, opportuni metodi di gestione del dibattito e dell'ascolto e sensibilità nelle operazioni di interpretazione, sintesi, riposta e interazione.

Il maggiore coinvolgimento si è avuto nelle realtà che, parallelamente alla pianificazione urbanistica, hanno sviluppato un'azione di pianificazione strategica, in cui centrale è il coinvolgimento dei diversi attori. In alcune di queste realtà, fra cui spiccano le esperienze francesi e spagnole, emerge un tentativo, peraltro non sempre conclusosi positivamente, di integrazione fra i due momenti. Maggiormente riusciti appaiono alcuni tentativi sviluppati nel Regno Unito (Glasgow, Liverpool, South Coasts Metropole) anche grazie al fatto che in questo Paese i metodi e gli strumenti della pianificazione strutturale sono più simili ed in certi casi si sovrappongono con quelli della pianificazione strategica.

L'obiettivo resta comunque la condivisione delle responsabilità non solo nella definizione del piano, ma anche e soprattutto nella sua attuazione. Come è emerso anche dai lavori del progetto InterMetrex, l'efficacia della pianificazione è risultata più alta nelle situazioni in cui, all'interno di un organico sistema di governance, sono state affidate specifiche responsabilità ai soggetti privati coinvolti.

## ***2.5 Governance orizzontale tra municipalità***

Uno dei principali problemi che ci si trova a dover affrontare nella costruzione di un impianto di governance a scala metropolitana è costituito dal rapporto tra le diverse municipalità presenti sul territorio. La cooperazione intermunicipale può assumere varie forme che vanno dalla fusione tra comuni all'aggiunta di nuovi gradini amministrativi, alla cooperazione sul singolo servizio, alla formazione di associazioni di municipalità. A tutt'oggi non è certo quale sia la modalità migliore tra quelle esistenti, ma resta la necessità urgente di sperimentare nuove soluzioni che tengano conto della dinamicità delle collettività locali.

La collaborazione fra le diverse municipalità appare essere non sempre facile e lineare, anche a livello europeo, soprattutto nelle relazioni fra il comune capoluogo e quelli dell'hinterland. Anzi, si può sostenere che mentre sono numerose le esperienze di attività comuni e di sviluppo di

aggregazioni sovracomunali su base volontaria fra comuni simili per rango e dimensione, più problematica appare la situazione nel rapporto con il comune capoluogo.

Non tutta l'Europa tuttavia è in ritardo. A questo proposito, infatti, è possibile citare il caso della Francia e delle sue quattordici *communautés urbaines*, formate da più comuni che condividono una parte del loro funzionamento. Il caso più conosciuto è quello di Lione, che ha creato una un'unità sovra-comunale, la Courly (Comunità urbana di Lione), di cui fanno parte 54 comuni; altri 16 ancora più esterni sono associati al progetto agglomerativo partecipando al Sepal (*Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation*). Le piccole città hanno trovato così la strada di una cooperazione allargata, pur non priva di tensioni con il comune capoluogo. Con questi allargamenti la *grande Lione* arriva a contare 1.700.000 abitanti, il che le permette di puntare a funzioni urbane e a strategie di sviluppo di livello decisamente più ambizioso. È quanto Lione ha fatto con lo Sdau (schema direttore) e con piano strategico Lyon 2010, elaborato negli anni '80 e adottato agli inizi degli anni '90. Da allora la pianificazione strategica è divenuta uno strumento essenziale per governare la frammentazione del governo territoriale e per coinvolgere la società locale.

Infine si segnala che proprio per affrontare adeguatamente le relazioni intercomunali nell'amministrazione parigina è prevista una figura politica specificamente dedicata a tali relazioni.

In molte altre realtà il perseguimento dei migliori rapporti fra le diverse municipalità è realizzato grazie al fatto che l'autorità a scala metropolitana è costituita da un organismo non di natura elettiva, ma espressione diretta delle municipalità.

## ***2.6 Le strutture tecniche***

Il ruolo e l'importanza della struttura tecnica è stata molto enfatizzato fra i criteri di valutazione utilizzati nel progetto InterMetrex. Di fatto, nell'analisi delle 32 esperienze europee partecipanti al progetto, emerge con chiarezza quanto sia importante che il sistema di governance si avvalga di una struttura tecnica adeguata in termini di risorse professionali e finanziarie, di competenze, di attrezzature, di credibilità. Un sistema di governance metropolitana che non si avvalga di adeguati strumenti operativi rischia di essere inefficace e poco credibile.

L'esame di alcuni casi di successo pone in evidenza alcune funzioni cruciali che devono essere svolte:

- quelle conoscitive ed informative, che mettono in grado gli organi politici di assumere decisioni "informate", oltre che di fondare gli strumenti di pianificazione su di una robusta base di conoscenze; in particolare si dimostra importante un'adeguata conoscenza dei flussi, dei trend, dei sistemi di relazione, delle parti più innovative del sistema imprenditoriale, dei comportamenti sociali e dell'evoluzione degli orientamenti culturali;
- quella di valutare adeguatamente il rapporto costi/benefici delle azioni messe in atto, lo stato d'avanzamento degli interventi e la loro efficacia;
- quelle relative alla capacità di seguire e governare i processi attuativi, preparare e concludere accordi con i diversi soggetti interessati, anche di natura privata, negoziare i percorsi e l'uso delle risorse;
- quella di coordinare gli uffici di programmazione e pianificazione di diversi enti, di differente natura e livello istituzionale.

Esperienze positive in questo senso sono rinvenibili nei casi di Glasgow, di Stoccarda e di numerose realtà francesi. Ad Amsterdam, seguendo l'esempio di Londra e Barcellona che lo avevano testato con successo in occasione delle candidature olimpiche, è stato fatto un accordo chiamato "Development Alliance" che ha coinvolto tutti i "dipartimenti" del territorio che si occupano di pianificazione urbana e territoriale. A Berlino, dopo la riunificazione, è stato creato un ufficio di pianificazione congiunto fra il land di Berlino e quello di Brandeburgo.

## ***2.7 La capacità di decisione politica e la tempestività***

Un evidente fattore di successo consiste nella capacità di adottare decisioni radicali ed innovative rispetto a rilevanti problematiche urbane. Questo non è importante solo per rendere più efficaci le politiche, ma anche per accrescere la fiducia dei cittadini nell'azione di governance, per rendere credibile la partecipazione, per stimolare il coinvolgimento.

Un esempio significativo di decisione politica è come Amsterdam, Norimberga e Copenaghen hanno affrontato congestione e l'inquinamento dell'area urbana: chiudendo al traffico privato un'ampia porzione del centro storico, in cui sono permessi solo tram e biciclette (si deve peraltro osservare che nelle aree esterne di queste città è stato costruito un robusto sistema autostradale).

Strettamente connesso a quello precedente, fra i fattori di successo vi è la capacità di agire con tempestività nei processi di trasformazione urbana. Le città che sanno trasformarsi in fretta sono vincenti. Zone industriali, caserme e scali ferroviari dismessi e lasciati inutilizzati per decenni hanno poi un effetto negativo sulla credibilità delle istituzioni, come ripetono con insistenza gli amministratori del nord Europa. Di norma in questi paesi si comincia con molto anticipo la discussione su cosa fare quando un'area si renderà disponibile, e allo stesso modo si inizia per tempo la progettazione e l'attivazione delle procedure necessarie per un rapido avvio dei lavori.

A questo proposito vi sono esempi importanti: a Stoccolma in soli quattro anni un'area industriale dismessa è stata trasformata in un quartiere residenziale; a Rotterdam, in un periodo di tempo simile, uno scalo merci è divenuto un'area urbana completa di servizi ed abitazioni.



*Figura 3 - Hammarby Sjöstad. Il moderno quartiere eco-sostenibile di Stoccolma*

Naturalmente a tutto ciò concorrono una pluralità di fattori, dalla decisione politica alla buona qualità delle strutture tecniche, all'esistenza di normative che facilitano i processi amministrativi, negoziali e realizzativi,

non ultimo una cultura civica che non tollererebbe tempi pluridecennali per le trasformazioni urbane, con le inevitabili fasi intermedie contrassegnate dall'abbandono, dal degrado, dal permanere di situazioni fatiscenti, con effetti negativi sulle zone circostanti.

## ***2.8 Il ruolo delle società di terziario pubblico***

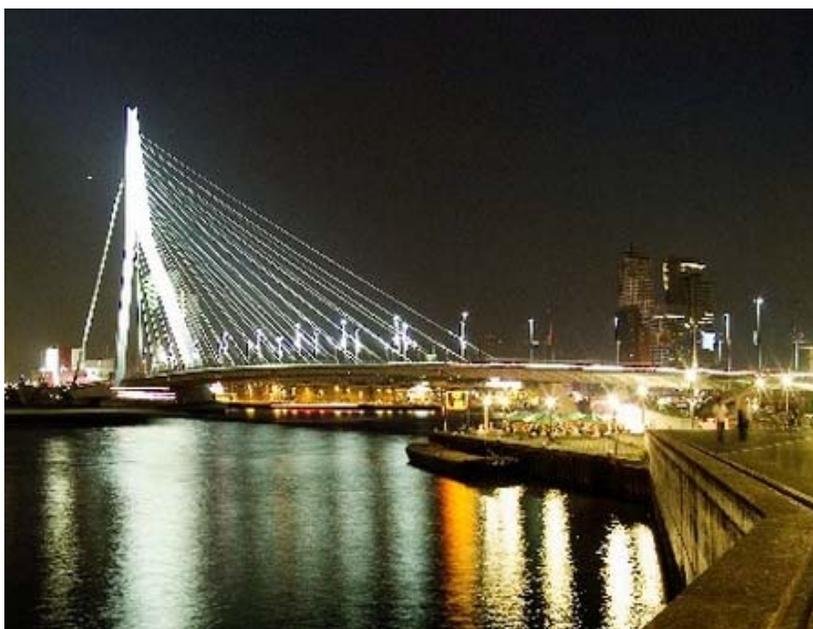
Un cambiamento che costituisce per molti versi una discontinuità con il passato è costituita dal processo di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali e di finanziarizzazione delle società partecipate a livello locale, attraverso la creazione delle cosiddette *multiutilities*, la quotazione in borsa di alcune di esse e l'apertura di un mercato in questo settore. Questa trasformazione è di straordinaria importanza per la governance metropolitana, perché muta equilibri di potere e meccanismi di intervento, estendendo gli ambiti di definizione delle strategie, ampliando la possibilità di stipulare alleanze e introducendo la competizione in settori fino a pochi anni strutturati in senso monopolistico. In molte città europee il dotarsi di una strategia forte e riconoscibile di governo delle società del terziario pubblico emerge come un aspetto fondamentale del sistema di governance, al centro non solo del dibattito politico, ma anche, e soprattutto, delle strategie di pianificazione.

Questo è rilevabile con grande evidenza, ad esempio, nelle città portuali, in cui l'ente del porto possiede grandi infrastrutture, risorse economiche, terreni, spazi da riqualificare e capacità progettuali; poiché molti porti sono in una fase di spostamento verso l'esterno della città, questi enti sono chiamati ad essere strumento di un ridisegno dell'area urbana e talvolta anche di supporto a processi di trasformazione e innovazione sul piano economico. Si possono citare i casi di Bilbao, Rotterdam e Glasgow, in cui l'autorità portuale gioca un ruolo di primo piano nell'ambito metropolitano.

Processi di particolare ampiezza sono riscontrabili in relazione alle grandi utilities dell'approvvigionamento idrico ed energetico e del trattamento dei rifiuti. I processi in corso in Italia, con accorpamenti, alleanze e l'avvio di comportamenti competitivi, ci mostrano quanto questo tema stia divenendo centrale per i principali attori della governance metropolitana. Quelli dell'acqua, dell'energia e dei rifiuti sono oggi settori fondamentali, dove si intrecciano questioni cruciali, e in certi casi critiche. Anche per questo non solo in Italia, ma anche in molti paesi europei queste

grandi imprese stanno diventando sempre più lo strumento non solo per migliorare i servizi forniti, garantendo per l'oggi e per il futuro approvvigionamenti e smaltimenti, ma anche per la messa in atto di strategie istituzionali e territoriali.

Processi analoghi sono presenti nel settore fieristico, in cui la competizione sta inasprendosi non solo entro i confini nazionali, ma anche a livello europeo. A differenza del passato, in cui il soggetto pubblico era di gran lunga l'attore più forte, oggi esso partecipa alla competizione e alle strategie in posizioni comparabili con gli attori privati. Questo fa sì che le strategie debbano essere più raffinate e il più possibile coerenti con quelle più complessive della governance metropolitana. Considerazioni simili possono essere fatte, naturalmente, per le società che governano aeroporti, centri logistici, trasporti pubblici a scala urbana e metropolitana.



*Figura 4 – Rotterdam, il porto*

Nelle esperienze di Lione, Stoccarda e Francoforte è rilevabile una strategia precisa ed esplicita su questo versante, su cui in più occasioni si è acceso il dibattito politico ed il confronto fra le diverse istituzioni dell'area metropolitana.

Un ulteriore motivo per cui le scelte pubbliche relative alle società di servizi partecipate richiedono una particolare attenzione e cautela risiede nel fatto che vi sono ancora alcuni rilevanti problemi irrisolti, che potranno aggravarsi nel futuro.

Il primo è legato alla progressiva finanziarizzazione delle *utilities* locali, che nel medio/lungo periodo potrà generare degli inconvenienti di cui oggi non ci si rende pienamente conto. C'è infatti un rischio di perdita del controllo da parte del soggetto pubblico locale e anche, come sostenuto da Dente, una prospettiva di drastico mutamento della configurazione stessa dei governi locali: si tratta infatti di definire quanto, oltre una certa soglia, tali servizi facciano ancora parte del sistema di governo urbano.

Inoltre nelle vecchie municipalizzate era spesso contenuta una burocrazia tecnica di alto livello, un patrimonio che rischia di essere perduto ai fini del governo delle aree urbane. In questo caso abbiamo un esempio della doppia faccia dei processi di esternalizzazione, che da un lato hanno il probabile effetto di migliorare l'efficienza produttiva nel breve periodo, ma dall'altro rischiano di impoverire le pubbliche amministrazioni. Nel corso di una riflessione internazionale, sempre Dente sostiene che i meccanismi sinora inventati per ovviare a questo problema – primi tra tutti i contratti di servizio – anche nell'esperienza europea non appaiono sempre sufficienti per garantire l'interesse pubblico, e quindi si tratta di un aspetto sul quale occorrerà in futuro trovare soluzioni più appropriate, senza peraltro perdere i benefici che sono venuti in termini di efficienza dai processi di liberalizzazione/privatizzazione dei servizi pubblici locali.

### **3. Modelli di organizzazione delle città metropolitane nei Paesi europei**

Fra i fattori di efficacia della governance metropolitana vi è, naturalmente, la presenza di un'autorità a livello metropolitano dotata dei necessari poteri e competenze, anche se non sempre vi è la condivisione politica dell'opportunità di dare vita ad istituzioni metropolitane, mentre posizioni ancora più differenziate vi sono sul percorso che può portare a dar vita a tali istituzioni.

In Italia il tema dell'individuazione e della costituzione delle aree metropolitane è da quasi vent'anni nell'agenda delle istituzioni e delle forze politiche. Dopo essere stato rilanciato con la riforma del Titolo V della

Costituzione, con la previsione delle Città metropolitane, è ora all'ordine del giorno del Parlamento eletto nel 2008 e del nuovo Governo.

Un esame delle esperienze europee può risultare utile per avere un quadro generale. La prima constatazione che deriva da tale ricognizione è che la situazione in Europa è, a questo proposito, molto variegata e non esiste un modello di processo di costituzione delle aree metropolitane, ma una pluralità di soluzioni: e ciò non soltanto tra città di diversi Paesi, ma anche all'interno del medesimo Stato: Madrid ha un assetto istituzionale diverso da quello di Barcellona, Monaco da quello di Amburgo, e così via. Anche per questo un buon punto d'avvio può essere una rapida rassegna di una serie di esperienze e di sperimentazioni condotte in diverse realtà europee per cercare di coglierne le logiche, gli strumenti, le forme utilizzabili.

Dietro alla pluralità di modelli istituzionali ed organizzativi vi è innanzitutto una gamma differenziata di situazioni concrete, da tenere in considerazione. Può risultare molto interessante, a questo proposito, riportare una schematizzazione proposta da Luciano Vandelli:

- a) *Città-stato o città-regione*, quali Berlino, Amburgo, Madrid, Vienna, Bruxelles: realtà metropolitane sostanzialmente coincidenti con un soggetto (Land, Stato-membro, Regione) dotato anche di poteri legislativi;
- b) *Città-provincia*, quali Monaco, Francoforte e la gran parte delle città tedesche: concentrazione dei poteri provinciali in capo al comune capoluogo (*Kreisfrei*), mentre l'area esterna costituisce una provincia a ciambella;
- c) *Ente metropolitano*, quali Londra, Stoccarda, Amsterdam, Rotterdam: ente elettivo con poteri rinforzati ma non legislativi, che ricomprende una ampia pluralità di municipi, senza grande comune capoluogo;
- d) *Forme associative*, quali Lione, Bordeaux, Marsiglia, Strasburgo, Lille e la gran parte delle città francesi: aggregazioni tra i comuni interessati (*Communautés urbaines*);
- e) *Autorità di settore*, quali Barcellona, Londra prima delle riforme del 2000: gestioni metropolitane a diversi cerchi concentrici, distinte a seconda dei settori (ad es., trasporti, traffico, acque, rifiuti).

Anche le finalità sono spesso differenti. Schematizzando (sempre da Vandelli):

1. talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) *finalità di governo complessivo e pianificazione dell'area vasta*, di rafforzamento delle capacità di compiere scelte strategiche e coordinare politiche metropolitane;
2. talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) *finalità di coesione sociale e di equiparazione dei diritti dei cittadini* (la cui vita è sempre meno ristretta nei confini del singolo comune), tendendo ad una omogeneità di trattamento in relazione a servizi, tariffe, imposte locali, regole;
3. talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) *finalità di semplificazione*, riducendo i livelli di governo, o comunque razionalizzando le competenze, accorpando strutture e apparati, fornendo agli operatori regole omogenee.

Se si definisce l'area metropolitana quale organo di governo stabile, strutturato e istituzionalmente definito, si può dire che soltanto in Francia con la creazione della *Communauté urbaine*, è possibile individuare organi che presentino i caratteri sopra delineati. In Germania e in Svizzera non esistono aree metropolitane stabili, in Olanda è tuttora aperto il dibattito sulla migliore forma di governo della *Randstad*, in Spagna il dibattito è condizionato dall'autonomia territoriale, mentre in Gran Bretagna dopo un avvio promettente nel 2004 sulla base di una nota governativa sulla competitività delle aree metropolitane diverse da quella londinese, il processo è stato bloccato.

### *L'esperienza francese*

È solo in Francia che è rinvenibile un processo di costituzione delle autorità metropolitane che prenda le mosse, in maniera diretta e univoca, con una legge dello stato.

Peraltro, questo processo s'inserisce in un'esperienza di programmazione/pianificazione territoriale particolarmente complessa e di lunga data.

La legge fondamentale a questo proposito risale al 1966, con la quale sono state istituite le *Communautés urbaines* a cui vengono praticamente trasferiti tutti i poteri in materia di pianificazione e gestione del territorio urbano e dei servizi. La legge ne ha imposto la costituzione per quattro aree (Lione, Lilla, Bordeaux e Strasburgo), ma nel 1973 ne sono costituite altre sette in forma volontaria.

Le *Communautés urbaines* si ispirano a modelli diversi di gestione amministrativa, ma in genere sono costituite da forme istituzionali stabili. Ad esempio, quella di Lione, istituita nel 1966, è dotata di competenze amministrative puntuali in diversi settori, gestisce risorse finanziarie proprie e prevede un consistente apparato tecnico-amministrativo.

Un altro esempio di *Communautés urbaines* è quella denominata Lille Métropole, questa è stata costituita quaranta anni fa e comprende 87 comuni per circa 1.100.000 abitanti. Il funzionamento è simile a quello del Comune, con la differenza che i 170 consiglieri non sono eletti direttamente dai cittadini, ma sono rappresentanti dei consigli comunali. Questa istituzione concentra la maggior parte delle competenze per le infrastrutture, lo sviluppo strategico, l'urbanistica, i trasporti pubblici, l'economia e le politiche abitative.

### *L'esperienza tedesca*

In Germania, nonostante un dibattito sulle aree metropolitane sia stato avviato fin dal 1993, è solo negli ultimi anni che si è giunti ad individuare undici regioni metropolitane grazie ad un'iniziativa comune sviluppatasi "dal basso" denominata "Regioni metropolitane europee in Germania".

Nel giugno 2006 la Conferenza interministeriale dei Ministri per l'assetto territoriale del Governo federale e dei Lander ha individuato undici regioni metropolitane. Non sono state però ancora previste misure specifiche: le aree metropolitane sono state invitate ad individuare le proprie specificità con l'obiettivo di farle divenire attori autonomi nel contesto europeo ed internazionale.

Per sostenere la legittimità di questo nuovo approccio le aree metropolitane sono state invitate ad instaurare sistemi di rappresentanza democratica definendone le modalità, per esempio mediante elezioni dirette (come nel caso della Regione di Stoccarda) o tramite una rappresentanza indiretta delle città e dei comuni (come in quello della regione di Norimberga). Il risultato è una situazione molto variegata di soluzioni istituzionali ed organizzative, fra le quali spicca per rilevanza e strutturazione l'esperienza di Stoccarda.

Il fatto che l'intero processo sia stato avviato con lo stretto coinvolgimento dei Lander ha fatto sì che fin dall'inizio si sia instaurato un rapporto positivo fra l'attività dei nuovi enti a scala metropolitana e i Lander di appartenenza.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante in alcune aree metropolitane, come quelle di Francoforte/Reno/Meno e di Amburgo, il cui territorio ricade in Lander diversi.

#### *L'esperienza spagnola.*

In Spagna la situazione è molto variegata. Mentre da un lato le "Comunità autonome" dispongono di competenze esclusive nel campo della costituzione delle aree metropolitane, dall'altro sono in atto un processo di rafforzamento delle grandi città e una prova di forza fra il governo centrale, le Comunità autonome e aree metropolitane come Madrid, Barcellona e Valencia.

Un modello a parte è quello di Bilbao, che essendo all'interno di una regione a fortissima autonomia come quella dei Paesi Baschi, rappresenta sotto diversi profili un successo sia nella pianificazione, che nel partenariato pubblico-privato.

#### *L'esperienza della Gran Bretagna*

Già si è detto della difficoltà incontrata in Inghilterra. Si può ricordare anche l'esperienza condotta a Glasgow, in cui è stata costituita un'agenzia per la pianificazione della Valle del fiume Clyde, nata in stretto raccordo con l'azione politica del Parlamento scozzese. Fattore di successo di questa esperienza è stata la qualità della struttura tecnica ed una certa autonomia gestionale.

#### *L'esperienza polacca.*

In Polonia il governo ha individuato un certo numero di aree metropolitane o città regioni. Ne è un esempio la regione di Katowice, che recentemente ha acquisito uno status specifico di area metropolitana. I principali problemi nello sviluppo di quest'esperienza derivano dalla carenza di un'adeguata governance a scala regionale.

#### *L'esperienza svizzera.*

In Svizzera esistono cinque aree metropolitane (Zurigo, Berna, Basilea, Ginevra-Losanna e il Ticino) con compiti legati prevalentemente alla pianificazione territoriale, ai trasporti, alla protezione dell'ambiente.

## 4. Il rapporto fra metropoli e territorio circostante

### 4.1 *La metropoli al servizio del territorio circostante*

Il rapporto fra la metropoli ed il territorio circostante è sempre complesso e talvolta problematico. Vi sono città che rappresentano veramente il riferimento per l'intera area metropolitana e per la regione di cui sono capoluogo, come Budapest, e città, anche di rango elevato, come ad esempio Londra, che svolgono la funzione di nodo globale e di capitale di un regno, ma che governano solo una porzione limitata di territorio e dove le municipalità che distano poco più di 50 chilometri fanno riferimento, per i loro problemi, al governo nazionale. Vi sono città collocate in un territorio poco popolato, come Saragozza o Madrid, di cui quindi sono il riferimento obbligato, ed altre inserite in un continuum urbano di vaste dimensioni e di fitta trama istituzionale, come Napoli o Milano, o in un sistema policentrico, come Amsterdam nella Randstad, Dortmund nella Ruhr, Lilla, Bologna.

Il tema è quindi di particolare importanza ai fini della governance metropolitana, anche se la varietà di situazioni che sopra veniva richiamata non consente facili generalizzazioni.

Di certo il successo di diverse città europee è stato favorito dalla capacità di mantenere o di instaurare un rapporto virtuoso con il territorio circostante, con la regione di cui sono capitale, col sistema urbano policentrico in cui sono inserite.

Glasgow e Lione hanno costruito la propria ripresa, dopo una fase di stasi dovuta alla crisi di settori industriali obsoleti, puntando proprio sullo sviluppo di una funzione di supporto al sistema economico e territoriale circostante. Già si è avuto modo di parlare dell'esperienza della Grand Lyon, una "*communauté urbaine*" composta da 54 comuni, in cui la metropoli ha svolto una funzione di traino politico e progettuale, sviluppando una vision che ha cercato di tener conto e di valorizzare al massimo anche le vocazioni e le specificità dei comuni dell'hinterland. L'esperienza di Glasgow è interessante soprattutto per il ruolo svolto dall'agenzia di pianificazione a scala metropolitana, la "*Glasgow and the Clyde Valley Structure Plan Joint Committee*" (GCVSPJC). Questa struttura è stata in grado di catalizzare l'interesse di numerosi soggetti di carattere istituzionale ed economico e di organizzare la partecipazione di numerose municipalità ad un processo di recupero, risanamento e rivitalizzazione dell'intera area, comprendente zone

industriali, moli inutilizzati, grandi fabbriche dismesse, discariche abbandonate.

Si può concludere sostenendo che il rapporto fra la grande città e il territorio circostante, sia quello più prossimo, come l'hinterland, che l'area metropolitana in senso ampio e la regione permane una questione aperta, che rimanda all'altro tema, mai completamente risolto, di definizione dell'area di riferimento della realtà metropolitana. In questo campo i risultati sono infatti molto differenti a seconda degli aspetti che si considerano e delle metodologie che si usano.

#### ***4.2 La capacità di valorizzare il policentrismo***

Strettamente legato al punto precedente è il caso specifico di metropoli inserite all'interno di un sistema policentrico. In questo caso la situazione è complicata dal fatto che anche le altre città hanno loro strategie, non sempre coincidenti. Negli ultimi decenni si è assistito ad una proliferazione di situazioni di questo tipo, con la crescita di sistemi di città piccole e medie che hanno dato vita a regioni urbane policentriche, al cui centro si evidenzia il ruolo di una città medio-grande che in qualche modo funge da polo di riferimento per l'intero sistema urbano. Non necessariamente, però, tale città riesce a svolgere un ruolo di vera e propria capitale, in grado di valorizzare la configurazione policentrica della regione. Sappiamo tuttavia, dall'esperienza europea, che dalla riuscita di questa operazione dipende spesso la possibilità per una conurbazione policentrica di presentarsi nello scenario competitivo europeo come un vero e proprio sistema metropolitano integrato, con una capitale e con una governance in grado di valorizzare vocazioni e specificità giocandole nella competizione globale.

Può essere quindi interessante esaminare le aree metropolitane fondate su sistemi urbani a forte carattere policentrico che sono state in grado di valorizzare questo aspetto.

Un primo caso è quello della Costa Azzurra, dove Nizza svolge il ruolo di capitale, con il secondo aeroporto francese e numerose sedi di grandi imprese, ma dove allo stesso tempo sono molto note anche le realtà di Cannes e di Antibes, famose località turistiche e sedi di manifestazioni di fama internazionale. Una particolarità di questo sistema policentrico è inoltre costituita dal fatto che di esso fa parte anche uno stato autonomo, il Principato di Monaco. Sia nel campo infrastrutturale e del governo del

territorio che nella gestione dell'immagine la Costa Azzurra ha saputo dotarsi di una governance complessiva che ha raggiunto buoni risultati di integrazione.

Un sistema policentrico per eccellenza è quello della Randstad (l'anello delle città olandesi: Amsterdam, l'Aja, Rotterdam, Utrecht e Delft). L'insieme si presenta come una polarità metropolitana di rilievo mondiale, grazie al porto di Rotterdam, all'aeroporto di Schipol, alla sede della Corte di Giustizia europea, alle multinazionali che qui hanno il loro quartier generale, al ruolo di Amsterdam quale meta turistica e polo culturale. Tutto questo è stato reso possibile e si può avvalere di un sistema di pianificazione territoriale molto integrato, anche se distribuito fra istituzioni diverse. Negli anni più recenti, tuttavia, Amsterdam ha iniziato a non considerare adeguato il meccanismo di concertazione delle scelte di pianificazione e ha avviato la costruzione di una vision più incentrata sul proprio singolo ruolo di metropoli ad elevata attrattività. Se una pratica di pianificazione del territorio quasi secolare aveva consentito di portare fino ad un livello avanzato un discorso comune sul Randstad, la pressione competitiva a scala globale innesca la ricerca di nuove identità e mette a dura prova anche gli strumenti di pianificazione più sperimentati e di successo.

Altri esempi che confermano questa tendenza, di ridefinizione dell'approccio policentrico, sono l'area chiamata Flemish Diamond in Belgio, dove il centro più importante è costituito da Bruxelles. Ancora differente è il caso della Ruhr, in Germania, un sistema urbano policentrico in cui nell'arco di 30 anni è stato completamente ridisegnato l'assetto fondamentale della rete di città storicamente fondata sulla siderurgia e l'industria pesante. Oggi le diverse città, al termine di un impegnativo processo di riconversione industriale, sono tentate di affermare la propria singolarità.

Un'esperienza particolarmente riuscita di area metropolitana policentrica è quella denominata Lille Métropole. La particolarità sta nel fatto che si tratta di un'area transfrontaliera di circa due milioni di abitanti, che si è sviluppata a partire da una pluralità di nuclei urbani storici che si trovano per metà in Francia e per metà in Belgio, e nella quale sono presenti comunità che parlano lingue differenti. Tuttavia, questa rete di città è riuscita ad innescare un percorso comune che la sta portando a giocare un ruolo crescente a livello europeo, cogliendo così l'opportunità storica di essere al crocevia dei nuovi collegamenti ferroviari transeuropei ad alta velocità.

Politiche miranti a rafforzare il policentrismo sono rinvenibili anche in città tradizionalmente monocentriche come le due grandi capitali Parigi e Londra, mentre nella pianificazione della nuova Berlino si punta molto al rafforzamento di una serie di città satellite.

Un'esperienza interessante è quella che sta sviluppando Zurigo, città di medie dimensioni, ma di rango internazionale, che cerca di evitare gli aspetti negativi dell'urbanizzazione e di promuovere una buona qualità della vita legata alla piccola dimensione attraverso uno sviluppo di carattere policentrico. In generale si è potuto rilevare che un impianto di governance per un sistema urbano policentrico richiede sia l'esistenza di un momento di pianificazione complessivo, sia una forte disponibilità alla collaborazione interistituzionale, sia sul piano politico che su quello tecnico.

## **5. La dimensione sociale e l'integrazione culturale**

La globalizzazione dell'economia ed i crescenti flussi migratori stanno determinando rilevanti mutamenti nella composizione sociale ed etnica delle città europee, che si trovano a dover fronteggiare un'allarmante frammentazione sociale, una crescente disparità in termini di reddito e di opportunità di lavoro, fenomeni di emarginazione, nuove povertà, scomposizione della popolazione su base etnica. Rispetto a questi fenomeni le politiche urbane sono prevalentemente tese a mitigare gli effetti più gravi, mentre è a livello nazionale ed europeo che possono essere sviluppate azioni in grado di contrastare le cause. In generale non sono molte le città che adottano una strategia unitaria per accrescere la coesione sociale, migliorare l'integrazione, fornire opportunità di lavoro e servizi adeguati ai nuovi arrivati. Ancor meno sono le città che fanno questo chiedendosi espressamente che tipo di cultura, di identità e di composizione etnica e sociale vogliono per il futuro a medio e lungo termine, ed agendo di conseguenza. Si tratta di un tema complesso e difficile sia sul piano culturale che su quello politico, che per essere affrontato richiede una cultura civica, politica ed istituzionale adeguata.

Fra i pochi casi in cui ci si è mossi in questa direzione vi è Stoccolma, dove ci si è chiesti che tipo di immigrazione si volesse, in che misura e quale fosse il modo migliore per gestire l'integrazione; sulla base della "vision" del futuro sociale della città si è agito in maniera coerente individuando le necessità di professionalità da acquisire dall'esterno, governando e selezionando gli afflussi e ponendo in essere politiche per l'integrazione

realmente in grado di offrire agli immigrati una abitazione, servizi sociali e scolastici, un percorso di integrazione culturale (e anche così facendo i problemi non mancano). Un processo per certi versi analogo è stato sviluppato a Salonicco e a Granada, situazioni in cui la pressione immigratoria è più acuta, maggiori sono le criticità sociali e minori che in Svezia le risorse disponibili.

A questo proposito appaiono particolarmente interessanti i risultati del progetto SocioMetrex a cui hanno partecipato una decina di città e che, sulla base delle esperienze dei partner, ha consentito di individuare indicazioni utili per le attività di programmazione socio-economica e di pianificazione:

- cogliere pienamente l'intreccio fra gli aspetti economici, territoriali e sociali;
- analizzare la composizione sociale delle aree metropolitane e prevedere anche nel medio e lungo termine quali potranno essere i cambiamenti indotti dai processi demografici e migratori;
- collocare le problematiche sociali a livello locale nel più ampio contesto europeo, nella consapevolezza che le situazioni di povertà, di emarginazione e di disagio spesso derivano da processi che avvengono a scala più vasta, quali gli effetti della competizione globale, delle migrazioni e del posizionamento di un'area nel contesto europeo;
- cogliere lo stretto intreccio fra le problematiche sociali e quelle culturali, nella consapevolezza che l'integrazione culturale è già oggi, e sarà sempre più in futuro, uno dei nodi cruciali con cui occorre confrontarsi, in particolare nelle aree metropolitane; dalla soluzione di questo nodo dipende la possibilità di dare risposte di lungo periodo ai problemi di coesione sociale;
- porre la dimensione socio-culturale al centro delle proprie elaborazioni e scelte politiche in quanto è comunque alle persone, con i loro bisogni ed esigenze di una più alta qualità della vita, che si riferiscono le politiche pubbliche; sono le persone, ed in particolare quelle delle fasce più svantaggiate i primi destinatari delle politiche volte a perseguire uno sviluppo più equilibrato e socialmente sostenibile nel lungo periodo;
- coniugare le previsioni urbanistiche e di pianificazione territoriale con gli scenari che derivano dalle suddette analisi e previsioni, in un reciproco rapporto causa-effetto;
- sviluppare una pianificazione economica, sociale e territoriale a medio e lungo termine, in quanto è a questa scala temporale che si manifestano gli effetti dei mutamenti sociali, culturali e demografici, mutamenti che

una volta avvenuti, sono particolarmente pesanti e difficilmente reversibili.

### **5.1 L'identità**

In tutte le città europee il tema del cambiamento dell'identità culturale è al centro dell'attenzione e delle riflessioni.

È difficile definire con precisione cosa sia l'identità di una città e della comunità che la abita. Ad esempio, secondo il Programma Cantieri, l'identità territoriale si riferisce alle vocazioni produttive, alle competenze, alla capacità d'uso della conoscenza, nonché a quello che viene definito come "capitale sociale": la capacità associativa, la condivisione di valori e di codici di comportamento, la fiducia reciproca.

I flussi migratori, i cambiamenti sociali, la pluralità della tipologia di persone che a vario titolo "usano" la città (*city users*), in qualche modo ne condizionano l'identità e influiscono su di essa. E se da un lato è vero che l'identità è sempre stata qualcosa di fluido, in divenire, dall'altro è altrettanto vero che oggi, nelle metropoli, l'identità sta cambiando più rapidamente di quanto abbia fatto in passato e si sta frammentando in tante parti, anche come effetto dell'immigrazione e di nuove forme di segregazione e di esclusione sociale.

Si può oggi parlare di una pluralità di identità a livello metropolitano, dovuta alla presenza contemporanea di differenti culture. Questo è ormai visibile chiaramente in molte città europee. Nel Regno Unito, peraltro, si è proprio perseguito negli ultimi decenni un modello di gestione dell'immigrazione tesa a lasciare che si formassero comunità su base etnica, in grado di preservare lingua, costumi e tradizioni. Questo orientamento ha portato certamente ad una identità cosmopolita di questa grande capitale, decisamente diversa da quella di alcuni decenni fa, anche se non ha disinnescato del tutto le possibilità di contrapposizioni e conflitti.

In Francia si è seguita un'impostazione diversa, tendente a favorire l'integrazione degli immigrati verso un'identità francese. Probabilmente questo ha fatto sì che a Parigi, ma soprattutto nelle città medie, la rilevante presenza di immigrati dall'Africa modificasse in misura minore l'identità e la cultura urbana; tuttavia, come si sa, i problemi e i conflitti non sono mancati.

In molte altre città europee uno degli effetti della globalizzazione e dell'acuirsi della competizione è costituito da una crescente frattura fra le

fasce sociali protagoniste delle attività di più alto livello, con elevato grado di scolarizzazione, apertura alle novità e visione internazionale, e le fasce meno acculturate, a più basso reddito e più legate alle culture locali e tradizionali. Questo fenomeno è percepito con maggiore acutezza nelle città dell'Europa centro orientale, dove i processi sono più rapidi e da minor tempo si è manifestata la sensibilità a questi problemi e sono state introdotte politiche volte a colmare questo gap.

Il problema è comunque diffuso in tutta Europa. Le vecchie identità cambiano, in parte si disgregano, mentre si sviluppano conflitti insieme a percorsi d'integrazione.

Un primo aspetto su cui è concentrato in Europa il dibattito su questi temi è se questi processi debbano essere lasciati al caso o se, nel quadro di un disegno di governance, si ritenga utile guidare il mutamento dell'identità metropolitana. Coloro che optano per questa seconda ipotesi ritengono che sia opportuno chiedersi quale si vuole che sia l'identità fra venti o trenta anni, visto che è questa la scala temporale in cui si manifestano gli effetti dei cambiamenti sociali in atto. Questa impostazione è diffusa nelle città scandinave, in Olanda, in Francia e in Spagna. In particolare in queste realtà si sottolinea come i cambiamenti debbano in ogni caso vedere salvaguardati i valori della tolleranza, della libertà individuale, del lavoro, della giustizia sociale, dell'emancipazione femminile, della solidarietà e del senso civico. E, comunque, si ritiene che l'integrazione sia un fatto positivo quando fa evolvere l'identità verso forme più avanzate.

È sulla base di questa consapevolezza che vengono compiute le scelte che incidono sull'identità futura, quali le politiche di integrazione, gli orientamenti e i programmi dell'istruzione e della formazione, la distribuzione sul territorio della popolazione immigrata, le azioni volte a favorire l'ascolto e il coinvolgimento delle comunità degli immigrati nelle decisioni pubbliche. Come si può ben capire si tratta di un orientamento dai forti contenuti politici, che richiede la massima partecipazione di tutti i soggetti sociali e che assegna un ruolo fondamentale alla governance metropolitana, di cui costituisce un elemento essenziale.

## ***5.2 Le politiche abitative***

In numerose città europee le politiche abitative sono considerate uno degli strumenti principali delle politiche urbane, sia per la trasformazione della forma fisica della città, sia per intervenire sulla composizione sociale.

La questione si pone in primo luogo in termini di sostegno alle fasce più povere ed emarginate della popolazione; allo stesso modo le politiche abitative devono essere sviluppate in maniera innovativa per dare risposte a fasce particolari, quali ad esempio gli anziani, o per aumentare la qualità della vita di interi quartieri.

Tuttavia, il disagio abitativo coinvolge non solo le tradizionali fasce deboli della popolazione ma anche strati sempre più ampi del ceto medio a cui si aggiungono gli immigrati, giovani coppie e lavoratori precari.

Occorre dare ai comuni una serie di strumenti finanziari ed urbanistici che permettano di rispondere a questa domanda abitativa complessa nel presupposto che l'edilizia residenziale sociale è un "servizio/opera pubblica" di interesse generale e quindi uno strumento essenziale delle politiche urbane.

A questo proposito le esperienze sviluppate dalle città europee sono particolarmente numerose. Fra quelle più interessanti sviluppate di recente se ne possono citare tre.

Madrid si è trovata nella necessità di far fronte ad un elevato tasso di incremento demografico che ha portato la popolazione urbana a passare nel giro di pochi anni da cinque a sei milioni di abitanti. In questo caso, oltre ad un sostanzioso intervento pubblico diretto, sono stati attivati meccanismi di carattere urbanistico e finanziario in grado di sollecitare e mobilitare una rilevante quota di investimenti privati, accompagnati da una forte presenza del sistema creditizio a sostegno dell'acquisto di case. Si è trattato di un processo che alcuni osservatori hanno definito come "drogato" e che presenta nella fase attuale alcuni rischi legati al fenomeno della cosiddetta "crisi dei mutui", ma che comunque ha consentito di rispondere nell'arco di pochi anni a una fortissima richiesta di abitazioni e di costruire in tempi rapidi grandi nuovi quartieri.

Anche nel caso di Rotterdam si è dovuto rispondere negli anni più recenti ad una forte domanda di case. In questo caso è stata posta molta attenzione alle scelte urbanistiche, all'accessibilità dei nuovi quartieri rispetto al centro storico e alle principali aree industriali e portuali, ma soprattutto si è cercato di perseguire un'elevata qualità architettonica, insieme con la maggiore integrazione possibile fra le diverse fasce sociali.

L'obiettivo dell'integrazione sociale è stato al centro anche delle politiche abitative sviluppate a Stoccarda, ottenuta mescolando abitazioni pubbliche da dare in affitto con abitazioni private. In questa città si è poi posta particolare attenzione all'accessibilità dei nuovi quartieri attraverso

nuove linee di trasporto pubblico su ferro e all'integrazione fra le diverse modalità di trasporto pubblico (metropolitana, suburbana, rete ferroviaria regionale, tramvie, rete urbana realizzata con autobus).

## **6. Le azioni a livello infrastrutturale, ambientale, urbanistico ed architettonico**

### ***6.1 L'accessibilità, i trasporti e l'assetto infrastrutturale***

L'accessibilità ed i trasporti costituiscono una delle maggiori criticità delle moderne metropoli. I problemi della congestione e dell'inquinamento determinato dal trasporto privato sono fra quelli con cui la governance a scala metropolitana è maggiormente chiamata a cimentarsi e in tutte le città europee il rapporto fra la governance e le politiche per i trasporti e l'assetto infrastrutturale è particolarmente stretto. Si tratta quindi di un tema molto vasto, che è opportuno esaminare sotto diverse prospettive: i trasporti urbani locali, l'accessibilità dalla regione metropolitana circostante, l'interconnessione con i collegamenti nazionali ed internazionali. In questa sede questo tema non viene ovviamente trattato in maniera esaustiva, ma limitandosi alle esperienze che possono rappresentare un esempio di innovazione a scala metropolitana e quindi un riferimento per altre città.

In generale si ritiene di segnalare alcune città che hanno considerato il trasporto delle persone come uno dei nodi cruciali ed hanno quindi dato una forte priorità al miglioramento del proprio assetto infrastrutturale.

Fra queste vi è in primo luogo Madrid che, anche grazie al contributo degli aiuti comunitari, si è dotata in pochi anni di una moderna ed estesa rete di metropolitana e di un sistema di autostrade urbane a supporto delle nuove espansioni residenziali. In questo modo si è inteso migliorare sia i trasporti nell'area centrale che l'accessibilità dalle periferie. Sono state tuttavia poste poche limitazioni all'ingresso delle auto in centro, con la conseguenza di una perdurante congestione delle vie principali in alcune ore del giorno.

Anche Glasgow ha perseguito un consistente miglioramento delle rete stradale urbana di grande comunicazione, che oggi può supportare agevolmente i processi di rinnovamento urbano in atto, soprattutto nell'area del porto. Le autostrade urbane, in particolare quelle sopraelevate, hanno però un pesante impatto visivo ed acustico, e risultano accettabili solo quando incidono su aree di non elevato pregio architettonico e paesaggistico.

Per quanto riguarda l'accessibilità urbana una delle esperienze più significative è stata condotta a Oslo, una delle prime città ad introdurre il pedaggio per accedere al centro storico. Si è trattato di una scelta non facile, ma che ha progressivamente incontrato il favore dei cittadini e degli altri *city users*. Il traffico urbano è diminuito in maniera significativa e con gli introiti è stato possibile migliorare sia i trasporti pubblici che la rete stradale. Il fatto di non aver destinato le risorse dei pedaggi solo al trasporto pubblico, ma anche alla realizzazione di alcune infrastrutture stradali, ha notevolmente elevato il consenso dei cittadini. Fra le infrastrutture realizzate vi è la costruzione di una galleria stradale urbana (a pedaggio) che ha permesso di snellire il traffico e di recuperare uno spazio rilevante in superficie, destinandolo ad aree pedonali, giardini e piste ciclabili.

Milano in dieci anni ha fortemente ampliato la propria rete di trasporto su ferro, sfruttando anche tracciati già esistenti e integrando le linee facenti capo a gestori diversi. Sono state rinnovate alcune stazioni ferroviarie ed è allo studio un ampliamento della rete di metropolitana.

Napoli ha in corso un considerevole rafforzamento del trasporto pubblico su ferro, con l'ammodernamento di alcune linee ferroviarie locali e la costruzione di nuove stazioni sia nel capoluogo che nell'hinterland con progetti di elevata qualità architettonica.

## ***6.2 Nodi infrastrutturali e trasformazioni urbane***

In Europa vi sono ormai diversi casi in cui la realizzazione o il potenziamento di nodi infrastrutturali di interconnessione fra mezzi di trasporto differenti hanno dato luogo a intensi processi di trasformazione urbana. Si tratta principalmente di aeroporti e di stazioni ferroviarie, ma in alcuni casi anche di grandi porti ed interporti. Su questi casi la riflessione è iniziata da pochi anni, soprattutto in Italia. Ciò nonostante, si tratta di esperienze particolarmente interessanti e che meritano attenzione proprio perché, per il loro ruolo e la loro dimensione, hanno una forte incidenza a scala metropolitana. Nel caso degli aeroporti si fa riferimento a quelli di Parigi Charles de Gaulle, Schipol (Amsterdam) e Francoforte, mentre fra le stazioni ferroviarie si devono menzionare Atocha a Madrid, Euralille a Lilla, nonché le stazioni della metropolitana di Parigi di Les Halles e La Defense.

Nel caso degli aeroporti ci troviamo di fronte ad una forte evoluzione del ruolo e dell'impatto di queste infrastrutture. Fino a un po' di tempo fa essi potevano essere pensati come connettori dell'area urbana con le reti

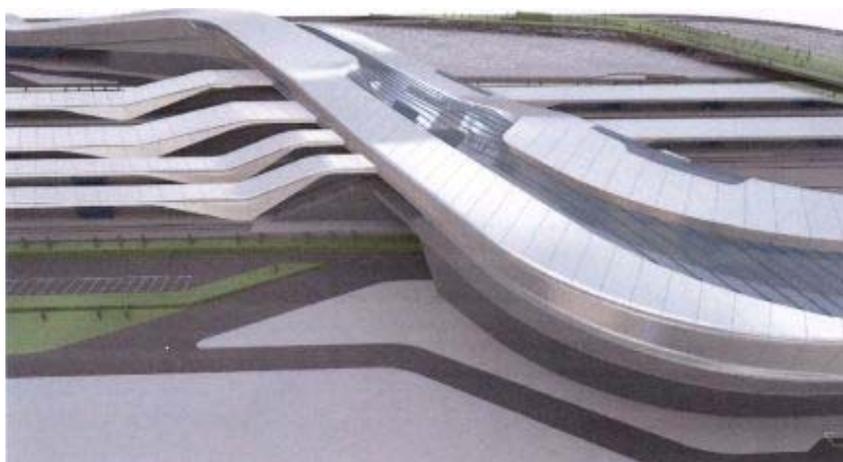
nazionali ed internazionali o come nodi di reti sovralocali, con una limitata integrazione con i processi di ristrutturazione urbana. Nei casi degli aeroporti più importanti è andata invece crescendo l'interconnessione completa con gli altri mezzi di trasporto, in particolare con le linee ferroviarie ad alta velocità (è il caso dei tre citati). In altri casi l'interconnessione con la rete ferroviaria ed il sistema urbano è garantita da uno specifico collegamento veloce. Sono inoltre in atto nuove tendenze, che mirano allo sviluppo di nuove attività e nuovi servizi all'interno e all'esterno dei terminal. Intorno o nelle vicinanze degli aeroporti vanno sorgendo alberghi, uffici, centri fieristici (molto interessante a questo proposito è l'esperienza in corso a Stoccarda), attività commerciali, *business-centers* e centri congressi. Tutto questo fa diventare l'aeroporto una sorta di città autonoma, in quanto i fruitori di questi servizi non devono neppure uscire dall'area aeroportuale. Grazie a questa concentrazione di servizi e alla buona accessibilità l'aeroporto diventa così anche un attrattore per un'utenza più vasta di chi viaggia in aereo. I nuovi progetti si muovono in questa direzione, innescando nuove attività economiche ed immobiliari, con profondi riflessi a livello sociale e territoriale e la formazione di vere e proprie città-satellite.

Un fenomeno analogo è rilevabile in alcune grandi stazioni europee, dove gli interventi di ristrutturazione e potenziamento non solo hanno migliorato l'intermodalità dei trasporti (treni ad alta velocità e treni locali, metropolitana, autobus e tram, automobili private, biciclette e pedoni), ma sono stati anche l'occasione per ripensare la struttura dell'intera città o di alcune sue parti, o per ridefinire il ruolo della città nel contesto europeo. È ad esempio il caso di Lilla, che ha completamente riconsiderato il proprio posizionamento nel contesto europeo nel momento in cui è divenuta un nodo fondamentale del sistema ferroviario ad alta velocità che collega Francia, Belgio e Regno Unito attraverso il tunnel della Manica. Da città segnata da pesanti processi di deindustrializzazione, Lilla è divenuta in pochi anni un effervescente centro scientifico e culturale, con un'economia fondata sulle nuove tecnologie, il turismo e l'arte. Parte integrante di questa trasformazione è stata la nuova stazione ferroviaria, progettata proprio tenendo conto del mutamento complessivo della vision strategica e finalizzata ad esserne uno dei principali motori.

L'analisi del processo che ha portato alla realizzazione di queste infrastrutture complesse mette in rilievo il ruolo che hanno avuto alcuni grandi attori pubblici locali, che sono stati in grado di cogliere le opportunità offerte dalle reti globali e di volgerle a favore del sistema locale.

Fondamentale si è quindi dimostrata la presenza di un forte attore locale in grado di fungere da catalizzatore di risorse e interessi, di governare efficacemente le diverse fasi di progettazione e realizzazione delle opere, di attrarre investitori e attori di livello nazionale ed internazionale.

In questi casi più che mai emerge l'importanza di un sistema di governance di scala metropolitana capace di pensare e governare l'infrastrutturazione del territorio, inserendola in un disegno di grande respiro non solo dal punto di vista tecnico e finanziario, ma anche istituzionale, territoriale e sociale.



*Figura 5 – Progetto Stazione Alta Velocità Napoli-Afragola*

### ***6.3 La dimensione ambientale***

Non è certo questa la sede per approfondire compiutamente la dimensione ambientale delle politiche urbane. A partire dalla metà degli anni novanta il tema dello sviluppo urbano sostenibile è andato assumendo una crescente rilevanza e oggi costituisce uno dei riferimenti fondamentali della pianificazione. Tuttavia, mentre sul versante delle enunciazioni ormai non c'è piano urbano che non faccia proprio l'obiettivo della sostenibilità ambientale, un numero più limitato sono le esperienze di una buona

governance sul versante ambientale. La situazione è peraltro variegata a seconda del tipo di problema affrontato.

Vi sono in primo luogo le città che hanno sviluppato l'approccio ed i contenuti dell'Agenda 21 locale, con risultati in genere positivi, sia per la qualità ambientale che per il coinvolgimento dei cittadini e lo sviluppo di una educazione orientata alla tutela dell'ambiente. Si tratta di un percorso già conosciuto, il cui esame esula dagli obiettivi di questo scritto, ma che deve essere ancora ulteriormente potenziato.

Le migliori esperienze di governance metropolitana hanno, infatti, al loro centro il tema della sostenibilità e sono in molti a sostenere che senza una adeguata rilevanza di questo aspetto la stessa governance è fortemente carente e parziale.

Rivestono comunque un'importanza considerevole anche le esperienze che hanno portato a specifici risultati positivi in ambiti particolari.

Sono ormai molte le città che hanno raggiunto l'obiettivo di una sensibile riduzione delle auto private nei centri storici. Già si è citato il caso di Amsterdam, in cui in una vasta area del centro circolano solo tram e biciclette, mentre nella parte periferica vi è un sistema stradale ed autostradale in grado di evitare congestioni di traffico. Anche Copenaghen rappresenta un ottimo esempio, sia per l'alta percentuale di spostamenti realizzati con i mezzi pubblici e con la bicicletta, che riduce l'uso dell'auto a meno del 40%, sia per la forma della città, simile ad una mano, che porta ampi spazi verdi fin vicino al centro, ed organizza residenza e mobilità lungo le cinque dita.

Alcune città, fra le quali Amburgo e Glasgow, si stanno ponendo seriamente il problema di come contrastare le cause e mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Il primo passo in questa direzione è consistito nel definire con precisione la situazione delle emissioni, distinte per tipologia e reale apporto di gas ad effetto serra e di inquinanti. Questo ha consentito di mettere in atto interventi realmente efficaci e di monitorare il miglioramento conseguito. Anche Londra ha focalizzato la propria attenzione sul cambiamento climatico, ponendolo tra le tematiche principali del suo piano strategico.

Oltre agli interventi volti a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, vi sono quelli miranti a ridurre gli effetti del riscaldamento globale e a mitigare l'impatto sui cittadini. La salvaguardia di cunei agricoli, come a Copenaghen, e di ampi spazi verdi nell'area urbana, come a Berlino, si

muove in questa direzione. Di particolare efficacia si sta poi dimostrando la presenza di una cospicua alberatura, utilissima soprattutto in caso di ondate di calore. Vi sono città per tradizione molto alberate, come Berlino. La ex parte orientale di questa città ha una distribuzione degli spazi che privilegia moltissimo gli spazi verdi, mentre i grandi sobborghi della parte occidentale, vista dall'aereo, sembrano boschi punteggiati di case. Il tema dello sviluppo dell'alberatura è peraltro al centro dell'attenzione di diversi organismi internazionali, l'ONU in primo luogo, anche su sollecitazione della comunità scientifica, che vede in questo una delle possibili risposte ai rischi climatici (con effetti collaterali peraltro altamente positivi anche dal punto di vista paesistico e della qualità della vita).

#### ***6.4 Agire per ambiti estesi***

Molte città hanno avviato e realizzato grandissimi interventi di rinnovamento urbano agendo soprattutto su ambiti estesi, invece che attraverso la proliferazione di interventi limitati a singoli lotti. Questo ha consentito di raggiungere risultati dotati di una maggiore funzionalità e omogeneità estetica.

Uno dei casi più conosciuti è quello di Berlino, che ha ricucito il tessuto urbano dopo la caduta del muro con interventi molto estesi e chiamando per l'occasione architetti di fama mondiale. Diverso è il caso di Helsinki, che ha dovuto procedere ad una rapida estensione urbana dovuta alla necessità di far fronte ad un sensibile aumento demografico. La disponibilità di ampie zone non edificate ha permesso di progettare e realizzare quartieri molto funzionali e ben strutturati. A Rotterdam sono stati costruiti nuovi grandi quartieri utilizzando le aree lasciate libere dal progressivo spostamento del porto verso il mare, a cui si sono aggiunte quelle ricavate da alcune recenti opere di bonifica.

Anche a Lille la visione di una *ville renouvelée* è stata legata alla realizzazione di grandi progetti di sviluppo urbano che hanno riguardato ampie porzioni di città, sia di declino industriale che legate al rinnovamento delle stazioni ferroviarie.

Interventi su ambiti estesi, seppure in situazioni ad elevata densità urbana, sono infine rinvenibili anche in Italia, in particolare in alcune città, come Milano, Torino, Napoli, dove erano disponibili grandi aree industriali dismesse.



*Figura 6 - Napoli, Centro Direzionale*

### ***6.5 La qualità architettonica ed i nuovi edifici-simbolo***

A partire dagli anni novanta è andata aumentando l'attenzione alla qualità architettonica, sia degli edifici che di intere ambiti urbanistici. Si tratta di un processo in fase di accelerazione, indice di una rinnovata sensibilità estetica e di una crescente consapevolezza dell'importanza dei valori estetici anche nelle parti moderne delle metropoli, dopo decenni di brutture e di scarso impegno progettuale.

A Rotterdam sono numerosissimi gli esempi di innovazione e sperimentazione architettonica, creativa e per molti aspetti coraggiosa. Una esplicita volontà pubblica in questa direzione ha incontrato un'offerta di capacità progettuale di alto livello, che ha raccolto la sollecitazione.

Quello che è stato realizzato a Valencia in occasione delle gare di vela ha riempito le pagine dei giornali. Aldilà che lo stile di Calatrava e degli altri architetti possa piacere, è indubbio che Valencia abbia raggiunto il risultato di offrire al mondo una immagine molto rinnovata rispetto al passato.



*Figura 7 - Valencia, Città delle arti e delle scienze*

Un'altra strategia importante è quella che mira a costruire nuovi edifici a forte impatto simbolico. Si pensi ad esempio alla torre di Aqbar a Barcellona o al museo Guggenheim di Bilbao. Peraltro questa città non solo ha suggellato con il museo Guggenheim il proprio rinascimento urbano, frutto di un ventennio di lavoro, ma sulla scia di questo risultato sta estendendo gli interventi di riqualificazione ed innovazione estetica a un ambito urbano esteso.

Uno dei casi più importanti è costituito da Berlino, la cui riunificazione ha costituito sia una sfida che un'opportunità per ridefinirsi dal punto di vista architettonico. La demolizione del Muro ha lasciato liberi enormi spazi su cui si è sviluppata una rilevante attività di progettazione architettonica dai caratteri innovativi. Il progetto più impressionante e ambizioso è indubbiamente Potsdamer Platz, una reinterpretazione del luogo che fu il cuore della città fino alla seconda guerra mondiale. Pur evitando soluzioni architettoniche troppo ardite, una serie di edifici dal forte impatto visivo ha fatto di questo luogo un nuovo e dinamico quartiere pieno di vita e di attività. Anche la ricostruzione o l'ammodernamento di altri uffici privati e pubblici, come alcune delle principali ambasciate, la sede del Parlamento, o quelli che si affacciano sulla Pariser Platz, retrostante la Porta di Brandeburgo sono stati l'occasione per una forte innovazione architettonica, che ha comunque evitato di snaturare il rapporto con il passato. Edifici

completamente nuovi e particolarmente interessanti sono infine il nuovo Judisches Museum e la nuova sede del Governo Federale.



*Figura 8 - Barcellona, la torre Agbar*

All'interno di questa tematica si pone il dibattito, aperto in tutta Europa, sull'altezza degli edifici. Questo dibattito è evidentemente indotto non solo da considerazioni di carattere estetico o di sfruttamento delle aree edificabili, ma anche dall'esigenza di limitare il consumo di suolo.

Una delle città che si è mossa con decisione in questa prospettiva è Londra, che ha posto già da alcuni anni questo orientamento al centro dei propri strumenti di pianificazione. Anche Francoforte ha visto la costruzione di diversi grattacieli nel proprio centro finanziario. Naturalmente scelte di questo tipo si addicono maggiormente alle metropoli in cui sono più diffuse e sviluppate funzioni di alto contenuto direzionale.

Aldilà di altre considerazioni legate all'accessibilità e ai trasporti, la scelta di costruire grattacieli e comunque edifici alti incide sensibilmente sullo *skyline* della città, sull'immagine complessiva e si riflette in qualche modo anche sulla percezione che si ha della città stessa e sulla sua identità.

Anche per questo motivo il mutamento dello skyline deve essere oggetto di un'attenta valutazione estetica. Nel caso di Londra il nuovo skyline è stato oggetto di dibattito e la progettazione paesistica non è stata lasciata al caso, ma è derivata da una molteplicità di considerazioni.

Proprio per non alterare sensibilmente il profilo, le città olandesi hanno fatto una scelta opposta, limitando l'introduzione di edifici particolarmente alti. Certamente ad Amsterdam vi è anche il problema tecnico del tipo di terreno (di origine paludosa) su cui occorrerebbe costruire, che le moderne tecniche permetterebbero comunque di superare, almeno fino ad un certo punto.

A Berlino, nella fase di rinnovamento complessivo della città, la costruzione di nuovi grattacieli è stata molto limitata, preferendo soluzioni architettoniche più "orizzontali", tese a sottolineare la ricucitura fra le zone a ridosso della linea in cui era costruito il Muro.

## **7. Il marketing territoriale e l'opportunità dei grandi eventi**

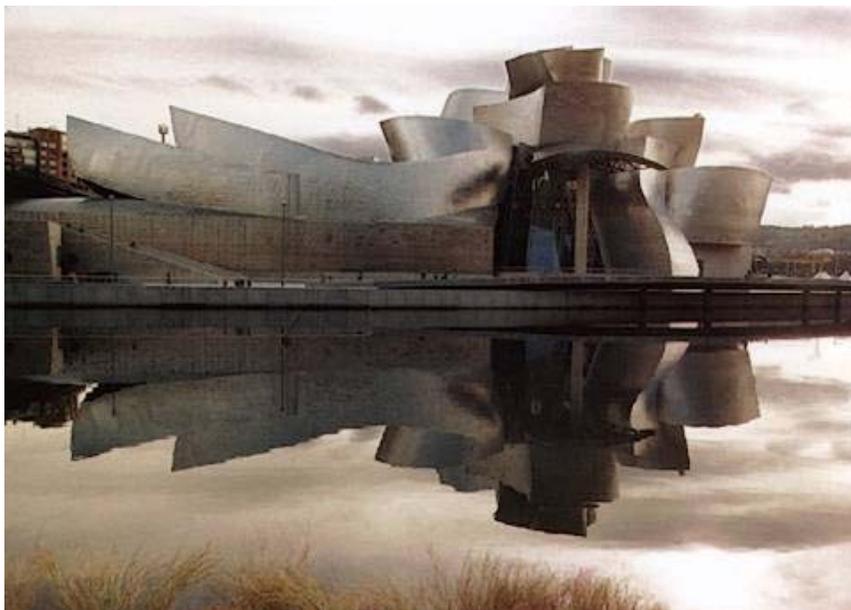
Sul marketing territoriale ed urbano molto è stato scritto e in questa sede non si vuole tanto compiere una ricognizione esaustiva, quanto esaminare come in molte città europee il suo ruolo sia andato modificandosi ai fini di una più evoluta governance metropolitana.

Sempre meno il marketing urbano viene considerato una funzione di mera promozione, un'azione pubblicitaria, ma nelle realtà più avanzate costituisce uno dei primi obiettivi che ci si pone quando viene sviluppato un piano strategico. In certi casi ne è parte integrante e il suo sviluppo accompagna l'elaborazione di una vision di lungo periodo e i processi di ridefinizione dell'identità culturale di una città.

Vi sono, infatti, numerosi punti in comune tra marketing urbano e pianificazione strategica: le finalità di promozione territoriale, la valenza sociale e di qualità ambientale, la natura intersettoriale, l'ottica di medio-lungo periodo, l'importanza della costruzione e valorizzazione di una identità culturale. A conferma di ciò vi è il fatto che le città che oggi emergono come più "attraattive," sia in termini di investimenti esterni che di turisti e visitatori, risultano impegnate in processi di pianificazione strategica consolidati nel cui quadro operano forti funzioni di marketing.

Sulla base di un disegno complessivo di governance, molte città cercano di migliorare la propria immagine attraverso insediamenti immobiliari e architettonici di richiamo, quali il museo Guggenheim di

Bilbao, la piramide del Louvre e la Defense a Parigi. Altre città puntano su più estesi processi di riqualificazione dei centri urbani, come Londra, Berlino e Lilla. Vi è poi chi punta su grandi eventi sportivi, espositivi e culturali, come ad esempio Valencia, Atene, Barcellona, Torino, Lisbona, Londra. In questo caso si mira ad attrarre un maggior numero di turisti e a migliorare l'immagine complessiva della città.



*Figura 9 – Bilbao, Museo Guggenheim*

In diversi documenti strategici il marketing territoriale appare inoltre strettamente connesso col tema della competitività. In questo caso le politiche di marketing divengono fattori rilevanti nella capacità competitiva di un sistema territoriale, sia per attrarre investimenti, lavoratori qualificati, “talenti” dall'esterno, sia per evitare che le imprese locali siano portate a cercare altrove situazioni più adeguate al loro sviluppo. Alcune città inglesi e francesi si sono mosse in questa direzione, in stretto raccordo con lo sviluppo di parchi scientifici e tecnologici.

Si segnalano, inoltre, alcune città che hanno cercato di dare una interpretazione innovativa alla funzione di marketing urbano e territoriale, fondandola non tanto sulla pubblicità, quanto su una concreta offerta di

servizi ed opportunità per l'insediamento di funzioni direzionali pubbliche e private. È il caso di Norimberga e Lilla, dove sono state costituite strutture ad hoc volte non solo a dare informazioni, ma anche a produrre servizi per le imprese che intendono insediarsi nell'area.

Una funzione interessante del marketing urbano è poi quella volta ad individuare le principali carenze nell'attrattività di un territorio, ad esempio riguardo all'accessibilità, alla sicurezza, alla qualità della vita, dando poi indicazioni ai responsabili politici. Si tratta di una funzione che trova il suo spazio più adeguato nelle realtà dove il sistema di governance metropolitana è più evoluto e i diversi attori sono in grado di apprezzare un approccio che potremmo definire di verifica della "customer satisfaction", il quale però ha senso se si mettono in atto le cosiddette "azioni correttive" degli aspetti di non qualità.

Strettamente legata al marketing territoriale è l'utilizzazione di eventi importanti non solo per accrescere la visibilità in ambito internazionale, ma anche per favorire e sostenere grandi processi di trasformazione urbana. Ai fini della governance metropolitana si tratta di un tema di grande rilevanza.

Un primo elemento di dibattito che spesso si apre nelle città riguarda l'opportunità o meno di puntare ad ospitare un grande evento. A fronte degli aspetti a favore, vi sono anche quelli problematici, quali ad esempio quelli legati all'impatto sulla vita urbana che comportano anni di lavori, i rischi di un ritorno inferiore alle aspettative o il timore di non riuscire a riutilizzare adeguatamente le strutture specificamente costruite. Un'adeguata governance consiste anche nel riuscire a svolgere questo dibattito coinvolgendo le diverse espressioni della città e valutando attentamente costi e benefici delle operazioni per tutte le componenti della comunità urbana.

Un secondo aspetto consiste nel sistema di alleanze che talvolta è necessario mettere in campo per vincere una gara. Qui si gioca la rete di relazioni che una città ha saputo costruire, i suoi rapporti con i livelli istituzionali sovraordinati, il suo posizionamento nell'arena geopolitica.

Un terzo aspetto, allorchè si sia vinta la gara, consiste in una progettazione fatta in modo da garantire non solo il migliore successo dell'iniziativa, ma anche un'eredità positiva in termini di infrastrutture al servizio della città.

Strettamente collegato con ciò vi è la questione dei partenariati pubblico/privato da attivare, del rapporto con gli istituti finanziari che devono supportare l'iniziativa, con gli enti gestori delle grandi infrastrutture, con il mondo economico e dei media.

Proprio per la rilevanza di questo tema ai fini della governance, è stato creato all'interno di Metrex un gruppo di esperti formato da rappresentanti di città e regioni che hanno ospitato o ospiteranno grandi eventi fieristici, sportivi e culturali, al fine di scambiare esperienze e punti di vista.

Il gruppo di lavoro ha operato dal 2001 al 2006, e si è concluso con un report che riporta non solo le esperienze delle diverse città, ma anche i risultati del dibattito sviluppato nel corso degli anni.

Le città partecipanti sono state: Londra, che ospiterà le prossime Olimpiadi del 2012, Torino, che ha ospitato le Olimpiadi invernali del 2006, Atene che ha ospitato le Olimpiadi del 2004, Saragozza, che ospita attualmente l'Expo internazionale 2008, Sofia, candidata ad ospitare le Olimpiadi invernali del 2014 e Stoccarda.

Sulla base di uno studio approfondito dei casi delle diverse città partecipanti sono state tratte conclusioni articolate su quattro temi: la governance, l'eredità, la pianificazione territoriale e lo sviluppo, le sedi e i servizi.

Per quanto riguarda la governance si sono esaminati il ruolo e la composizione degli organismi incaricati di gestire le parti *hardware* e *software* degli eventi, o, per dirla coi londinesi, *the Theatre and the Show*. Di particolare importanza appare il ruolo dell'organismo destinato a gestire i rapporti con i vari enti responsabili della pianificazione territoriale e delle infrastrutture.

L'eredità di un grande evento riguarda sia gli aspetti materiali che quelli immateriali. Quelli materiali comprendono le sedi, gli edifici, e le diverse infrastrutture costruite appositamente quali strade, sistemi di trasporto pubblico e miglioramenti ambientali, a cui devono aggiungersi investimenti privati in hotel, uffici per affari ed altri servizi. La governance dell'evento deve quindi prevedere l'utilizzo anche nella fase successiva ed eventualmente la trasformazione per consentirne usi alternativi.

L'eredità immateriale è costituita da un miglioramento nell'attitudine di un numero elevato di addetti di gestire un grande evento e più in generale un aumento delle aspettative e delle ambizioni a livello metropolitano di gestire eventi di grande respiro. Talvolta si registra un cambiamento in positivo della fiducia dei cittadini e della rappresentazione che essi hanno della loro città. Vi è in generale un aumento del capitale sociale della comunità.

Naturalmente tutti questi aspetti, materiali e immateriali, devono essere progettati e gestiti con attenzione, perché l'insorgere di problemi può

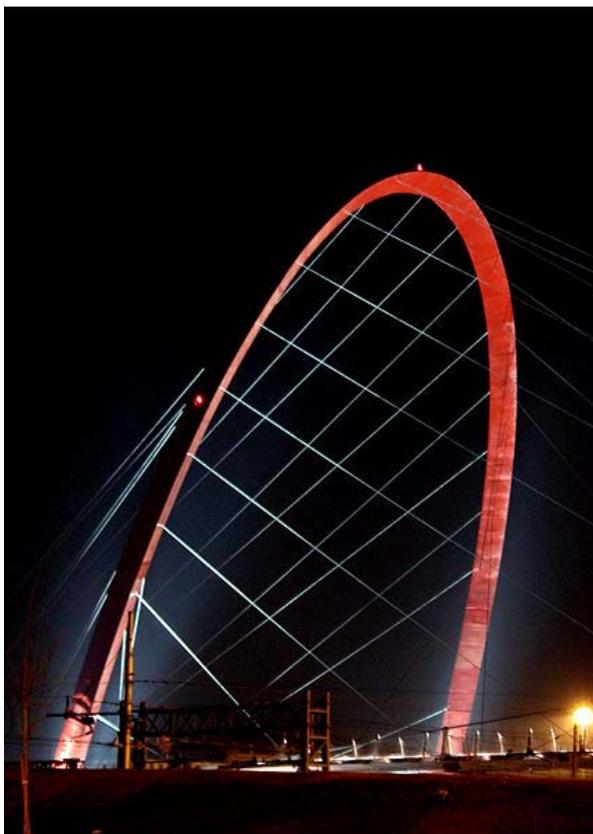
avere un effetto controproducente. Mentre a Siviglia è occorso più di un decennio per avviare un riuso su larga scala dell'area dell'Expo, Barcellona e Atene sono esempi di come i giochi olimpici possono essere ospitati non solo con successo, ma anche assicurando la migliore utilizzazione delle strutture. In entrambi i casi era presente una visione di pianificazione a lungo termine con la quale è stato possibile approfittare dell'opportunità offerta dalle Olimpiadi per un ridisegno del tessuto urbano. In tutti i casi esaminati dal gruppo di esperti Metrex, la funzione di pianificazione territoriale, potenziata per l'occasione, ha fortemente contribuito alla messa a punto di una vision di lungo termine e, conseguentemente ha rafforzato la governance metropolitana.

Un'attenzione particolare è stata poi posta alla necessità di massimizzare l'utilizzo di edifici e strutture esistenti, adattandoli per l'evento e per l'uso futuro, mentre si è teso a impiegare edifici temporanei quando le possibilità di riuso successivo erano incerte.

L'esperienza di Atene, rispetto a tutti questi elementi, è stata fra quelle più positive. Le Olimpiadi del 2004 sono state l'occasione per ammodernare la rete autostradale, costruire un nuovo aeroporto internazionale, sviluppare un nuovo sistema di trasporti pubblici, riutilizzare l'area del vecchio aeroporto, nella quale hanno trovato spazio nuovi quartieri, aree verdi, oltrechè, naturalmente, impianti sportivi di prim'ordine.

Londra ha avviato un processo simile in vista delle Olimpiadi del 2012, ponendo la costruzione del villaggio olimpico al centro del ridisegno di tutta l'area orientale della città e considerando le Olimpiadi quale azione fondamentale per perseguire l'integrazione in senso multietnico della popolazione giovane della metropoli.

Un'altra esperienza da segnalare è quella di Torino per le Olimpiadi invernali, dove è stato predisposto un importante studio da parte del SITI (Istituto Superiore sui Sistemi urbani per l'Innovazione) il quale, oltre a predisporre delle valutazioni *ex ante* degli impatti ha anche individuato il riutilizzo delle nuove strutture dopo l'evento olimpico.



*Figura 10 - Torino, Arco Olimpico*

## **8. La partnership pubblico/privato e il ruolo del sistema creditizio**

Oggi un tema molto dibattuto in Europa è quello su come sviluppare e diffondere l'utilizzo di strumenti innovativi di partnership pubblico/privato per coinvolgere un più ampio arco di attori e di risorse nella governance metropolitana. Partenariato e accordi pubblico/privato sono divenuti ormai strumenti fondamentali nei nuovi modelli di governance. Secondo i documenti del Programma Cantieri esistono specifiche condizioni affinché questi strumenti contribuiscano effettivamente a migliorare il benessere collettivo:

- condizioni di mutuo rispetto e fiducia fra i partner;

- sufficiente capacità di management e di negoziazione da parte della Pubblica Amministrazione;
- scelta oculata e trasparente dei partner;
- utilizzo di strumenti di competizione fra i partner potenziali, per limitare i rischi di pratiche monopolistiche o clientelari;
- individuazione di poche e chiare regole del gioco non soggette a negoziazione;
- distribuzione dei compiti e delle responsabilità fra partner e chiarezza nella distribuzione dei vantaggi tra pubblico e privato;
- assunzione di responsabilità da parte della leadership pubblica sui progetti di maggior rilievo per garantire l'interesse pubblico quando le negoziazioni con portatori di interessi forti si svolgono al di fuori del controllo delle assemblee elettive;
- mantenimento in capo all'Amministrazione Pubblica di un forte potere di valutazione ex ante dei progetti e di monitoraggio ex post della loro realizzazione.

Nella realtà italiana ed europea oggi si è ancora lontani dal veder completamente soddisfatte queste condizioni. Questo dipende anche dal fatto che la partnership pubblico/privata ha iniziato ad essere praticata da pochi decenni. Essa ha avuto inizio nel Regno Unito e in Australia negli anni '90, come parte della strategia di contenimento della spesa pubblica e si è sviluppata per far fronte alle difficoltà di bilancio dei governi.

A livello europeo l'interesse per questo strumento è andato aumentando a partire dal 2000 ed è testimoniato dalla crescente produzione di documenti al riguardo: *le Guidelines for successful public private partnerships* (marzo 2003), elaborato dalla Commissione UE - DG Regio; il Libro Verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (aprile 2004); il Libro bianco sui servizi di interesse generale (maggio 2004); il *Resource book of PPP Case Studies* predisposto dalla DG Regio (giugno 2004).

Questo tema, inoltre, è stato al centro degli Open Days 2006 tenutisi a Bruxelles, in cui in decine di seminari sono state illustrate le esperienze delle città e delle Regioni europee, in un confronto con importanti soggetti di natura privata. Ne è emerso che, rispetto alle privatizzazioni, queste collaborazioni implicano dei vantaggi in termini di costi e tempi di realizzazione più contenuti, di trasferimento di rischi al settore privato e di utilizzazione di particolari expertise presenti del settore privato.

In Europa i settori in cui le partnership pubblico/privato stanno gradualmente sostituendo il tradizionale approccio dell'intervento pubblico sono soprattutto quelli dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia, dell'edilizia e della sanità.

Al momento attuale la situazione è tuttavia a macchie di leopardo, sia nella diffusione dell'impiego di questi strumenti che per i risultati conseguiti, e forse le realizzazioni sono inferiori alle aspettative.

Vi sono comunque molte differenze a seconda dei settori. Nel caso delle strutture commerciali vi sono esempi rilevanti in quasi tutte le città europee e casi di grande rilievo, in particolare in Francia e in Germania, che hanno consentito anche di raccogliere risorse per consistenti interventi infrastrutturali. Più incerta è la situazione nella costruzione di alloggi per l'edilizia sociale, dove il soggetto privato tende ad intervenire solo laddove è assicurato un elevato ritorno economico e la parte pubblica si fa carico degli elementi di incertezza. Per muoversi con più decisione su questo terreno sarà necessario un più forte coinvolgimento di istituzioni finanziarie. Nel campo dei nodi infrastrutturali (aeroporti, stazioni, porti) la situazione è differenziata e dipende molto dall'appetibilità dei singoli luoghi per i soggetti privati. Nel caso delle infrastrutture vere e proprie, vi è naturalmente l'esperienza pluridecennale delle concessioni autostradali; tuttavia quando il ritorno non ha le caratteristiche di certezza ed elevata profittabilità, la disponibilità dei soggetti privati tende a diminuire rapidamente.

Fra le esperienze più interessanti vi è quella di Bilbao, città in piena trasformazione, dove è grazie ad un forte presenza di capitali privati che è stata possibile la riqualificazione di interi quartieri, operazione trainata dalla localizzazione del Museo Guggenheim.

Il coinvolgimento di forti investimenti privati è stato poi fondamentale per gli interventi successivi alla riunificazione di Berlino. Le istituzioni tedesche, dal livello federale al Land di Berlino hanno fortemente sollecitato l'insediamento delle sedi di grandi società e la partecipazione ad alcuni fra gli interventi più rilevanti di trasformazione e riqualificazione.

Nel Regno Unito i privati tendono ad intervenire prevalentemente in presenza di grandi operazioni di riqualificazione di aree portuali e industriali su cui possano svilupparsi rilevanti insediamenti terziari.

Esperienze innovative sono poi in corso in diverse città dell'Europa Centro-Orientale, dove le risorse pubbliche scarseggiano (Vilnius e Kiev) e dove i processi di privatizzazione delle realtà industriali ha reso disponibili considerevoli risorse private in cerca di impieghi remunerativi. Dalle

informazioni raccolte, in queste realtà la trasparenza delle operazioni è tuttora un aspetto problematico.

Più in generale si rileva che da molti osservatori viene evidenziato il fatto che ancora non si è realizzato un vero e proprio mercato europeo delle partnership pubblico/privato: le norme sono lacunose e non sempre chiare, permangono sensibili differenze fra paese e paese, la trasparenza delle operazioni è ancora molto bassa.

Questo fatto, insieme a una pubblica amministrazione non sempre all'altezza dei nuovi compiti, fa sì che molti potenziali investitori siano ancora in una posizione di attesa o intervengano solo laddove il guadagno atteso è elevato, a scapito però dell'utilità per la parte pubblica. Una situazione di maggiore trasparenza, certezza dei tempi, chiarezza delle norme, clima di fiducia reciproca potrà senz'altro facilitare la diffusione di questi strumenti.

### ***8.1 Il ruolo della finanza e del credito***

Uno degli indicatori della ritrovata centralità delle città medie e grandi è il fatto che a partire dagli anni ottanta il capitale finanziario ha individuato nelle aree urbane uno dei terreni principali dove sviluppare i propri affari. Senza questo enorme flusso di investimenti difficilmente si sarebbero potute registrare le grandi trasformazioni urbane degli ultimi decenni. L'importanza del fattore finanziario è peraltro andato crescendo, parallelamente all'aprirsi di grandi opportunità di investimento e di guadagno. Si pensi a cosa sta succedendo nelle capitali dei paesi dell'Europa Centro Orientale a partire dalla caduta del muro di Berlino, o ai processi di rigenerazione di grandi aree dismesse. Uno sviluppo ulteriore è stato determinato dalla diffusione e dalla definitiva affermazione di strumenti di partnership pubblico-privato per i grandi interventi di trasformazione urbana.

Oggi, in Europa, un fattore chiave per lo sviluppo di partnership pubblico/privato è costituito dalla presenza attiva di un solido sistema finanziario che supporti le trasformazioni urbane, partecipi come soggetto forte alla costruzione ed al coordinamento del pool di risorse, si occupi di agire sui mercati finanziari, sostenga gli attori privati laddove l'orizzonte temporale va oltre quello possibile per una singola impresa. Si possono citare, a questo proposito, i casi di Bilbao, Lione, Francoforte, Londra, tutte città sedi di importanti istituzioni creditizie. È evidente che in questo campo, oggi, occorre molta creatività e flessibilità, oltre che assumere un po' di

rischio, e la disponibilità ad una certa complessità delle operazioni per la numerosità e la varietà degli attori coinvolti di carattere pubblico, semi-pubblico e privato.

### **Considerazioni conclusive**

L'obiettivo di questo lavoro era essenzialmente quello di presentare una serie di esperienze innovative di governance metropolitana in Europa e di collocarle all'interno del dibattito in atto su questo tema. Gli elementi raccolti con questa ricognizione confermano che nelle città europee è in corso una trasformazione molto rilevante, che incide in profondità sulla vita di milioni di persone, sulle loro prospettive, sugli assetti economici, sociali ed istituzionali. Nelle metropoli è in atto uno fra i più intensi processi di innovazione che caratterizzano l'attuale fase storica dell'Europa, la cui portata travalica la percezione che normalmente ne hanno le persone. Si potrebbe dire, in estrema sintesi, che è nelle città che sta nascendo, sia pure faticosamente, la nuova Europa.

Non si tratta di un processo spontaneo, ma di un percorso evolutivo che vede all'opera una pluralità di soggetti pubblici e privati, che si muovono sulla base di una diffusa consapevolezza di ciò che sta avvenendo e adottano comportamenti che tengono conto della complessità dello scenario e della molteplicità degli attori coinvolti. Riflettere sulla governance metropolitana è quindi particolarmente importante perché è questo il paradigma più adeguato per interpretare l'insieme delle azioni di questi attori, le loro logiche, i loro obiettivi. E soprattutto per comprendere la direzione in cui si muove il processo di evoluzione ed innovazione che caratterizza le metropoli.

Nelle realtà in cui questa innovazione si manifesta con maggiore intensità, in quelle che vengono considerate come le esperienze più avanzate, si possono cogliere tre aspetti caratteristici.

Il primo è quello del progressivo diffondersi di una più precisa consapevolezza della complessità dei problemi, dell'intensità dei cambiamenti in atto, della varietà di possibili risposte, dell'incertezza dei trend economici e sociali. Questa consapevolezza si manifesta negli strumenti di governance, nei documenti di analisi e di programmazione, nei meccanismi concertativi e decisionali, nei comportamenti dei soggetti a vario titolo coinvolti.

Il secondo si fonda sulla chiara correlazione fra le esperienze di successo e l'adozione di un approccio quanto più integrato e intersettoriale, in grado di cogliere lo stretto rapporto fra i vari elementi della governance.

Il terzo consiste nell'adozione di una buona dose di pragmatismo, inteso come ricerca di soluzioni concrete ai problemi e perseguimento dell'efficacia e della tempestività dell'azione pubblica, e al tempo stesso nella considerazione degli effetti a lunga scadenza delle decisioni e dei comportamenti attuali. I due aspetti non sono in contraddizione fra loro; l'approccio pragmatico non è in contrasto con l'impiego di piani e programmi a lunga scadenza. Anzi, proprio nelle realtà che adottano visioni di più lungo periodo, come le città nordiche, vengono impiegate politiche e strumenti di intervento in grado di dare risposte reali e in tempi ravvicinati. A conclusione di un recente meeting di Metrex ad Amsterdam si è convenuto che risolvere concretamente i problemi delle persone è il modo migliore per ottenere la loro partecipazione nelle azioni di pianificazione strategica.

Come messo in rilievo dal progetto InterMetrex, coordinato dalla città di Glasgow, è l'efficacia a costituire, oggi, uno dei principali banchi di prova per le politiche urbane e, più in generale, per la governance metropolitana. E proprio nel solco del pragmatismo anglosassone si muovono le indicazioni sulle quattro questioni chiave per lo sviluppo di un approccio evoluto di governance metropolitana che Sir Peter Hall, decano degli urbanisti inglesi, ha indicato a conclusione di un convegno internazionale tenutosi nel 2006 a Madrid su questi temi:

1. La necessità di dedicare la massima attenzione alla disponibilità di risorse finanziarie, comprese quelle derivanti anche da privati e banche.
2. Il processo di decisione politica, la sua efficacia, la sua tempestività, la sua condivisione.
3. La determinazione nel perseguire gli obiettivi e realizzare quanto previsto.
4. La creatività nell'individuare nuove soluzioni ai problemi delle moderne metropoli.

A quanto suggerito da Peter Hall si può aggiungere un quinto punto: l'importanza di una consapevolezza condivisa fra tutti gli attori, sia politici che tecnici, sia privati che pubblici, sulla rilevanza della posta in gioco non solo per la propria città, ma anche per la costruzione di un'Europa più moderna, coesa e sostenibile.



# Il progetto InterMetrex

*di Silvia Grassi*

## **Introduzione**

Il progetto InterMetrex è nato dall'idea di mettere a punto un efficace sistema di valutazione degli strumenti di pianificazione delle regioni e delle aree metropolitane partendo dalle esperienze concrete e dalle migliori prassi individuate in Europa.

Il progetto si è sviluppato in un arco di tempo che va dal 1999 al novembre 2007, durante il quale sono stati progressivamente individuati e testati circa una trentina di indicatori utili a valutare l'efficacia dei piani.

La finalità di InterMetrex è stata quella di contribuire al miglioramento dell'efficacia della pianificazione territoriale delle aree metropolitane europee e di fornire loro un supporto per realizzare uno sviluppo sostenibile ed equilibrato, dando così attuazione alle indicazioni contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE). Il raggiungimento di tale obiettivo dipende anche dalla diffusione e dall'applicazione di best practices di governance territoriale.

Lo strumento per realizzare questo obiettivo è stata la messa a punto e l'applicazione di una metodologia di valutazione (basata su una griglia di indicatori di seguito denominata Practice Benchmark) che ha consentito di analizzare gli strumenti di pianificazione adottati nelle aree metropolitane che partecipano al progetto e di valutarne il posizionamento qualitativo rispetto alle migliori esperienze presenti in Europa, fornendo indicazioni precise sui possibili margini di miglioramento.

Il confronto e la discussione sui risultati dell'applicazione del Practice Benchmark e, più in generale, sulle problematiche legate alla governance delle aree metropolitane svoltosi durante i seminari di attuazione del progetto, è stato particolarmente arricchente per i partners, consentendo anche un processo di autoapprendimento reciproco durante lo svolgimento stesso del progetto.

## **1. Il progetto pilota “InterMetrex 2000-2001”**

Il confronto e il dibattito che si sono svolti all'interno della Rete Metrex a partire dalla sua costituzione nel 1996, e che ha visto la Regione

Emilia-Romagna fra i suoi principali protagonisti, ha portato alla conclusione che potesse essere di grande utilità, per le istituzioni e gli enti preposti alla pianificazione strategica delle aree metropolitane, dotarsi di una metodologia di autovalutazione dell'efficacia dei propri strumenti di governo del territorio.

Sulla base di questa considerazione nel 1999, in occasione della convocazione di Oporto, è stata messa a punto e presentata la prima ipotesi di un set di 13 indicatori (Practice Benchmark) utili a valutare l'efficacia degli strumenti di pianificazione territoriale.

La Regione Emilia-Romagna ha partecipato alla messa a punto di questa metodologia di valutazione che trova tra i propri punti di forza il fatto di essere stata studiata partendo da concrete best practices riscontrate nella pianificazione territoriale delle più avanzate regioni europee.

La successiva sperimentazione di questa metodologia sugli strumenti di pianificazione è stata avviata grazie al progetto pilota InterMetrex che la rete Metrex ha proposto nel 1999 nell'ambito del programma Interreg IIc. Questa prima esperienza ha consentito il monitoraggio dell'applicazione del Practice Benchmark in sei importanti aree metropolitane europee (Glasgow, Bradford, Bruxelles, Dublino, Lilla, Rotterdam) e, infine, a progetto concluso (2001) ha portato a risultati particolarmente interessanti e alla messa a punto di una prima ipotesi di manuale per la pianificazione territoriale nelle aree metropolitane (Practice Benchmark 2001).

Sono stati individuati complessivamente 25 indicatori relativi all'efficacia delle competenze dell'ente pianificatore, delle capacità della struttura tecnica preposta alla pianificazione e dei procedimenti previsti per la predisposizione e attuazione del piano; per ognuno di questi indicatori sono stati previsti tre livelli efficacia: un livello minimo; un livello che consente ancora margini di sensibile miglioramento; un livello considerato ottimale.

Lo scopo di questa apparentemente semplicistica suddivisione in tre livelli di efficacia, nasce dalla consapevolezza dell'eterogeneità dei sistemi di governo delle diverse aree metropolitane europee e dei diversi strumenti di pianificazione, nonché dal loro differente posizionamento strategico. Un approccio relativamente semplice di misurazione dell'efficacia relativa di un piano ha consentito di fornire uno strumento di autovalutazione applicabile a tutte le situazioni, e quindi al maggiore numero possibile di aree e regioni metropolitane.

## **2. La metodologia del Benchmark come strumento di valutazione nei documenti europei**

L'SSSE ha riconosciuto che molte scelte politiche, per le quali è necessaria una cooperazione transnazionale od europea, dipendono per la loro riuscita, da un'attuazione complementare a livello regionale. Ed è a questo livello di programmazione del territorio, che viene definita "regione urbana funzionale", che gli obiettivi dell'SSSE sono realizzabili in modo più efficace. Fra i motivi che hanno fatto sì che il progetto InterMetrex venisse approvato e finanziato, vi è proprio il fatto che esso ha colto in pieno le indicazioni dell'SSSE e si è posto come uno dei suoi strumenti di attuazione, mirando ad una migliore efficacia della pianificazione metropolitana in ambito europeo. Il progetto si è fondato inoltre su una rilevante indicazione contenuta in un documento europeo del settore, il "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea", che all'azione 23 concludeva: "Il benchmarking si è dimostrato una tecnica efficace per il miglioramento continuo. Esso si applica ai servizi ed ai sistemi urbani mediante un'auto-valutazione del governo locale".

L'importanza del confronto con altre realtà europee, sulla base di una griglia di indicatori, per certi aspetti molto semplici, come già detto, è nata in primo luogo dall'eterogeneità della materia da valutare; gli strumenti di pianificazione, le tradizioni, la cultura che stanno dietro a determinate scelte e alla forma e struttura delle aree metropolitane europee possono rendere molto difficile un confronto strutturato e produttivo. Portare la discussione su elementi di confronto semplici e chiari comporta la possibilità di estrapolare conoscenze e pratiche concrete e di renderle facilmente comprensibili.

Un altro aspetto importante riguarda il numero di piani a cui è stata applicata la griglia di valutazione; nel caso di InterMetrex, l'applicazione ad oltre 30 piani ha portato a un ritorno molto significativo di informazioni.

## **3. Il progetto "InterMetrex 2003-2006"**

Considerati i risultati positivi del progetto pilota, nel 2003 Metrex ha elaborato "InterMetrex 2003-2006" che ha costituito la prosecuzione della prima versione pilota ed è stato finanziato sul programma Interreg III C.

È stato un progetto di rete che ha coinvolto 32 regioni ed aree metropolitane europee ed ha avuto come finalità l'applicazione e l'ulteriore

sviluppo del “ Practice Benchmark 2001”, con l’obiettivo di mettere a punto un vero e proprio “manuale di riferimento” per l’impostazione di un efficace sistema di elaborazione, implementazione e valutazione della pianificazione a livello metropolitano. Si è infatti ritenuto, sulla base di un approfondito confronto in ambito europeo, che la diffusione e l’applicazione del Practice Benchmark avrebbe potuto dare un significativo contributo a rafforzare le competenze, le capacità e le procedure di attuazione dei piani per le aree metropolitane già esistenti in Europa, e fornire una base di riferimento per la loro istituzione laddove non siano presenti.

Il progetto è stato avviato nel giugno 2003 e si è concluso nel giugno 2007.

### ***3.1 I partner***

Al progetto, come detto sopra, hanno partecipato 32 autorità di regioni ed aree metropolitane sia appartenenti all’UE sia, allora, situate al di fuori dell’Unione, che come si può vedere dalla tabella, hanno dato una significativa copertura del territorio europeo, sia per il numero che per la collocazione geografica.

Il progetto, ha avuto come Lead Partner “Glasgow and the Clyde Valley Structure Plan Joint Committee”, l’agenzia responsabile della predisposizione, monitoraggio e revisione del piano strutturale di Glasgow.

Metrex ha svolto un ruolo attivo nel supporto di tutte le attività in capo al Lead Partner: ha coordinato le attività svolte dai partner, ha collaborato all’organizzazione dei workshop, alla gestione degli aspetti finanziari, dell’interpretariato e della segreteria di progetto.

I partner sono stati coinvolti nella discussione e nella decisione degli aspetti metodologici e di contenuto in tutte le fasi del progetto, e la collaborazione con il Lead partner e con gli altri partner è stata molto positiva e proficua.

Per l’Emilia-Romagna particolarmente positiva è stata la collaborazione con la Provincia di Bologna, anch’essa partner di Metrex, che ha consentito di svolgere un ottimo lavoro di valutazione del Piano territoriale di coordinamento della Provincia (PTCP) di Bologna utilizzando gli indicatori del Practice Benchmark.

<b>N.</b>		<b>AUTORITÀ PARTNER</b>	<b>STATO</b>
1	Lead Partner	Glasgow and the Clyde Valley Structure Plan Joint Committee	Regno Unito
2	Workshop Partner	Metrex	Regno Unito
3	Workshop Partner	Ente per la Grande Londra	Regno Unito
4	Partner	Consiglio comunale di Liverpool	Regno Unito
5	Partner	South Coast Metropole (SCM)	Regno Unito
6	Workshop Partner	Verband Region Stuttgart	Germania
7	Workshop Partner	Regione Emilia-Romagna e Provincia di Bologna	Italia
8	Partner	Provincia di Napoli	Italia
9	Partner	Regione Piemonte	Italia
10	Partner	Regione Veneto	Italia
11	Workshop Partner	Generalitat de Catalunya	Spagna
12	Partner	Junta de Andalucía	Spagna
13	Partner	Ayuntamiento de Sevilla	Spagna
14	Partner	Ayuntamiento de Granada	Spagna
15	Partner	Gobierno Vasco	Spagna
16	Partner	Eurocity Basque (St Sebastián-Bayonne)	Spagna/Francia
17	Partner	Comitato Øresund	Danimarca/Svezia
18	Partner	Città di Helsinki	Finlandia
19	Workshop Partner	Partner Consiglio comunale di Stoccolma	Svezia
20	Partner	Organizzazione di Atene	Grecia
21	Partner	Organizzazione di Salonicco	Grecia
22	Workshop Partner	Área Metropolitana do Oporto	Portogallo
23	Partner	Regionalplanung Zürich und Umgebung	Svizzera
24	Partner	Central Hungarian Regional Council	Ungheria
25	Partner	Consiglio comunale di Riga	Lettonia
26	Partner	Vilniaus Planas	Lituania
27	Partner	Ente per la Programmazione di Malta	Malta
28	Partner	Comune di Nicosia	Cipro
29	Partner	Comune di Minsk	Bielorussia
30	Partner	Istituto di Cracovia	Polonia
31	Partner	Comune di Stettino	Polonia
32	Partner	Comune di Sofia	Bulgaria

L'organizzazione e la gestione dei workshop, durante i quali ciascun partner ha presentato i risultati dell'applicazione del Practice Benchmark al proprio strumento di pianificazione, è stata realizzata in maniera efficace; ha consentito un confronto accurato sulle esperienze concrete legate alla pianificazione delle aree metropolitane oggetto di studio ed ha consentito un buon trasferimento di know-how ai partner ed in particolare a quelli di recente ingresso nell'UE.

### ***3.2 L'articolazione del progetto***

Il progetto, che ha disposto di un budget complessivo di oltre 880.000 euro, si è sviluppato nell'arco di quattro anni (dal 2003 al 2007) attraverso due fasi successive.

Nella prima, che si è conclusa con un workshop di sintesi tenutosi a Barcellona nell'ottobre del 2004, il Practice benchmark è stato applicato a 21 aree metropolitane interne all'Unione europea (a 15). La discussione ed il confronto sui risultati raggiunti si è svolta nell'ambito di cinque workshop di analisi, di cui uno organizzato a Bologna.

Nella seconda fase, che ha visto un significativo momento di confronto e di discussione dei risultati nella Conferenza di Stettino, tenutasi nell'autunno 2006, il Practice Benchmark è stato applicato a 11 regioni e aree metropolitane appartenenti ai paesi di recente entrata nell'UE o extra UE nell'ambito di 3 specifici workshop.

L'organizzazione dei lavori preliminari ad ogni workshop ha visto un intenso scambio di flussi informativi tra i partner, nella maggior parte dei casi di alta qualità sia per l'accuratezza delle analisi svolte, sia per la disponibilità alla collaborazione reciproca; inoltre il confronto e la discussione durante i workshop hanno consentito a tutti i partner di accrescere le proprie conoscenze in materia.

Il workshop tenutosi a Bologna nel marzo 2004 è stato organizzato dalla Regione Emilia-Romagna con la collaborazione della Provincia di Bologna. Vi hanno partecipato rappresentanti della South Coast Metropole e del Gobierno del Pais Vasco come partner di progetto, unitamente a rappresentanti della Regione e della Provincia interessati alle tematiche trattate.

Quest'iniziativa, come più in generale tutto il progetto InterMetrex, è stata un'importante occasione di confronto e di approfondimento sulle questioni più rilevanti che interessano la pianificazione delle aree

metropolitane e che l'applicazione del Benchmark ha consentito di meglio focalizzare. Il confronto su strumenti di pianificazione eterogenei ed appartenenti a realtà estremamente diversificate è stato fortemente agevolato dall'utilizzazione di una griglia di valutazione comune ed ha inoltre consentito di avviare un processo di autoapprendimento che si è portato avanti per tutta la durata del progetto.

Sono infatti emersi aspetti cruciali per lo sviluppo di un efficace sistema di pianificazione:

- in particolare dall'esperienza bolognese è scaturita l'importanza di un approccio strutturato e formalizzato alla concertazione, all'ascolto e alla partecipazione di tutti i soggetti interessati, non solo stakeholder e portatori di interessi, ma anche cittadini ed esponenti della società civile, in tutte le fasi di costruzione del piano;
- l'esperienza degli altri partner ha inoltre rafforzato l'idea dell'importanza sempre maggiore del coinvolgimento dei soggetti privati nella progettazione e realizzazione delle trasformazioni del territorio;
- è stata ribadita l'importanza di una struttura tecnica dotata delle necessarie competenze e dedicata alla progettazione, attuazione e revisione periodica del piano, possibilmente interna all'Autorità di pianificazione;
- la disponibilità di adeguate risorse finanziarie per attuare il piano;
- la necessità di impostare la pianificazione territoriale con le caratteristiche di strategia, dunque una spiccata intersettorialità dei contenuti del piano.

L'importanza degli aspetti legati al processo di predisposizione, adozione e approvazione del piano, in particolare il metodo della concertazione così come si è sviluppato nell'esperienza del PTCP di Bologna, è stato valutato come uno degli aspetti più interessanti, tanto che nel corso del workshop di sintesi di Barcellona a questo tema è stata dedicata una specifica sessione di discussione.

#### **4. L'estensione del progetto: InterMetrexPlus**

Il dibattito sviluppatosi a livello europeo sul Practice Benchmark ha evidenziato una questione cruciale non sufficientemente approfondita: il rapporto fra aree metropolitane e cambiamento climatico. È infatti ormai unanimemente riconosciuto che le aree metropolitane sono fra quelle che maggiormente contribuiscono alle emissioni di gas serra e quindi al

cambiamento climatico e, di converso, è sulle aree metropolitane che si manifestano alcuni pesanti effetti dello stesso cambiamento climatico con un riscaldamento della temperatura, che si somma agli effetti dell'inquinamento atmosferico.

Alla luce dell'esperienza maturata e manifestatasi l'esigenza di un approfondimento sul tema del cambiamento climatico, si è deciso di richiedere al Segretariato della Zona Ovest un'estensione del progetto su questo tema. L'obiettivo di questa estensione è stato duplice: da un lato mirava ad ampliare il Practice Benchmark inserendo altri indicatori riguardanti anche la sostenibilità ambientale e il tema del cambiamento climatico, dall'altro ha inteso costituire l'azione pilota per il futuro sviluppo di un nuovo progetto, EUCO2 80/50, da svilupparsi con Interreg IV.

L'estensione del progetto, che ha comportato uno slittamento della chiusura al 31 ottobre 2007, ha visto la collaborazione della nostra Regione, oltre che del Veneto, di Stoccolma e di Glasgow, con il Tyndall Centre for Climate Change Research di Londra.

In particolare il lavoro è consistito nel raccogliere e fornire una serie di dati relativi allo scenario nazionale e a quello dell'area metropolitana di riferimento (per noi la Provincia di Bologna), che sarebbero stati elaborati attraverso un modello particolarmente evoluto messo a punto dal Tyndall Centre, il modello GRIP (*Greenhouse Gas Regional Inventory Project*) ([www.grip.org.uk](http://www.grip.org.uk)).

Questa elaborazione ci ha fornito una prima valutazione delle fonti e della scala delle emissioni di gas serra, nonché del consumo di energia nello scenario di scala metropolitana, al fine di tenere monitorati gli effetti positivi sulla riduzione di gas serra derivanti dall'attuazione delle politiche di contenimento programmate e realizzate dalla Regione e dagli Enti locali.

Le Regioni Emilia-Romagna e Veneto, partner dell'estensione del progetto InterMetrex e interessate al futuro progetto EUCO2 80/50 hanno organizzato il 6 marzo 2007 a Bologna un seminario internazionale in cui il modello GRIP è stato presentato da Sebastian Carney, un esperto del Tyndall Centre e responsabile del progetto, e nel corso del quale si è discusso il tema degli effetti del cambiamento climatico nelle aree metropolitane valutando l'utilità dell'approccio del modello GRIP.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna si è deciso di prendere come riferimento territoriale l'area metropolitana di Bologna coincidente, ai nostri fini, con la Provincia di Bologna. Questo per due ordini di motivi: in primo luogo perché la dimensione provinciale è stata anche l'area di riferimento

dell'originale progetto InterMetrex, e in secondo luogo perché la Provincia di Bologna è anch'essa partner del progetto e ha dimostrato il suo interesse a collaborare con la Regione per lo sviluppo delle attività legate all'estensione del progetto.

Nel corso del meeting di Metrex, che si è tenuto a Vicenza dal 23 al 26 Maggio 2007, i risultati ottenuti dal lavoro svolto dai partner sulle proprie aree di riferimento sono stati illustrati e diffusi anche ai partner di InterMetrex che non hanno partecipato all'estensione.

## **5. Il “Practice benchmark”**

Il “Practice benchmark” che viene di seguito illustrato rappresenta il risultato finale della sua progressiva implementazione e raccoglie e mette a sintesi i suggerimenti e le indicazioni che sono emersi nelle successive fasi del progetto e della sua applicazione.

Gli indicatori, o benchmark, come già accennato, sono raggruppati in tre aree tematiche: “*competence*”, “*capability*” e “*process*”. Si è scelto di utilizzare le parole inglesi, evitando di tradurle, perché si ritiene che nella trasposizione in italiano si perda il senso completo e preciso del significato.

### **5.1 *Competence***

La prima area tematica è costituita da un'insieme di indicatori tesi ad evidenziare il possesso di adeguate competenze di programmazione strategica da parte dell'ente o dell'agenzia chiamata a svolgere tale ruolo. Tali competenze possono essere sia di tipo formale, legate all'impianto legislativo e al sistema istituzionale, sia di tipo sostanziale, legato alla reale capacità dell'ente di applicare e sostenere una strategia di pianificazione, di influire sull'uso delle risorse proprie e su quelle di altri soggetti pubblici e privati coinvolti, di svolgere tale ruolo su di un ambito territoriale e settoriale adeguato.

*Competence* (competenza) è il termine europeo riconosciuto che definisce la responsabilità legale e solitamente indica anche il possesso dei necessari poteri e delle risorse attuative per prendere le decisioni. In altre parole disporre della opportuna *competence* significa avere la capacità di adottare, applicare e “salvaguardare” una strategia. I benchmark che riflettono i vari risvolti delle competenze sono otto.

## **Benchmark 1: “Disponibilità del piano territoriale nazionale o sovraordinato”**

Gli Stati europei si differenziano tra loro per le politiche interne e per le loro strutture amministrative. Alcuni Paesi, come Spagna e Germania, hanno una struttura federale che riconosce l'autonomia di Stati o Regioni. La disponibilità di un Piano territoriale nazionale, o di un Piano territoriale degli Stati federati (come ad esempio nel caso dei Land tedeschi) o di un Piano territoriale regionale (come nel caso italiano), in grado di dare una visione d'insieme alla pianificazione strategica a livello metropolitano, consente di realizzare una pianificazione più efficace. Un esempio è dato dall'esperienza della Gran Bretagna, dove l'orientamento per la pianificazione regionale emanato dal governo britannico inquadra la pianificazione dell'area metropolitana.

In ogni caso si ritiene che a qualunque livello siano riferiti, i piani dovrebbero comprendere:

- una strategia di pianificazione territoriale che individui risultati di medio e lungo periodo, inquadrati in una ampia prospettiva, e le indicazioni relative al livello di trasformazione urbana ed ambientale richiesta per raggiungerli;
- le politiche chiave di settore e di area, i programmi ed i progetti che sono stati adottati per implementare con successo la strategia.

## **Benchmark 2: “Strategie regionali integrate per uno sviluppo sostenibile”**

Un approccio volto al miglioramento della qualità della vita nelle aree metropolitane, che si basi su uno sviluppo ambientalmente e socialmente sostenibile, richiede azioni integrate nei settori sociale, economico, ambientale e territoriale.

Per migliorare il benessere complessivo delle aree metropolitane dovrebbero essere avviate specifiche azioni:

- nell'ambito sociale dovrebbero riguardare l'edilizia abitativa, la salute, l'educazione, la sicurezza, la cultura, la coesione sociale;
- nel settore economico dovrebbero coprire l'educazione superiore, la ricerca, la formazione, gli investimenti e il supporto alle imprese;

- in campo ambientale, con particolare riferimento all'ecosistema, alle risorse naturali e al patrimonio urbano, al recupero ambientale;
- rispetto al territorio dovrebbero incentrarsi sulla forma urbana, sull'impiego del suolo, sulle caratteristiche dei centri urbani e sulle infrastrutture compresi i trasporti.

Queste azioni possono essere affrontate in maniera efficace adottando una Strategia metropolitana integrata<sup>1</sup>, prodotta e condivisa da tutti i soggetti interessati appartenenti al settore pubblico, privato e al mondo del volontariato e, nella attuazione della quale, il soggetto pubblico svolge un ruolo di primo piano. Questo benchmark mira infatti a valutare in che misura le competenze di pianificazione dell'ente di riferimento siano sostenute anche da un'azione integrata dei soggetti interessati. La strategia dovrebbe tradursi in un piano esaustivo che incorpori aspirazioni, esigenze ed obiettivi propri della società intera, mondo imprenditoriale e associazionismo compresi, settori non rappresentati pienamente nei piani territoriali "tradizionali".

La pianificazione territoriale svolge un ruolo importantissimo nella sfida per un futuro più sostenibile ma, per essere efficace, deve necessariamente integrarsi con le strategie degli altri settori. Per questo è necessario che anche gli enti, le associazioni e le strutture che si occupano del sistema sociale, della tutela ambientale, dello sviluppo economico, impostino le proprie strategie cercando di favorirne l'integrazione con la pianificazione territoriale. Un esempio è dato dalle azioni nel campo del "sociale", come l'educazione e la sicurezza, che possono dare maggiore fiducia ai cittadini e incoraggiarli a frequentare anche i quartieri considerati più problematici. Attraverso questo tipo di azioni si contribuisce a dare maggiore vitalità a tali zone migliorandone la vivibilità. Non a caso, infatti, specifici interventi nel settore sociale sono previsti dai progetti di rinnovamento e di riqualificazione urbana come i contratti di quartiere e quelli finanziati dall'iniziativa comunitaria Urban.

---

<sup>1</sup> Con questa terminologia si intende una strategia territoriale messa a punto da una Autorità metropolitana con un approccio multisettoriale fortemente integrato, una "vision" di scenario e specifici obiettivi strategici.

## **CHECKLIST DELLA SOSTENIBILITÀ**

La Strategia Metropolitana Integrata per lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane dovrebbe fornire il quadro di riferimento all'interno del quale il piano territoriale incaricato di occuparsi della dimensione metropolitana potrà essere preparato a partire da un concetto di sostenibilità coerente con quello espresso dalla strategia. La checklist della sostenibilità è stata introdotta nel Practice Benchmark, per mostrare il contributo che la pianificazione territoriale può dare allo sviluppo urbano sostenibile e come termine di confronto per le strutture preposte alla pianificazione metropolitana; queste, infatti, raffrontandosi con la checklist possono fissare il livello di sostenibilità delle loro pratiche. Si tratta di una serie di "consigli" utili al perseguimento di determinati obiettivi di sostenibilità: il mantenimento di livelli elevati e stabili di crescita economica, il perseguimento di un progresso sociale che riconosca i bisogni di tutti, un'efficace protezione dell'ambiente ed un uso prudente delle risorse naturali.

### **MANTENIMENTO DI LIVELLI ALTI E STABILI DI CRESCITA ECONOMICA**

A questo fine sarà opportuno garantire:

1. l'accessibilità agli snodi metropolitani per il trasferimento modale di persone e beni;  
(per ridurre la necessità del trasporto su gomma e facilitare un'efficiente import/export di beni.)
2. una rete efficace di trasporto primario;  
(per minimizzare la congestione e facilitare il movimento efficiente dei beni)
3. un efficiente trasporto pubblico verso le principali sedi di lavoro;  
(per ampliare la loro accessibilità al mercato del lavoro)
4. adeguate opportunità di sviluppo economico.  
(per favorire le esigenze del business)

### **PROGRESSO SOCIALE CHE RICONOSCA I BISOGNI DI TUTTI**

Per perseguire questo obiettivo sarà necessario:

5. favorire una distribuzione equilibrata della popolazione, degli alloggi, dell'impiego e dei servizi; (per facilitare l'accessibilità tra attività)
6. là dove c'è una distribuzione diseguale di impiego e servizi, adottare azioni per ridurre le disparità;  
(per la lotta alle disparità sociali nelle aree urbane e per favorirne la coesione)

7. dove l'accessibilità ad impiego e servizi risulti essere ridotta o deficitaria, attivarsi per migliorarla;  
(per rendere più equa l'area urbana)
8. aumentare la disponibilità di alloggi adeguati in termini di dimensioni e confort;  
(per fornire una casa accettabile e confortevole ad ogni locatario)
9. identificare le aree che risentono di situazioni di elevata povertà;  
(per concentrarsi su azioni di mitigazione e risanamento integrate)
10. fissare standard ambientali accettabili all'interno delle aree urbane in termini di inquinamento acustico e dell'aria;  
(per proteggere e migliorare la salute dei residenti e dei lavoratori)
11. mettere a disposizione una rete collegata di spazi aperti.  
(per rendere accessibili le opportunità ricreative a tutti)

### **EFFICACE SALVAGUARDIA DELL'AMBIENTE**

Per promuovere la sostenibilità ambientale bisogna agire per:

12. salvaguardare e migliorare la qualità e l'identità del paesaggio;  
(per proteggere l'ambiente delle aree metropolitane;
13. salvaguardare il miglioramento della qualità e dell'identità del patrimonio urbano di edifici e spazi pubblici;  
(per rendere le aree metropolitane luoghi più attraenti dove vivere e lavorare)
14. agire per la difesa e il miglioramento della biodiversità;  
(per contribuire ad un miglior equilibrio ecologico)
15. salvaguardare e incrementare le aree di raccolta delle acque;  
(per risparmiare questa risorsa per le generazioni future)
16. tutelare le aree prossime ai corsi d'acqua soggette a piena.  
(per ridurre il rischio che si verifichino alluvioni o dissesti idrogeologici)

### **USO PRUDENTE DELLE RISORSE**

Sempre a difesa della qualità ambientale delle aree metropolitane sarà opportuno:

17. massimizzare le potenzialità dello sviluppo urbano attraverso il riuso del territorio e degli edifici;  
(per ridurre la necessità di un'espansione urbana)
18. proteggere le aree agricole di pregio;  
(per risparmiare questa risorsa a vantaggio delle generazioni future)
19. pianificare lo sviluppo dell'estrazione mineraria;  
(per ridurre il consumo della materia prima mineraria ottimizzando il riciclo)

20. nel quadro di una strategia di gestione dei rifiuti improntata alla riduzione, al riciclaggio, al trattamento e allo smaltimento, favorire lo sviluppo di strutture di gestione.  
(per facilitare un approccio più sostenibile)

### **Benchmark 3: “Lo “status” dell’ente di pianificazione strategica metropolitana”**

L’esperienza ha evidenziato che l’organizzazione amministrativa più efficace per l’assetto territoriale metropolitano è un singolo ente di programmazione metropolitana, legalmente costituito, con la facoltà di produrre, adottare e sostenere una strategia metropolitana e le politiche, i programmi e i progetti a suo sostegno.

In particolare l’efficacia sarà maggiore se l’ente in questione comprenderà al proprio interno i portatori dei vari interessi. Con lo strumento della partecipazione pubblica, all’interno del processo di formulazione del piano, si può cercare di massimizzare il consenso alla strategia proposta e alle politiche che si vogliono adottare, ai suoi programmi e ai progetti correlati. In ogni caso, non mancheranno le occasioni in cui sarà necessario trovare un equilibrio tra differenti interessi e vedute, espressioni della comunità, delle istituzioni e del settore privato nell’interesse più ampio dell’intera area metropolitana.

### **Benchmark 4: “La formalizzazione dell’ente di programmazione metropolitana”**

L’obiettivo complessivo della pianificazione territoriale a scala metropolitana è quello di far incontrare le necessità sociali ed economiche e le richieste dell’area nel modo più sostenibile possibile. Questo significa che l’autorità di pianificazione dovrebbe avere la competenza formale per fare ciò.

In alcuni sistemi l’ente di pianificazione si limita ad occuparsi di temi connessi all’uso del suolo, mentre in altri le autorità di pianificazione tengono conto anche di altri aspetti: sociale, economico, ambientale, ecc. Si ritiene che l’ambito formale di un ente di programmazione metropolitana strategica dovrebbe riguardare:

- i fattori socio-economici nel valutare il fabbisogno della domanda dell'assetto territoriale;
- il rapporto fra trasporti e assetto territoriale;
- il rapporto fra problematiche ambientali e assetto territoriale;
- le relazioni esistenti fra tutti questi fattori.

### **Benchmark 5: “Responsabilità di pianificazione strategica”**

Nella maggioranza delle aree metropolitane europee esiste una moltitudine di enti ed autorità connesse alla pianificazione territoriale che necessitano di essere integrate nel processo di formazione della strategia. Questo insieme di stakeholders dovrebbe comprendere:

- enti con responsabilità in specifiche funzioni sociali come welfare, educazione e salute ed anche in grado di affrontare questioni utili ad una pianificazione territoriale di più ampio respiro come ad esempio l'inclusione sociale;
- enti con responsabilità in specifiche funzioni economiche, quali la promozione del territorio e la formazione, ed anche competenti su temi come lo sviluppo economico e il rinnovamento ambientale per portare avanti una pianificazione territoriale più ampia;
- enti per il trasporto o aziende con responsabilità specifiche per far funzionare le reti ed i servizi di trasporto stradale e ferroviario, e interessati anche alla trasformazione urbana e alla localizzazione dello sviluppo in un ottica di pianificazione territoriale più ampia;
- autorità ambientali ed enti con responsabilità specifiche per la salvaguardia di risorse del patrimonio naturale ed urbano ma aperte al concetto di sostenibilità, in un ottica più vasta della pianificazione territoriale.

Dall'esperienza di diverse aree metropolitane europee risulta che il processo di pianificazione strategica territoriale diventa più efficace se la responsabilità di pianificazione è in capo ad un ente che rappresenta tutte le principali funzioni (sociali, economiche, dei trasporti e ambientali) e che ha la facoltà di predisporre, adottare e mantenere un piano strategico vincolante per tutte le parti interessate.

### **Benchmark 6: “Livello di coesione dell’area di competenza dell’Ente di programmazione”**

L’esperienza ha evidenziato che un fattore di efficacia della pianificazione territoriale strategica è costituito dal livello di coerenza dell’area dell’autorità pianificatrice. In altre parole un’area di programmazione metropolitana dovrebbe essere costituita da una Regione Urbana Funzionale coerente con il bacino di utenze del pendolarismo, la copertura del sistema dei trasporti pubblici e del mercato abitativo, nonché con il bacino di utenza del commercio al dettaglio e con quello idrico. Ciò consente di prendere decisioni di pianificazione in maniera autonoma e più efficace.

Si è consapevoli che difficilmente l’area di programmazione metropolitana può essere omogenea sotto tutti questi fattori, ma è importante comunque da un lato sapere che l’efficacia del piano è fortemente influenzata da questo aspetto e, dall’altro, cercare quanto più possibile di creare le condizioni per raggiungere la maggiore omogeneità.

### **Benchmark 7: “Poteri di attuare e tutelare una strategia di pianificazione”**

L’analisi delle prassi osservate ha messo in evidenza che l’efficacia di una pianificazione territoriale strategica è spesso inibita dalla capacità dell’ente pianificatore di governare gli sviluppi che possono minare la strategia. Tali sviluppi possono essere determinati dalla concorrenza tra gli enti locali per accaparrarsi investimenti o da una scarsa capacità di controllo dei piani sottordinati. Si ritiene che un ente di pianificazione strategica dovrebbe avere la facoltà di esigere piani locali conformi con la strategia metropolitana approvata per scongiurare la necessità di dover adottare misure coercitive nei confronti dell’attività dei vari enti.

### **Benchmark 8: “Livello di influenza sulle risorse attuative”**

Un altro aspetto fondamentale per l’efficacia di un piano è dato dal fatto che l’ente di pianificazione strategica deve essere in grado di influenzare l’allocazione delle risorse pubbliche e private, nonché di esercitare il diritto di portare all’attenzione del governo nazionale politiche o

programmi non conformi affinché il governo risolva le problematiche conseguenti.

## **5.2 Capability**

La *capability* costituisce la seconda area tematica cui si riferiscono gli indicatori del Practice benchmark ed è relativa alla capacità di fondare l'attività di pianificazione territoriale su un adeguato sistema conoscitivo e attraverso una organizzazione dotata delle necessarie competenze professionali. La programmazione territoriale a livello metropolitano esige che vengano prese decisioni "informate", cioè fondate su un adeguato livello di informazioni, e richiede altresì la capacità tecnica di fornire informazioni ed analisi. Alla base di un efficace impianto di pianificazione strategica dovrebbe esserci quindi una struttura permanente dotata di conoscenze, professionalità, sistemi di rilevazione ed elaborazione con determinati standard valutabili con i seguenti indicatori.

### **Benchmark 9: "Risorse professionali"**

Il massimo livello di "*capability*" è offerto da un'équipe professionista dedicata a tempo pieno. Questa organizzazione dovrebbe utilizzare le esperienze pregresse sviluppando una valutazione unica dell'area. L'insediamento solo temporaneo di tale équipe è meno efficace, poiché essa ha meno opportunità di sviluppare competenze a partire dalle esperienze. L'allocazione ad-hoc di risorse del personale dedicate a tempo parziale, o l'esclusiva attivazione di consulenze di programmazione per risolvere problematiche di tipo strategico è considerato l'approccio meno efficace.

### **Benchmark 10: "Indagine e raccolta dati"**

L'ente o la struttura competente in materia di pianificazione territoriale (vedi benchmark 5), dovrebbe essere dotata delle necessarie capacità di costruire relazioni stabili con i vari partner che la mettano nelle condizioni di arricchire di informazioni, esperienze e competenze l'iter della costruzione del piano. Le esperienze esaminate hanno evidenziato che insorgono grandi difficoltà quando si deve garantire la raccolta di dati coerenti in tutta un'area metropolitana. Molti dei dati necessari sono rilevati

da altre organizzazioni e molte fonti d'informazione utilizzano regole o definizioni locali. Sarebbe quindi importante che le indagini e la raccolta dei dati fossero organizzate a partire da standard concordati, quali definizioni condivise, intervalli temporali ed aree geografiche definite, affinché i dati raccolti possano essere trattati in modo omogeneo e dare così maggior rigore alle analisi e alla pianificazione del livello metropolitano. Sembra infatti assodato che, per analizzare efficacemente i problemi di un'area metropolitana, occorra servirsi di analisi georeferenziate che ne diano una lettura complessiva fortemente ancorata alla dimensione territoriale.

I principali dati necessari sono contenuti nei benchmark da 11 a 21.

**Benchmark 11: “Disponibilità di proiezioni e previsioni socioeconomiche come quadro di riferimento per una pianificazione locale strategica”**

Utilizzando fonti informative dettagliate a livello metropolitano ed altre fonti nazionali quali il censimento, l'ente di pianificazione territoriale metropolitana dovrebbe realizzare proiezioni e previsioni per delineare il quadro socioeconomico del territorio in questione ai fini dell'individuazione di scenari e di politiche strategiche di pianificazione locale.

Il quadro socioeconomico dovrebbe comprendere:

1. Popolazione, gruppo d'età e proiezioni e previsioni dei nuclei familiari, interpretate per aree di pianificazione locale, quali il percorso dei pendolari, le aree del mercato dell'edilizia abitativa o d'utenza del commercio al dettaglio.
2. Proiezioni e previsioni economiche, anche di settore, interpretate per aree di pianificazione locali.
3. Ricerca di sviluppi futuri alternativi dal punto di vista socioeconomico, quali contributi alla pianificazione di scenari territoriali (inclusi i trasporti e l'ambiente).
4. Ricerca di livelli e modelli futuri di reddito e di spesa del consumatore (coerentemente con le previsioni economiche), quale contributo ai trasporti interattivi, ai modelli di domanda d'alloggi e di punti di vendita al dettaglio.
5. Valutazione dell'integrazione sociale quale tematica risultante dai fattori suddetti e dall'accertamento della capacità urbana (vedi anche benchmark 12 e 16).

## **Benchmark 12: “Potenzialità dello sviluppo urbano”**

Nelle regioni metropolitane europee già mature uno dei nodi cruciali è molto spesso l'esigenza di equilibrare la domanda di sviluppo con le potenzialità di sviluppo dell'area urbana e la necessità o meno di una sua espansione. È perciò importante che l'Ente di pianificazione territoriale valuti, nel modo più completo ed aggiornato possibile, le potenzialità di crescita del territorio compatibilmente con i vincoli della sostenibilità dello sviluppo.

## **Benchmark 13: “Forma urbana e policentrismo”**

Le regioni e le aree metropolitane europee si caratterizzano per la loro forte concentrazione sulle città e per la loro tradizionale forma urbana compatta e ad uso misto, orientata ai trasporti pubblici. Per questo motivo è utile adottare un approccio di questo tipo che, inoltre, favorisce la riduzione delle esigenze di spostamento, offrendo accessibilità, a piedi e con i mezzi pubblici, verso aree urbane compatte, focalizzate intorno a centri attraenti.

Un approccio di questo tipo può essere applicato alla riqualificazione nel lungo periodo delle aree urbane esistenti, oppure al loro ampliamento, ed è importante nel quadro di una programmazione di sviluppo sostenibile del territorio.

## **Benchmark 14: “Centri urbani”**

Le aree centrali delle città sono sempre state, e continuano ad essere, i punti focali della vitalità urbana. Esse sono sorte per sfruttare il vantaggio della loro accessibilità prima che la congestione del traffico, dovuta in larga parte all'aumento delle automobili, le minasse sia dal punto di vista ambientale e che da quello dell'accessibilità, portando come conseguenza il progressivo decentramento di funzioni ed attività essenziali (commercio al dettaglio, intrattenimento, istruzione, cultura e affari). Le città contengono la maggior parte del patrimonio urbano europeo in termini di edifici, strade e spazi pubblici, e spesso rimangono gli snodi focali per i trasporti pubblici.

Talvolta hanno perso in vitalità e in fruibilità, in comodità e in sicurezza, ma conservano le loro tradizionali qualità per le categorie di popolazione svantaggiate, che non sono in grado di adottare lo stile di vita incentrato sull'uso dell'automobile; i centri urbani sono inoltre importanti

per l'immagine e l'identità delle aree metropolitane conferendo loro identità e carattere. La necessità di sostenere e riqualificare le città ed i centri urbani europei è ora riconosciuta quale prima tappa essenziale verso un miglior equilibrio urbano, una maggiore competitività, coesione e accessibilità.

Questo approccio esige concrete azioni di salvaguardia ambientale nei centri urbani e concrete politiche strategiche per le metropoli, per confermare le città quali siti preferenziali per funzioni ed attività essenziali.

### **Benchmark 15: “Preparazione di scenari strategici”**

Formulare una strategia metropolitana implica un'interazione tra il quadro di riferimento fornito dai benchmark dall'11 al 14 e le politiche settoriali per i temi metropolitani strategici più importanti. Essi dovrebbero riguardare:

- Sviluppo sociale (comprese le aree degradate)
- Sviluppo economico (compresi lo sviluppo industriale, del commercio e del turismo).
- Sviluppo dell'edilizia abitativa (compresi il settore pubblico e quello privato).
- Sviluppo del commercio al dettaglio
- Trasporti (compresi i trasporti stradali, ferroviari, aerei e marittimi)
- Qualità ambientale sostenibile (comprese le risorse del patrimonio urbano e naturale)

#### **AZIONI CORRELATE NECESSARIE PER IMPOSTARE UNA STRATEGIA INTEGRATA PER LE AREE METROPOLITANE NEL QUADRO DI UNO SVILUPPO POLICENTRICO SOSTENIBILE**

##### **Valutazione della sostenibilità**

I componenti di un processo di valutazione della sostenibilità dovrebbero includere:

- la domanda di sviluppo derivante da singole valutazioni dello sviluppo urbano (alloggi, industria, affari e commercio ecc.);
- le opportunità che queste offrono per pianificare un rinnovamento urbano integrato o un'estensione delle aree urbane;

e le conseguenze riguardanti:

- azioni nel campo dei trasporti compresa la gestione della domanda o l'ampliamento della rete;
- azioni ambientali tra cui la riduzione dell'inquinamento esistente (aria,

rumore), il trattamento degli elementi contaminati (terra, acqua), la conservazione del patrimonio urbano e azioni di compensazione rispetto all'impatto ambientale;

- azioni di tipo sociale ed economico per avviare iniziative a favore dell'inclusione sociale e per la lotta alla povertà.

Si dovrebbe impostare un processo di valutazione per soppesare tutti questi fattori interrelati e per selezionare una strategia che possa migliorarne l'equilibrio tra loro, tenendo in considerazione l'esigenza prioritaria della sostenibilità.

### **Una strategia integrata per la pianificazione territoriale delle aree metropolitane**

Gli elementi per una strategia integrata dovrebbero includere:

- politiche, programmi e iniziative per sviluppare l'edilizia abitativa, l'industria, il commercio, ecc.;
- opportunità per le aree interessate dalle azioni integrate nei settori dello sviluppo economico, dei trasporti e dell'ambiente;
- politiche, programmi e iniziative per l'inclusione sociale ed economica che comprendano sanità, welfare, educazione, formazione e sicurezza;
- politiche, programmi e iniziative che prevedano azioni in campo ambientale volte a correggere, eliminare o alleviare le carenze esistenti e a compensare, dove necessario, gli impatti delle nuove scelte di sviluppo;
- politiche, programmi e iniziative per azioni integrate nel settore dei trasporti.

Queste azioni dovrebbero contribuire all'implementazione di una strategia policentrica (vedi benchmark 14 e 15), orientata a perseguire le seguenti direttive politiche:

- intensificare lo sviluppo urbano dove questo sia praticamente, economicamente ed ambientalmente accettabile;
- favorire lo sviluppo multifunzionale dove possibile;
- prevedere un trasporto pubblico integrato nelle città e nei centri storici;
- prevedere un trasporto pubblico integrato nelle aree di nuovo sviluppo;
- promuovere la vitalità delle città e dei centri storici attraverso politiche di localizzazione per un nuovo sviluppo urbano (particolarmente uffici e "centri commerciali");
- promuovere azioni nel settore ambientale per eliminare o ridurre l'inquinamento esistente e compensare l'impatto derivante dalla nuova strategia di sviluppo;
- salvaguardare le risorse ambientali.

## **Benchmark 16: “Cambiamento sociale”**

L'esclusione sociale è diventato un problema cruciale in tante aree metropolitane, quale esito sia di mutamenti socioeconomici sia di migrazioni interne e tra aree urbane. Un approccio corretto a questo problema richiede di valutare tutti questi fattori e la loro relazione con le dinamiche urbane (vedi benchmark 11 e 12).

Le aree soggette a profondo degrado dovrebbero richiedere azioni integrate a livello sociale, economico e strutturale. La pianificazione territoriale dovrebbe favorire l'integrazione sociale attraverso politiche di risanamento e di riqualificazione urbana e migliorando l'accessibilità delle aree più periferiche.

Le analisi per la formulazione di politiche sociali metropolitane dovrebbero prevedere di norma:

1. Un'analisi dei mutamenti socioeconomici e della migrazione urbana.
2. Un'analisi delle condizioni urbane.
3. Un'analisi delle aree soggette a degrado sociale, economico e fisico.
4. Una valutazione delle connesse azioni socioeconomiche e di pianificazione territoriale, necessarie per mitigare il degrado, ed incentivare l'integrazione sociale.

## **Benchmark 17: “Sviluppo economico”**

Nell'individuare i temi e le politiche per uno sviluppo strategico delle città, un ente di pianificazione metropolitana dovrebbe, di norma, esaminare la situazione della domanda e dell'offerta nel periodo contemplato dal piano adottato, nonché esaminare le appropriate risposte politiche.

Le analisi per la formulazione di politiche economiche a livello metropolitano dovrebbero prevedere di norma:

1. Una valutazione annuale del suolo adibito a scopi industriali, commerciali e per uffici e dell'offerta disponibile di superficie.
2. Un'analisi del tasso d'assorbimento annuo di suolo e superficie adibiti a scopi industriali, commerciali e per uffici, e l'origine e la natura della domanda (ad es., trasferimento, espansione o nuovo investimento).
3. Un'analisi dell'equilibrio dell'offerta e della domanda nelle aree di pendolarismo, per accertare l'adeguatezza del suolo e della superficie

offerti, ai fini dello sviluppo economico nel periodo contemplato dal piano.

4. Un'analisi delle opportunità di sviluppo turistico ed il loro nesso con la prevedibile domanda nel periodo contemplato dal piano.
5. Una valutazione delle politiche intese ad ovviare alle carenze dello sviluppo economico, attraverso la valorizzazione del terreno e della superficie esistenti, l'uso della capacità urbana disponibile o la concessione di suolo (tenendo conto di considerazioni di marketing, infrastrutturali e ambientali).

### **VALUTAZIONE DEL SETTORE INDUSTRIALE E DEL COMMERCIO**

Nel processo di valutazione dello sviluppo economico si possono isolare elementi specifici del settore industriale e del commercio.

#### ***LA DOMANDA DEL SETTORE INDUSTRIALE E DEL COMMERCIO***

La domanda per lo sviluppo di questi settori è stimolata da fattori esterni come i livelli di investimento dall'estero e gli investimenti locali e regionali per lo start-up, lo sviluppo e la riconversione delle PMI.

I comportamenti della domanda possono essere previsti fino ad un certo punto a partire dalle tendenze del mercato globale ed europeo e dalla struttura dell'economia metropolitana e dalle sue prospettive.

In ogni caso tradurre tali percezioni ed intendimenti in domanda per il territorio risulta essere più problematico. Esistono problemi di riservatezza commerciale che potrebbero limitare la propensione delle imprese a condividere i propri piani con le autorità di pianificazione.

#### ***L'OFFERTA EFFICACE DEL SETTORE INDUSTRIALE E DEL COMMERCIO***

I componenti dell'offerta per uno sviluppo di questi settori, così come per l'edilizia abitativa, includeranno lo stock esistente di terreno e di edifici, i risultati delle valutazioni del potenziale urbano e l'offerta dell'attuale terreno inutilizzato. L'efficacia di questa offerta di risorse dipenderà dalla loro proprietà, dalle condizioni fisiche, dall'infrastrutture, dalla commerciabilità e conseguentemente della viabilità complessiva dell'area. In ogni caso, ci saranno anche altre considerazioni da fare tra le quali il bisogno di una gamma e di una distribuzione sul territorio di aree di varie dimensioni e caratteristiche.

## **Benchmark 18: “Sviluppo dell’edilizia abitativa”**

Nell’individuare i temi e le politiche strategiche nel campo dell’edilizia abitativa, un ente metropolitano dovrebbe, di norma, esaminare la situazione della domanda e dell’offerta nel periodo contemplato dal piano adottato, nonché le appropriate risposte politiche.

Le analisi per la formulazione di politiche in materia d’edilizia abitativa a livello metropolitano dovrebbero prevedere di norma:

1. Una valutazione annuale della disponibilità d’abitazioni e l’offerta di suolo nelle “aree metropolitane del mercato residenziale” (ossia, aree per domanda mobile e locale).
2. Una valutazione delle premesse di pianificazione per un’offerta efficace di suolo (ossia, disponibile per sviluppo nel periodo contemplato dal piano).
3. Un’analisi degli elementi della domanda nelle aree del mercato residenziale (ad es., per affitto o acquisto) nel periodo contemplato dal piano.
4. Un’analisi dell’equilibrio tra domanda ed offerta nelle aree del mercato residenziale, allo scopo di definire l’adeguatezza della disponibilità d’alloggi e l’offerta di suolo, per rispondere alla domanda nel periodo contemplato dal piano.
5. Una valutazione delle politiche per rispondere alle carenze dello sviluppo residenziale, attraverso il miglioramento della disponibilità abitativa esistente, l’uso della capacità urbana disponibile, o la concessione di suolo (rispetto a considerazioni di marketing, infrastrutturali ed ambientali).

### ***LA DOMANDA DI EDILIZIA ABITATIVA***

La domanda di edilizia abitativa è guidata da fattori demografici (natalità e mortalità), dai flussi migratori (verso, da e all'interno di un'area metropolitana), dalla composizione dei nuclei familiari (singola persona, famiglia, età; ecc.), dal reddito disponibile e dai modelli di spesa.

#### ***Le aree del mercato dell'edilizia abitativa***

Nel mercato dell'edilizia abitativa ci sarà sempre una domanda di alloggi generata dalla necessità dei cambi di residenza da e per le aree metropolitane e all'interno di esse. Tale domanda spesso sorge dalle dinamiche del mercato del lavoro e dalla sua propensione a creare aree ad elevata attrattività occupazionale. Questo elemento "mobile" della domanda è aperto alle influenze che possono derivare dalle politiche di pianificazione territoriale. La domanda locale spesso dipende anche dal costo degli alloggi e dai fabbisogni derivanti dai cambiamenti nella composizione dei nuclei famigliari. Per poter comprendere le varie dinamiche in atto è utile avviare un processo di valutazione di queste componenti della domanda di edilizia abitativa all'interno delle aree del mercato abitativo locale e metropolitano.

#### ***L'OFFERTA EFFICACE DI EDILIZIA ABITATIVA NEL PERIODO PIANIFICATO***

I componenti dell'offerta di edilizia abitativa nel periodo pianificato includeranno lo "stock" esistente di alloggi (avendo riguardo alle condizioni degli stessi e ad eventuali prospettive di demolizione), l'offerta di terreno edificabile ancora libero e i risultati di valutazioni sul potenziale urbano. Il risultato sarà una valutazione corretta di queste componenti e una programmazione dell'offerta nel periodo contemplato dal piano, tenendo presente i vincoli costituiti da eventuali proprietà, dalla dotazione di infrastrutture, dalla commerciabilità e dalla viabilità dell'area complessiva.

### **Benchmark 19: "Sviluppo del commercio al dettaglio"**

Così come per i due precedenti benchmark anche nel caso del commercio al dettaglio è indispensabile da parte dell'ente metropolitano una corretta analisi della situazione della domanda e dell'offerta nel periodo di riferimento del piano, e l'individuazione delle più appropriate risposte politiche.

## **VALUTAZIONE DELLO SVILUPPO DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO**

La domanda per lo sviluppo del commercio al dettaglio è guidata, in certa misura, da fattori esterni come le novità introdotte nella forma della commercializzazione, per esempio, attraverso l'introduzione di centri commerciali separati, megastores e vendita direttamente da magazzini; ma soprattutto è influenzata da mutamenti di tipo demografico e del reddito a disposizione delle famiglie per l'acquisto di beni di prima necessità piuttosto che di beni più "voluttuari".

Le aree di utenza dei centri metropolitani, dei centri minori e di quelli locali possono essere valutate, e la convenienza può essere confrontata su base annuale disaggregando i dati delle vendite ai diversi livelli territoriali. In seguito si possono fare previsioni sulla domanda all'interno dei singoli bacini di utenza, ed è possibile, alla fine del periodo pianificato, immaginare una domanda di tipo qualitativo di nuove forme e tipologie di vendita. Esiste una dimensione localizzativa su cui lavorare per l'espansione della vendita al dettaglio che favorisce sia i centri città sia quelli minori.

Sebbene in passato e ancora oggi vi siano pressioni a realizzare grandi centri commerciali a misura di automobile nelle periferie urbane, ora è riconosciuto che tali forme di sviluppo economico sono incompatibili con un approccio sostenibile, sia dal punto di vista ambientale sia da quello economico, a meno che questi centri non contribuiscano alla realizzazione di nuove centralità multifunzionali previste nell'ottica di un'espansione urbana pianificata.

Il limite entro cui queste componenti della domanda possono essere valutate e previste dipenderà dai dati e dalle metodologie disponibili.

### ***Struttura del commercio al dettaglio***

Malgrado i cambiamenti riscontrati nelle forme per il commercio al dettaglio, (centro commerciale o mercato rionale di quartiere ecc.) le aree metropolitane europee conservano gerarchie riconoscibili di centri commerciali dei diversi livelli: metropolitano, cittadino e locale. I centri di livello metropolitano offrono uno shopping specializzato, stores di grandi dimensioni ed un livello di scelta per il consumatore superiore a quello disponibile nei centri minori e di livello locale. L'equilibrio tra convenienza e scelta dei prodotti cambia dal livello locale a quello metropolitano. I centri commerciali di livello metropolitano possono offrire opportunità culturali e di divertimento correlate allo shopping in grado di esprimere il carattere e l'identità dell'area metropolitana nel suo complesso. Tutti i centri, d'altra parte, hanno l'esigenza di mantenere una notevole vitalità ed un'alta frequentazione di persone (e

quindi di “potenziali clienti”) ed esistono metodologie collaudate per valutare questi fattori.

I componenti dell’offerta per l’espansione del commercio al dettaglio varieranno conformemente alla struttura di vendita dell’area di riferimento. Le opportunità di espansione del commercio, richieste in ogni centralità all’interno della gerarchia metropolitana, dipenderanno dai livelli quantitativi e qualitativi della domanda che sono stati valutati e previsti ad ogni livello. Per esempio, ci potrebbe essere una domanda di grande distribuzione di prodotti alimentari nei centri di media e piccola dimensione, e una domanda di più grandi centri commerciali specializzati nei centri di livello “metropolitano”.

La pianificazione territoriale sarà più efficace se le valutazioni sulle potenzialità dei centri commerciali verranno fatte, monitorate e riviste regolarmente in modo tale che venga seguito un approccio più informato e proattivo per esplorare le possibili strategie di vendita.

Le analisi per la formulazione di politiche d’espansione del commercio al dettaglio a livello metropolitano, mediante un modello interattivo, dovrebbero prevedere di norma:

1. Una valutazione annuale della superficie dell’attività al dettaglio nei centri regionali, provinciali, locali e nelle città medie, nonché le loro potenzialità in fatto di vendita al dettaglio.
2. Un’analisi dei livelli e modelli di spesa nel commercio al dettaglio nei bacini d’utenza dei centri regionali, provinciali, delle città medie e locali.
3. Un’analisi dell’equilibrio di superficie del commercio al dettaglio nei centri e la domanda in bacini d’utenza del commercio al dettaglio per definire l’adeguatezza della terra e della superficie offerte ai fini dell’espansione dell’attività al dettaglio nel periodo contemplato dal piano.
4. Una valutazione delle politiche per correggere le carenze nell’espansione dell’attività al dettaglio, mediante il miglioramento dei centri urbani esistenti, della capacità urbana disponibile, o la concessione di terre (tenendo conto di considerazioni di marketing, infrastrutturali e ambientali).

## **Benchmark 20: “Trasporti”**

Nell’ambito delle politiche per i trasporti più che in altri ambiti è indispensabile che l’Ente di pianificazione metta a punto un’analisi approfondita della domanda e dell’offerta nel periodo contemplato dal piano e predisponga accurate proiezioni per il medio e lungo periodo.

Le analisi per la formulazione di politiche dei trasporti a livello metropolitano, mediante un modello interattivo, dovrebbero prevedere di norma:

1. Una valutazione annuale dei modelli di movimento e circolazione di persone e merci su strada, in ferrovia, in aereo e per mare.
2. Un’analisi del livello e del modello della domanda di trasporti e circolazione nel periodo contemplato dal piano, rispetto alle politiche nazionali e d’assetto territoriale metropolitano, in particolare nelle aree del pendolarismo.
3. Un’analisi dell’equilibrio tra domanda di trasporti e capacità della rete dei trasporti, con i relativi terminali e snodi, nel periodo contemplato dal piano.
4. Una valutazione delle politiche adatte per rispondere alle carenze in materia di trasporti e di circolazione, mediante la gestione della domanda di circolazione o attraverso un’offerta aggiuntiva di trasporti.
5. Un’analisi dell’interazione esistente tra lo sviluppo (benchmark 14, 15 e 16) e le alternative in materia di trasporti.

## **VALUTAZIONE DEL SISTEMA DEI TRASPORTI**

### ***DOMANDA DI TRASPORTI***

La domanda di mobilità all'interno di un'area metropolitana deriva dalle attività economiche e dalle esigenze personali, sociali, educative e di impiego di chi ci vive e lavora. Questa domanda sorge nelle aree che sono connesse alla rete dei trasporti e riflette i vari caratteri socioeconomici di tali aree che impattano con la loro propensione a generare e ad attrarre flussi di persone e di merci. Tali aree, multifunzionali, generatrici di spostamenti, formano la base di modelli computerizzati interattivi per l'uso del territorio e i trasporti.

Modelli di questo tipo richiedono inoltre database e metodologie che consentano di ipotizzare previsioni sugli spostamenti della popolazione in base alle aree generatrici di spostamenti. In questo modo possono essere fatte previsioni, ad esempio sul numero delle automobili possedute per famiglia e sui mezzi impiegati nel tragitto casa-lavoro (ad esempio: automobile fino a parcheggio scambiatore e poi autobus, oppure treno + autobus piuttosto che solo automobile o solo autobus). La qualità delle aree attraversate nello spostamento verso i luoghi di lavoro dipenderà dalla disponibilità del trasporto pubblico e dall'accessibilità alla rete stradale primaria.

### ***OFFERTA DI TRASPORTI***

Le aree metropolitane europee generalmente posseggono una gerarchia di reti di trasporto primario (interregionale), secondario (intra-regionale) e locale, terminal e nodi di scambio. Queste hanno un valore funzionale ed ambientale spesso sovrasfruttato che porta di frequente alla congestione e a un impatto ambientale negativo. Nel lungo periodo, l'offerta di trasporto dovrà riflettere tali realtà, nonché rispondere alla questione della sicurezza, e tener conto della domanda addizionale che potrebbe sorgere nel periodo contemplato dal piano. Laddove non si riuscisse ad equilibrare domanda e offerta attraverso limitazioni e/o misure gestionali allora potrà essere presa in considerazione l'ipotesi di un'espansione della potenzialità dei trasporti e/o dell'estensione della rete.

### **Benchmark 21: “Qualità ambientale sostenibile”**

Tutti gli scenari strategici di sviluppo e le politiche di settore richiedono di essere valutati in funzione del loro impatto ambientale sulle

risorse naturali e sul patrimonio urbano (edifici, monumenti, ecc.) dell'area metropolitana, il che impone di sviluppare un modello interattivo, che consenta di verificare l'impatto dello sviluppo sulla capacità d'assorbimento (propensione o meno delle risorse naturali ad assorbire l'inquinamento ed i rifiuti) dell'ecosistema metropolitano.

La qualità urbana sostenibile sarà ottenuta soltanto se l'impatto dell'inquinamento esistente sull'ambiente metropolitano verrà ridotto, e se si prenderà l'impegno di attuare concrete azioni di riqualificazione e miglioramento dello stesso.

### ***5.3 Process and participation***

La terza area tematica è particolarmente interessante e innovativa in quanto concerne le procedure con cui viene sviluppata la partecipazione dei diversi enti e organismi operanti sul territorio e degli stessi cittadini all'attività di pianificazione. Vi sono quindi indicatori sulle procedure di partecipazione, sulle tecniche di comunicazione, sull'ascolto della società civile, sull'informazione relativa ai diversi passaggi del procedimento di creazione del piano. Tutto ciò accresce l'efficacia della pianificazione in quanto aumenta il sostegno di cui può godere il piano e riduce le possibili situazioni conflittuali: in altre parole la condivisione è un fattore di efficacia.

Infine sempre all'interno di quest'area vi è il tema del monitoraggio, che viene visto come un elemento chiave al fine di valutare il progressivo raggiungimento degli obiettivi e supportare le fasi di riesame che debbono essere previste con cadenza periodica preventivamente stabilita.

#### **Benchmark 22: “Formalizzazione dei diritti di partecipazione”**

Il processo riguardante la pianificazione territoriale metropolitana deve certamente coinvolgere i partners individuati nel Benchmark 5, ma sarebbe altresì opportuno che partecipassero anche il maggiore numero di organismi informali possibili e la cittadinanza nel suo complesso. Questa “buona pratica” (sviluppata nei benchmark 23, 24, 25) dovrebbe essere prevista all'interno dello strumento legislativo che disciplina la procedura di costruzione del piano al fine di garantire un approccio aperto.

Sostanzialmente la partecipazione di tutti i soggetti interessati all'elaborazione, alla discussione e all'attuazione del piano dovrebbe essere formalizzata. Questo può in parte allungare l'iter di programmazione, ma

garantisce la condivisione sia degli obiettivi strategici che del quadro di riferimento alla base delle scelte operate del piano.

### **Benchmark 23: “Un approccio attivo e aperto”**

Sarebbe estremamente utile adottare un approccio attivo e aperto alla partecipazione pubblica nella costruzione del piano, al fine di garantire che tutti i temi strategici vengano individuati e trattati; un’impostazione di questo tipo, infatti consente di raccogliere tutte le proposte ed i suggerimenti avanzati e di costruire un piano partecipato che goda di consenso e sostegno diffuso.

### **Benchmark 24: “Partecipazione dei soggetti interessati”**

Il processo di predisposizione del piano può essere rafforzato facendovi partecipare i principali soggetti interessati sia nella fase di elaborazione che in quella di attuazione. Questo approccio appare particolarmente utile in quelle situazioni in cui il team che lavora al piano non presenta tutte le necessarie competenze che in questo modo verrebbero integrate con l’esperienza e la professionalità degli altri soggetti coinvolti. Il metodo più efficace appare essere l’istituzione di accordi formali per lavorare congiuntamente sulla preparazione della strategia.

### **Benchmark 25: “Trasparenza”**

Uno degli elementi più importanti di una pianificazione territoriale metropolitana efficace risiede nella capacità di comunicare e di trasmettere il significato alla strategia adottata e delle politiche, dei programmi e dei progetti che la supportano.

Adottare un approccio trasparente in tutte le fasi di elaborazione e attuazione del piano, renderne chiare e comprensibili le scelte e le strategie adottate, ne rafforza il sostegno e contribuisce a facilitarne l’attuazione; è infatti importante che ogni decisione sulle politiche previste dal piano, sul loro monitoraggio e riesame siano chiaramente documentate e motivate.

### **Benchmark 26: “Sperimentare il piano”**

Come azione improntata ad un approccio aperto e trasparente nel processo di formazione del piano, l'ente di pianificazione territoriale potrebbe trovare utile mettere alla prova il piano attraverso seminari di settore o territoriali e/o conferenze oppure interrogazioni, formali o informali, durante le quali attivare un confronto aperto con rappresentanti pubblici sulla strategia, sulle politiche e sulle proposte che lo sostengono.

### **Benchmark 27: “L’attuazione”**

Un aspetto importante per rendere efficace il piano è che l'ente metropolitano possa garantirsi l'impegno dei soggetti principali coinvolti nell'attuazione del piano strategico attraverso accordi di partenariato mediante i quali possano essere messe a disposizione risorse umane e finanziarie.

### **Benchmark 28: “Monitoraggio”**

Man mano che il piano viene applicato, predisporre ed attuare un monitoraggio su base annuale dei progressi sarebbe utile a sostenere gli obiettivi dei benchmark da 20 a 23.

Il monitoraggio del piano deve prevedere l'esame periodico di diversi fattori:

- i cambiamenti nel quadro dell'assetto territoriale nazionale,
- i mutamenti nel quadro socio-economico di riferimento,
- il raggiungimento degli obiettivi della strategia adottata,
- la realizzazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di settore che sostengono le strategie.

### **Benchmark 29: “Riesame”**

È importante procedere periodicamente al riesame del piano strategico al fine di mantenerne intatta l'efficacia nel trattare i temi strategici essenziali.

Man mano che il piano viene applicato, il monitoraggio dovrebbe evidenziare nuovi temi strategici rilevanti da affrontare, politiche, programmi e progetti che vanno emendati, allo scopo di mantenere intatte la

pertinenza e l'efficacia della Strategia metropolitana. Il piano dovrebbe essere riesaminato periodicamente, in tutto o in parte, secondo la necessità, preferibilmente ogni due anni, ma almeno ogni cinque.

## **6. Alcune considerazioni sul Practice benchmark e sul progetto InterMetrex**

Il perfezionamento del Practice Benchmark e la sua diffusione alle oltre 120 regioni ed aree metropolitane europee costituiscono uno dei risultati del progetto InterMetrex, che ha inteso fornire uno strumento concreto alle autorità metropolitane esistenti, e a quelle che stanno nascendo, per migliorare le proprie competenze nel campo della pianificazione territoriale. Il partenariato costituito con la rete Metrex ha offerto una gamma rappresentativa di queste realtà e esigenze.

InterMetrex, come detto all'inizio, è stato finanziato dall'iniziativa comunitaria Interreg III C, che tra i diversi obiettivi, perseguiva quello di migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti utili allo sviluppo regionale e alla coesione tra le regioni europee. Metrex opera affinché che ulteriori sviluppi e perfezionamenti del Practice Benchmark, e la sua applicazione al livello metropolitano, possano dare un contributo concreto alla predisposizione di strumenti di pianificazione innovativi, in grado di soddisfare l'esigenza di una governance metropolitana capace di raggiungere gli obiettivi dell'Europa a 27 in materia di sviluppo urbano sostenibile e di dare risposta alle sfide comuni con le aree metropolitane europee si stanno misurando.

All'interno di questo progetto ha costituito un valore aggiunto la cooperazione interregionale che è stata portata avanti, essenziale per raggiungere gli obiettivi e i risultati prefissati nel corso dei vari workshop d'analisi e di sintesi miranti a discutere e a confrontarsi sull'applicazione del benchmark alle varie realtà europee.

L'esperienza maturata con la partecipazione al progetto ha infatti apportato numerosi benefici ai partecipanti che si ritiene opportuno riportare anche per dare conto dell'arricchimento sul piano professionale sedimentato con la realizzazione del progetto InterMetrex.

Il confronto e lo scambio di conoscenze ed esperienze con tanti partner europei provenienti da molteplici aree metropolitane ha consentito di acquisire una maggiore consapevolezza delle profonde trasformazioni e del rinnovamento in atto nelle città europee, che riguarda non solo la dimensione

urbanistica, ma anche e forse più, quella della composizione sociale, dei settori dell'economia e della tecnologia della comunicazione. Consapevolezza che costringe a fare i conti con il reale posizionamento di ciascuna città nel contesto europeo e a dare risposta concreta e tempestiva anche attraverso la pianificazione territoriale alle grandi trasformazioni in atto nelle metropoli e ai problemi che ne derivano.

Un ulteriore arricchimento è derivato dalla condivisione di idee, di metodologie innovative, di concreti strumenti di pianificazione utili a dare risposta a problemi comuni di governance urbana. In particolare questa esperienza ha migliorato la capacità di comprendere le nuove complessità che interessano i processi di pianificazione nelle metropoli europee.

L'applicazione del benchmark a un numero rilevante di aree metropolitane e la discussione che ne è conseguita durante i workshop ha poi consentito di migliorare la capacità di esaminare le diverse esperienze di pianificazione e di estrarne i principali fattori di successo.

Molti partner hanno anche sottolineato l'importanza di vedere dal vivo le trasformazioni avvenute e gli interventi in atto in numerose aree urbane, attraverso le visite guidate organizzate dai partner ospitanti i workshop in base all'approccio empirico, tipico delle culture anglosassoni, di "*learning from seeing*".

## L'applicazione del Benchmark al PTCP di Bologna

*di Alessandro Delpiano*

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, il Practice Benchmark è stato applicato al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Bologna.

La valutazione del PTCP rispetto agli indicatori proposti è stata effettuata dai dirigenti e funzionari della Provincia di Bologna facenti parte del gruppo di lavoro del progetto InterMetrex, composto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia di Bologna. Ne è scaturita una individuazione del posizionamento qualitativo del PTCP di Bologna rispetto alle migliori esperienze di pianificazione presenti in Europa.

Di seguito si riporta il risultato del lavoro consistente in un giudizio sulla rispondenza del piano valutato rispetto all'indicatore proposto. Tale giudizio è espresso in riferimento a tre gradi qualitativi. Per ogni indicatore viene riportata una descrizione sintetica, l'illustrazione e la spiegazione di ogni grado di valutazione, il giudizio di sintesi sull'aspetto esaminato e un commento contenente una spiegazione delle motivazioni che hanno portato ad esprimere tale giudizio.

La griglia di valutazione è stata applicata al documento di piano del 2004. Naturalmente da allora ad oggi, lo strumento di pianificazione ha avuto il proprio percorso attuativo: tutte le Associazioni Intercomunali, tranne quella dell'Alta e Media Valle del Reno, hanno elaborato o stanno elaborando i PSC in forma associata coprendo un territorio con il 93% della popolazione provinciale; tutti gli Accordi Territoriali per le aree produttive sono stati approvati; i principali piani strutturali (mobilità e commercio) sono ormai in fase di adozione; sono stati costituiti fondi di compensazione territoriale intercomunali; sono stati sottoscritti i principali Accordi Territoriali per i poli funzionali (Ospedali, Fiera, Università, Stazione Centrale) e sono in elaborazione gli altri (Aeroporto, interporto ecc.).

## COMPETENZE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA A LIVELLO METROPOLITANO

COMPETENZE DI  
PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 1

**Disponibilità di un Piano territoriale nazionale o sovraordinato - ossia chiarezza del quadro di pianificazione nazionale o di livello superiore**

- A Il vostro governo o la vostra Autorità statale/di livello superiore ha preparato un piano di sviluppo territoriale integrato a livello nazionale per inquadrare il vostro Piano strategico con priorità nazionali esplicite?
- B Concorda il vostro governo su un piano nazionale di lungo periodo e/o su un programma per temi politici settoriali?
- C Dà il vostro governo, quale approccio minimo, talune direttive politiche nazionali per settori specifici della pianificazione che vanno integrate nel vostro Piano strategico?

	X	

### Commento:

Lo strumento di pianificazione a scala metropolitana dell'area bolognese è il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e l'ente deputato alla sua elaborazione ed approvazione è la Provincia.

Per questo motivo, quale piano sovraordinato non ci si può riferire ad un piano nazionale, che peraltro la legislazione italiana non prevede, ma

occorre considerare il Piano Territoriale Regionale (PTR), nonché altri importanti strumenti di pianificazione aventi effetti rilevanti a scala territoriale, quale il Piano dei trasporti (PRIT) e il Piano paesistico (PTPR):

- il Piano territoriale regionale (PTR), che definisce gli obiettivi generali per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale e regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali; questo piano si concentra sui grandi orientamenti di fondo delle politiche territoriali regionali, delinea gli scenari futuri per le scelte e rappresenta un riferimento per la pianificazione di livello provinciale. In particolare il PTR è la sede in cui viene individuato il ruolo dell'area metropolitana bolognese all'interno del sistema territoriale regionale e nei confronti delle reti sovraregionali e sovranazionali in cui Bologna e l'Emilia-Romagna sono inseriti. Il primo PTR è in vigore dal 1990 ed attualmente è in corso di elaborazione un suo aggiornamento.
- Il Piano territoriale paesistico (PTPR), che persegue gli obiettivi di garantire la qualità dell'ambiente e assicurare la salvaguardia del territorio e delle sue risorse primarie, fisiche, morfologiche e culturali, anche determinando specifiche condizioni ai processi di trasformazione ed utilizzazione del territorio.
- il Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT 1998-2010), i cui contenuti riguardano la materia della programmazione dei trasporti, indirizzando e coordinando gli interventi degli Enti locali e degli altri soggetti pubblici e privati operanti nel sistema dei trasporti e della mobilità di interesse regionale e locale.

COMPETENZE DI  
 PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
 A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 2**

**Strategie regionali integrate per uno sviluppo sostenibile - ossia in quale misura le vostre competenze sono sostenute anche da un'azione integrata dei soggetti interessati? Sebbene i piani territoriali debbano rispecchiare considerazioni socioeconomiche, la Strategia integrata dovrebbe essere un piano esaustivo che integri aspirazioni, aspetti ed azioni socioeconomiche, non presenti nei piani territoriali; ad es. azioni per promuovere la coesione sociale o programmi per promuovere l'acquisizione di nuove competenze.**

- A S'impegna la vostra organizzazione per preparare strategie integrate di pianificazione regionale, come convenuto con tutti i soggetti interessati?
- B Il vostro mandato legale di programmazione strategica è sostenuto dai soggetti interessati importanti in base ad un accordo formale?
- C Il vostro mandato legale di programmazione strategica è sostenuto dai soggetti interessati importanti con un'azione concordata e coordinata insieme?

	X	

## **Commento:**

Il PTCP di Bologna ha come obiettivo prioritario la ricerca di un'efficace interazione con gli altri strumenti di governo del territorio, dell'economia e della società. La scelta è stata quella di costruire uno strumento espressione di un sistema di governo (governance) e non un atto unilaterale di governo di un Ente territoriale. Per cercare di superare le difficoltà, che a questo tipo di approccio pongono i limiti dell'ordinamento e della legislazione vigenti, il PTCP, sostenuto dalla rinnovata legislazione regionale in materia urbanistica, mette in campo tre chiavi di innovazione politica ed amministrativa ossia: la sussidiarietà istituzionale, la semplificazione normativa e la partecipazione istituzionale e sociale. L'attuazione della sussidiarietà si sostanzia nel fatto che il PTCP concentra la propria azione e trova la sua vera ragion d'essere negli ambiti e nelle materie aventi valenza sovracomunale o che a livello comunale non possono essere adeguatamente trattati.

COMPETENZE DI  
PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 3

Lo “status” dell’ente metropolitano di pianificazione - ossia una base d’azione legale e regolamentare

- A La vostra organizzazione è un’unica entità autonoma, inquadrata dalla legge, dai regolamenti o dalla costituzione, con responsabilità legali per fare pianificazione strategica?
- B La vostra organizzazione fa la propria pianificazione strategica imposta dalla legge, nell’ambito di una partnership unica formale o altro meccanismo unico condiviso con altre Autorità pubbliche o soggetti interessati?
- C La vostra organizzazione partecipa alla pianificazione strategica come parte di un gruppo consulente non previsto dalla legge?

	X	

### Commento:

La riforma del titolo V della Costituzione (legge 3/maggio 2001) ha dato nuovo impulso allo sviluppo del processo costitutivo delle Città metropolitane come Ente specifico di governo in Italia, dopo il venir meno delle aspettative innescate dalla L.142/90.

Questa riforma ha dato valore costituzionale alle Città metropolitane e specificato che le funzioni amministrative sono attribuite principalmente ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alcune funzioni

siano conferite a Province, Città metropolitane e Regioni. Attualmente però la Città metropolitana come Ente non è stata attuata.

Nell'esperienza bolognese il ruolo di ente di pianificazione a livello metropolitano è stato assunto dalla Provincia e realizzato anche attraverso strumenti di carattere concertativo volontario, quale la Conferenza metropolitana a cui partecipano i sindaci dei Comuni dell'area. La Regione riconosce ampie competenze alla Provincia di Bologna per quanto riguarda le tematiche di area vasta della metropoli bolognese ed in particolare di quelle che hanno valenza sovracomunale e di quelle per le quali il ruolo della Provincia costituisce l'indispensabile connessione fra le politiche territoriali regionali e le politiche dei Comuni.

Il PTCP svolge inoltre un ruolo rilevante al fine di promuovere una cultura metropolitana e per sperimentare nuove forme di cooperazione fra i vari soggetti (istituzioni, categorie economiche, associazioni pubbliche e private).

COMPETENZE DI  
PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 4**

**La formalizzazione dell'Ente di pianificazione - ossia la portata del vostro mandato. La categoria A non implica che l'Autorità regionale abbia la responsabilità legale per tali temi. Significa che l'autorità è incaricata di prenderli in considerazione.**

- A La pianificazione strategica, per la quale avete un mandato, investe tutti i quattro elementi primari della pianificazione per uno sostenibile sviluppo - sociale, economia, trasporti e ambiente?
- B La pianificazione strategica, per la quale avete un mandato, investe soltanto l'uso del suolo e i trasporti, mentre lo sviluppo economico e i temi sociali sono demandati ad altri enti?
- C La pianificazione strategica, per la quale avete un mandato, investe soltanto la pianificazione strategica dell'uso del suolo, mentre le altre categorie sono demandate ad altri enti?

		<b>X</b>

**Commento:**

L'ambito formale dell'ente di programmazione metropolitana è individuato dalla legge dell'Emilia-Romagna (LR 20/2000) che definisce la disciplina generale della tutela e uso del territorio e attribuisce esplicite competenze agli strumenti di pianificazione delle Province e dei Comuni in materia di urbanistica, uso del suolo, trasporti e assetto ambientale.

Specificamente questa legge attribuisce le competenze di pianificazione dell'area metropolitana principalmente al PTCP. Nel fare questo, la legge, mentre definisce compiutamente le competenze del PTCP per quanto riguarda la pianificazione dell'uso del suolo e dei trasporti, appare meno incisiva nel definire le competenze in materia di sviluppo economico e sociale. Al fine di valutare i fabbisogni della società e le domande provenienti dal territorio uno specifico documento del PTCP, il Quadro conoscitivo, prende in considerazione in maniera approfondita i fattori socio economici. Un altro importante elemento costitutivo del piano è costituito dal "Documento preliminare" finalizzato a individuare obiettivi e scelte di pianificazione compatibili con uno sviluppo sostenibile del territorio. Inoltre il piano contiene una specifica valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte insediative ed infrastrutturali.

COMPETENZE DI  
PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 5**

**Responsabilità di pianificazione strategica (sociale, economia, trasporti e funzioni ambientali) - ossia l'esito della vostra responsabilità di pianificazione**

- 5.1 Funzioni sociali
- 5.2 Funzioni economiche
- 5.3 Funzioni di trasporti
- 5.4 Funzioni ambientali

	X	
	X	
		X
		X

**Lo stesso tipo di domanda vale per tutte le funzioni:**

- A Lo sviluppo o la pianificazione dell'uso del suolo del vostro Piano è bene integrato con altre importanti categorie - sociale, espansione economica, pianificazione dei trasporti, ambiente - per produrre un approccio olistico ed integrato alla pianificazione strategica della vostra area? Ad es., se l'autorità di pianificazione è anche responsabile per la funzione economica, vi è piena integrazione e si rientra nella categoria A.
- B Sono i temi connessi della pianificazione sociale, economica, dei trasporti e dell'ambiente legati alla vostra pianificazione dell'uso del suolo tramite meccanismi quali, ad es., un ente affine incaricato della pianificazione strategica dei trasporti, piuttosto che essere bene integrati nel piano?

C Questi temi connessi della pianificazione sociale, economica, dei trasporti ed ambientale sono tenuti ben separati dalla pianificazione dello sviluppo e prodotti come piani settoriali connessi?

**Commento:**

La realizzazione di un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale integrato al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile della popolazione è tra gli oggetti della legislazione regionale. Quindi nel PTCP lo sforzo di integrazione tra la pianificazione dell'uso del suolo e la pianificazione sociale, economica, dei trasporti e dell'ambiente è stato massimo, al fine di creare uno strumento di riferimento unitario che fosse capace di integrare tematiche tradizionalmente settoriali. Dal punto di vista dell'efficacia i temi connessi alla pianificazione sociale ed economica possono però essere ancora sviluppati e maggiormente integrati nello strumento generale.

COMPETENZE DI  
PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 6

**Livello di coesione dell'area di competenza dell'Ente di programmazione - ossia il vostro territorio è un'unità coerente di pianificazione - (quale ad esempio una Regione Urbana Funzionale)? È di fatto autonoma, oppure le decisioni di pianificazione in aree confinanti interessano significativamente il vostro territorio?**

**Vi sono cinque diversi bacini d'utenza suggeriti per misurare l'autonomia o la coerenza della vostra area soggetta a pianificazione:**

- 6.1 Bacino d'utenza del pendolarismo
- 6.2 Bacino d'utenza della rete dei trasporti pubblici
- 6.3 Mercato d'edilizia abitativa
- 6.4 Bacino d'utenza del commercio al dettaglio
- 6.5 Bacino d'utenza idrologico

		X
		X
		X
		X
		X

**Lo stesso tipo di domanda vale per tutte le misure riguardanti il bacino d'utenza:**

- A Più del 95% della vostra popolazione giornaliera vive nel bacino d'utenza del pendolarismo?
- B Tra il 66% e il 95% della vostra popolazione giornaliera vive nel bacino d'utenza del pendolarismo?
- C Meno del 66% della vostra popolazione giornaliera vive nel bacino d'utenza del pendolarismo?

### **Commento:**

Il territorio della Provincia di Bologna è formalmente l'ambito territoriale in cui operano le politiche e le disposizioni del PTCP; tale ambito discende da una perimetrazione di carattere esclusivamente amministrativo, ma ciononostante il territorio provinciale si può considerare anche una coerente unità territoriale di pianificazione in quanto i bacini d'utenza riferiti ai fenomeni indicati sono pressoché completamente interni al territorio provinciale, soprattutto se si considera il ruolo della città di Bologna come baricentro del sistema territoriale provinciale. Esistono poi limitati casi di sovrapposizione con altri ambiti urbani funzionali che interessano in particolar modo i centri collocati ai margini del territorio provinciale, i cui bacini di utenza escono dai confini amministrativi provinciali, interessando i territori contermini (Province di Ferrara e Modena).

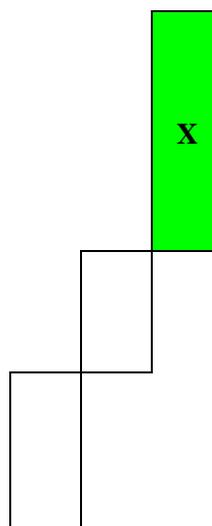
COMPETENZE PER L'ATTUAZIONE DI UNA STRATEGIA METROPOLITANA

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 7**

**Poteri per attuare e tutelare una strategia di pianificazione - ossia avete la facoltà, mediante il vostro piano, di controllare lo sviluppo - ossia il ruolo normativo?**

- A La vostra organizzazione ha il potere di garantire che lo sviluppo sia sempre conforme al vostro piano, e che il piano controlli lo sviluppo, compresa la possibilità di prendere decisioni su singoli progetti, senza interventi dei comuni di livello inferiore ?
- B Quando si prendono decisioni su singoli progetti di sviluppo, il vostro piano è soltanto un fattore tra molti altri che vanno considerati?
- C Quando si decide su singoli progetti di sviluppo, la vostra influenza e quella del vostro piano si limita a dare consigli e commenti ad altri che prenderanno la decisione finale?



**Commento:**

Nell'osservanza dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e differenziazione la LR 20/2000 attribuisce alla Provincia specifiche funzioni di pianificazione che attengono alla cura degli interessi di livello sovracomunale, prevedendo forme di partecipazione dei Comuni all'esercizio di tali funzioni. Compete invece ai Comuni specificare, approfondire ed attuare i contenuti propri del PTCP, conformandosi alle

prescrizioni e ai vincoli e dando attuazione agli indirizzi e alle direttive contenuti nello strumento provinciale. L'approvazione del piano comunale è infatti subordinata all'acquisizione dell'intesa della Provincia in merito alla conformità del Piano agli strumenti della pianificazione di livello sovraordinato.

COMPETENZE PER L'ATTUAZIONE DI UNA STRATEGIA METROPOLITANA

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 8**

**Livello di influenza sulle risorse attuative - ossia quanto controllo esercitate sulle risorse necessarie per attuare la vostra strategia - ossia il ruolo attivo di leader?**

- A Il vostro piano dirige le risorse dell'insieme di agenzie pubbliche ed enti governativi per sostenere finalità ed obiettivi propri - cioè: una gestione "unita", e dirige anche gli investimenti privati affinché tutte le risorse di sviluppo siano organizzate e controllate dal piano.
- B Il vostro piano opera più in base ad un impegno formale negoziato dai partners, piuttosto che sulla direzione "assoluta" impressa dal piano?
- C Il vostro piano è di fatto separato dalla sua attuazione, che poggia sulla vostra consulenza e sulla capacità di creare reti per radunare risorse al fine della sua attuazione? Le proposte inserite nel piano possono essere definite ambiziose?

	X	

**Commento:**

Nonostante i progressi fatti verso l'obiettivo di influenzare ed indirizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche e private coerentemente con l'attuazione delle politiche del PTCP, attualmente l'efficacia non si può ancora definire soddisfacente.

I progressi più consistenti in questo campo riguardano gli investimenti sul sistema del trasporto pubblico, in misura inferiore gli investimenti sul sistema della viabilità e sul tema dell'edilizia economica e popolare, mentre ancora ridotti sono i condizionamenti esercitati dal PTCP nei settori dell'istruzione e della sanità, che rispondono fondamentalmente a piani settoriali anche di scala regionale (in particolare sanità).

## CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE A LIVELLO METROPOLITANO

CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 9

**Risorse professionali - ossia quali risorse di personale professionale avete a disposizione per fare pianificazione strategica?**

- A Avete un'equipe professionale dedicata al vostro mandato di pianificazione strategica?
- B Avete un'equipe professionale che includa personale in missione temporanea da altri enti, al fine di produrre il vostro piano, piuttosto che un'equipe dedicata a lungo termine?
- C La vostra équipe è costituita da personale assegnato "ad hoc" da altri enti o uffici di consulenza, che cambia di frequente?

		<b>X</b>

### Commento:

Il settore pianificazione territoriale della provincia di Bologna è attualmente ripartito in tre sottosectori e precisamente:

- il settore Urbanistica, che si occupa di tutti i procedimenti di verifica e approvazione provinciale degli strumenti urbanistici comunali;
- il settore Pianificazione territoriale di coordinamento provinciale che si occupa della redazione, approvazione e attuazione dello strumento urbanistico provinciale (PTCP);

- il settore Trasporti, che si occupa in modo particolare di trasporti pubblici: ferrovie regionali e provinciali, autolinee e taxi.

I compiti del settore PTCP consistono in particolare nella raccolta e archiviazione dei dati territoriali, nell'analisi dei dati stessi ai fini della comprensione dei fenomeni territoriali, nella formulazione di una strategia e di politiche territoriali, in sintesi nei vari aspetti riguardanti la redazione del Piano territoriale.

Nel prossimo futuro il Settore dovrà occuparsi dei programmi e dei progetti connessi al PTCP che costituiscono la sua attuazione (chiamati Accordi territoriali dalla legislazione regionale) e del successivo monitoraggio dell'efficacia delle politiche del Piano.

La complessità di questi compiti richiede senza dubbio una cospicua disponibilità di risorse professionali organizzate come un *équipe* permanente di professionisti della pianificazione.

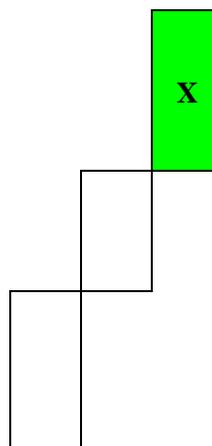
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 10

**Indagini e raccolta dati - ossia quanto sono rigorosi i dati e le informazioni necessarie a sostenere la vostra strategia e la formulazione della politica?**

- A Le vostre basi di dati per la pianificazione includono dati raccolti secondo norme convenute con, e adottate da, tutte le fonti di dati, e possono fare un'analisi territoriale integrata?
- B Le vostre basi di dati per la pianificazione includono dati raccolti secondo norme convenute con tutti i fornitori di dati?
- C Le vostre basi di dati per la pianificazione includono dati spesso non-standard e quindi richiedono risorse professionali per conciliare i dati e renderli utili ad un'analisi compatibile?



### Commento:

La moderne tecniche di raccolta e di utilizzo di dati necessari all'attività di pianificazione del territorio non può prescindere dall'utilizzo dei sistemi informativi territoriali (SIT).

La nascita del SIT della Provincia di Bologna, che inizialmente faceva parte integrante del Settore Pianificazione Territoriale, è riconducibile alla fine degli anni '80, quando particolari funzioni ad essa demandate, in primo luogo legate all'urbanistica ed alla pianificazione territoriale, cominciarono ad essere svolte più efficacemente introducendo nei processi

lavorativi le informazioni territoriali digitali. Un'importante fase della sua crescita è stata la costituzione di un patrimonio informativo in grado di alimentare un sistema di supporto alle decisioni sempre più utile ed affidabile. A tal scopo si è sempre operato in stretta relazione con la Regione Emilia-Romagna e con altri Enti ed Aziende di servizi operanti sul territorio. Ad oggi la Provincia gestisce e utilizza più di 500 diversi livelli (layer) informativi territoriali, alcuni dei quali cosiddetti di base, ovvero descrittivi della realtà territoriale (dalle foto aeree agli assi del reticolo stradale, dei corsi d'acqua, ecc.), altri tematici, ovvero rappresentazioni di informazioni particolari (dal catasto terreni al mosaico degli strumenti urbanistici comunali, al catasto degli scarichi di emissione in atmosfera, ecc..).

Tutti i dati sono standardizzati, catalogati e descritti tramite metadati; la maggior parte sono anche disponibili per la cessione esterna.

CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescent	Massima

### BENCHMARK 11

**Disponibilità di previsioni e proiezioni socioeconomiche - ossia quanto sono efficaci le previsioni e le proiezioni che inquadrano il vostro Piano?**

**Vi sono quattro aree di previsioni e proiezioni che il Benchmark propone come fondamentali per i piani di sviluppo strategici :**

- 11.1 Proiezioni demografiche e nuclei familiari
- 11.2 Economia
- 11.3 Trasporti
- 11.4 Commercio al dettaglio

	X	
	X	
		X
		X

**Lo stesso tipo di domanda vale per tutte le previsioni e le proiezioni:**

- A Le vostre previsioni e proiezioni sono preparate appositamente per la vostra area, sono internamente coerenti tra loro? Ad es. le previsioni dei trasporti devono integrare previsioni demografiche e rispecchiare tassi di crescita esposti/impliciti nelle previsioni economiche. Le previsioni sono di fatto controllate rispetto a, o riconciliate con altre proiezioni preparate da enti di rango superiore, ad es. nazionale o governativo?
- B Le vostre previsioni/proiezioni sono di fatto "autonome" nell'essere preparate soltanto per la vostra area di pianificazione, senza coerenza interna o riconciliazione con altre più ampie?

C Le vostre previsioni/proiezioni derivano semplicemente da previsioni/proiezioni contestuali più ampie, ad es. governative, e poi semplicemente fatte corrispondere alla vostra area, in base alla popolazione o su un'altra base?

**Commento:**

Il quadro conoscitivo del PTCP contiene una sezione specifica riguardante il sistema economico, sociale e demografico provinciale, che si incentra in particolare sull'analisi delle dinamiche dei comparti economici e degli andamenti occupazionali, sull'analisi delle dinamiche demografiche, sull'analisi dei fenomeni di suburbanizzazione, immigrazione e segregazione. Successivamente all'adozione del PTCP è stato inoltre presentato uno studio specifico riguardante l'evoluzione del settore del commercio al dettaglio e la ricostruzione dei modelli di spesa futuri dei consumatori.

Le previsioni e proiezioni socioeconomiche sono quindi predisposte appositamente per l'area metropolitana bolognese, ma non sono completamente coerenti ed integrate con gli scenari di altri settori; ad esempio le previsioni demografiche utilizzate per gli scenari nel campo dei trasporti e della mobilità provengono dallo strumento di settore regionale, ossia dallo strumento di rango superiore (PRIT).

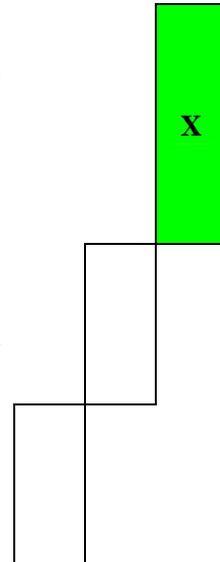
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Mimimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 12**

**Potenzialità di sviluppo urbano - come la vostra organizzazione concretizza il proprio approccio al risanamento/alla riqualificazione urbani?**

- A La vostra organizzazione fa un'indagine completa e una valutazione della capacità di sviluppo urbano a lungo termine, comprese le parcelle di terra attuali e future, che potrebbero risultare da mutamenti dell'uso del suolo (ad es.: il concetto di siti "windfall") e la possibilità d'intensificazione?
- B La vostra organizzazione fa un'indagine completa e una valutazione del suolo per sviluppo urbano di lungo periodo, limitandolo però al suolo per sviluppo zonato e alle future riserve conosciute?
- C La vostra organizzazione intraprende un'indagine completa e una valutazione del suolo per sviluppo urbano di lungo periodo, limitato a esistenti ripartizioni formali di suolo a sviluppo ?



**Commento:**

Il PTCP contiene senza dubbio una valutazione complessiva della capacità di sviluppo urbano a lungo termine del territorio metropolitano e svolge questo compito costruendo un vero e proprio modello di organizzazione spaziale del territorio metropolitano.

Gli elaborati costitutivi del PTCP hanno come base le previsioni urbanistiche sia attuate che vigenti, ma non ancora attuate, individuando

anche le aree con potenzialità di riutilizzo alternativo (si tratta in particolare delle aree industriali dismesse come per esempio gli ex zuccherifici).

Il PTCP individua inoltre le principali possibilità di sviluppo urbano del territorio metropolitano sia per le funzioni residenziali, individuando i centri urbani con maggiori dotazioni di servizi per la popolazione e meglio serviti dal sistema della mobilità, che per le funzioni produttive, selezionando una corona di ambiti produttivi disponibili allo sviluppo industriale, che per le funzioni di eccellenza, indicando i cosiddetti Poli funzionali (terziario, commercio, sanità, funzioni culturali e formative, funzioni ricettive ed espositive, ecc.). Tutto ciò senza dimenticare la tutela e valorizzazione del “non costruito” e delle risorse ambientali (cunei agricoli).

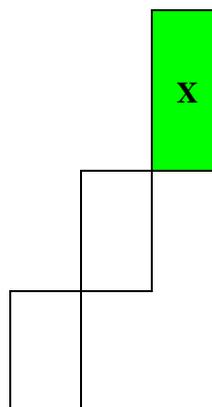
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 13

**Forma urbana e policentrismo - ossia dati i temi politici centrali del policentrismo nell'SSSE, come interpreta e articola il vostro piano strategico questa politica?**

- A Il vostro piano strategico include una strategia metropolitana formale policentrica delle funzioni urbane e per la ristrutturazione urbana e/o per la crescita urbana?
- B Il vostro piano strategico cerca di sviluppare aree urbane in un modo strutturato e compatto, ad uso misto, intorno a servizi di trasporto pubblico?
- C Il vostro piano strategico ha capacità e competenze soltanto per sviluppare aree urbane in modo compatto e ad uso misto?



### Commento:

Il modello insediativo proposto dal PTCP è fondato su un modello spaziale policentrico, ossia è ispirato ad un obiettivo di creazione di una rete di centri e di nuove centralità.

Il PTCP parte dalla considerazione che l'evoluzione spontanea non crea nuove centralità ma dilata quelle esistenti, aumentando la congestione dell'area metropolitana centrale e la dequalificazione delle aree periferiche, con conseguenze negative dirette sulla competitività economica, sulla coesione sociale e sull'accessibilità dei luoghi.

I nuovi luoghi centrali non possono però nascere semplicemente da un “progetto” ma sono individuabili e costruibili partendo da “antiche centralità”, già presenti nel territorio bolognese, e selezionandoli in base alla dotazione di servizi pubblici e all’accessibilità trasportistica, in particolar modo con i mezzi di trasporto pubblico collettivi.

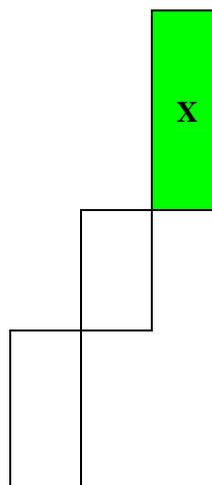
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

#### BENCHMARK 14

**Centri urbani - data l'importanza vitale degli insediamenti per le politiche UE nell'SSSE, come affronta la vostra organizzazione l'importante tema politico del futuro dei centri urbani nel suo piano strategico?**

- A Dà il vostro piano strategico grande importanza ai centri urbani, quali punti focali d'una strategia policentrica, con politiche normative appropriate per evitare la dispersione delle funzioni dei centri urbani?
- B Il vostro piano strategico individua i centri urbani quali siti preferiti di importanti funzioni imperniate su di essi, ma senza politiche normative a supporto?
- C Il vostro piano strategico individua i centri urbani, quali siti che esigono azioni per sostenere e ringiovanire il loro ruolo esistente come centro urbano?



#### Commento:

Come detto il modello insediativo proposto dal PTCP immagina un assetto spaziale policentrico, per sostenere questo modello i maggiori centri urbani esterni all'area urbana centrale vanno sostenuti e rafforzati, individuandoli come siti in cui localizzare anche funzioni metropolitane rare quali il sistema Università/formazione, attività legate alla cultura, alla sanità, al divertimento o alle funzioni ricettive ed espositive.

Il Piano provinciale da quindi grande importanza ai maggiori centri urbani della periferia, quali cardini per sviluppare concretamente la strategia policentrica, mettendo in campo politiche normative appropriate per esempio per evitare la dispersione dei servizi pubblici e privati anche nei centri urbani minori e concentrando la futura offerta insediativa residenziale proprio nei centri maggiori.

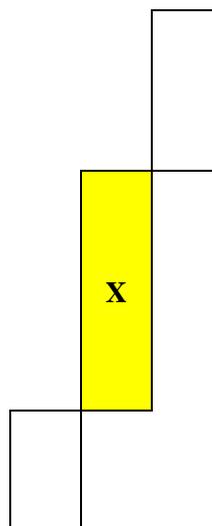
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 15

**Preparazione di scenari strategici - ossia la vostra organizzazione pianifica gli scenari, quale parte della sua strategia di lungo periodo, e come viene realizzato questo lavoro?**

- A La vostra organizzazione formula e modella scenari pianificatori pienamente integrati, che includono legami di reazioni tra politiche economiche, sociali, ambientali e dei trasporti?
- B La vostra organizzazione formula e modella scenari separati di pianificazione, economici, sociali, ambientali e dei trasporti, ma collegandoli mediante meccanismi di input/output - ossia riversando i risultati di un scenario sull'altro per analizzare gli impatti?
- C La vostra organizzazione formula e modella scenari separati di pianificazione, economici, sociali, ambientali e dei trasporti?



### Commento:

Nel processo di formazione del PTCP si è tentato di formulare e modellizzare scenari pianificatori integrati, che prendessero in considerazione i legami di relazione tra le dinamiche economiche, la dinamiche sociali, l'assetto delle tutele ambientali e l'evoluzione del sistema dei trasporti.

La Valutazione preventiva strategica degli effetti delle previsioni del Piano è espressamente prevista dalla nuova legislazione regionale che però afferma il principio generale senza entrare attualmente nel merito delle modalità di elaborazione di questa analisi.

Si tratta di un obiettivo particolarmente ambizioso ancora in fase sperimentale, per il quale non si dispone ancora di una letteratura codificata ed esempi di riferimento, che non si può certamente dire di aver pienamente raggiunto in quanto spesso si è dovuto ricorrere a scenari settoriali separati cercando di riversare i risultati di un scenario sull'altro per analizzarne gli impatti, in particolare individuando quelli sul sistema ambientale.

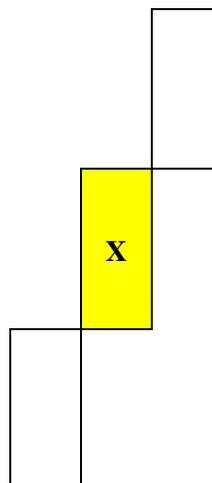
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### **BENCHMARK 16**

**Cambiamento sociale - ossia come analizza la vostra organizzazione i temi sociali e come li incorpora nel suo piano strategico?**

- A Il vostro piano strategico valuta gli effetti per la pianificazione dello sviluppo dall'esclusione sociale urbana e rurale e vi offre una risposta di sviluppo?
- B Il vostro piano strategico individua semplicemente aree di povertà/degrado multiplo e d'esclusione sociale come fattori da considerare nelle linee politiche del piano?
- C Il vostro piano strategico limita la copertura dei temi sociali ad una valutazione delle tendenze e caratteristiche in mutamento dei diversi gruppi clienti esclusi?



### **Commento:**

Non è del tutto presente nel PTCP un'analisi dettagliata delle condizioni di degrado sociale, economico e fisico delle aree urbane, anche perché nella realtà bolognese i fenomeni di degrado più diffusi riguardano proprio la qualità fisica degli spazi più che il degrado economico e sociale, che si presenta invece in modo più puntuale e circoscritto (vedi p.e. il tema della sicurezza in alcune zone del capoluogo). Anche l'analisi dei mutamenti socioeconomici e della migrazione a scala urbana sembra essere demandata agli strumenti sott'ordinati; sono invece puntualmente individuate le azioni,

legate ai compiti che la pianificazione territoriale può svolgere, per mitigare il degrado fisico ed incentivare l'integrazione sociale, soprattutto cercando di intervenire sulla qualità fisica degli insediamenti e sul loro livello di dotazione di servizi pubblici e privati.

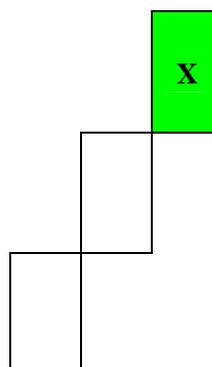
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 17

**Sviluppo economico - ossia come definisce la vostra organizzazione i/il suo/i contesto/i economico/i per il suo piano strategico e come valuta gli effetti di sviluppo di tale/i contesto/i?**

- A Il vostro piano strategico sviluppa i propri scenari economici futuri, intorno a cui il vostro piano strategico è poi parzialmente modellato?
- B Il vostro piano strategico integra l'interpretazione territoriale delle previsioni di espansione economica?
- C Il vostro piano strategico investe i temi economici limitandosi ad una valutazione degli effetti per il vostro piano delle attuali tendenze economiche?



### Commento:

Le analisi che fanno parte del Quadro conoscitivo del PTCP comprendono la valutazione della produzione annuale di superfici edilizie nei settori industriale, terziario e commerciale e una valutazione del consumo di suolo avvenuta nell'ultimo ventennio per l'insediamento delle medesime funzioni, con intervalli temporali più ampi (5 anni), specificando anche le modalità urbanistiche di utilizzo delle aree, ossia quantificando la quote per trasferimento, completamento o espansione urbanistica.

L'analisi dell'equilibrio dell'offerta e della domanda ha evidenziato nel settore produttivo un'offerta di ben 1.650 ettari di superficie di suolo, per una superficie edificabile di oltre 6 milioni di mq, a fronte di una produzione

edilizia media nell'ultimo decennio di poco più di 200.000 mq di superficie edificabile.

È chiaro quindi che non esiste un vincolo all'espansione economica produttiva dovuto a una carente offerta urbanistica, semmai si tratta di riorganizzare più razionalmente quest'offerta, oggi dispersa e frammentata in un numero eccessivo di localizzazioni (più di 150 ambiti produttivi) e non qualificata sotto il profilo dell'accessibilità e della dotazione infrastrutturale generale.

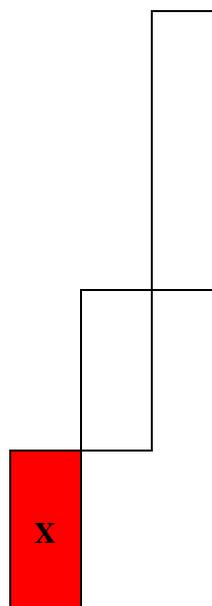
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 18

**Sviluppo dell'edilizia abitativa - ossia su che basi la vostra organizzazione valuta l'esigenza di nuova edilizia abitativa nel suo piano strategico?**

- A Il vostro piano strategico sviluppa anche un modello di mercato gerarchico o sistemico delle aree d'edilizia abitativa, in cui si separano le previsioni in flussi d'occupazione e si distribuisce il nuovo suolo per l'edilizia abitativa secondo i paragoni domanda-offerta di ogni singola area di mercato?
- B Il vostro piano strategico scompone la sua valutazione domanda-offerta per trattare i temi dell'occupazione secondo se sono offerte private o pubbliche?
- C Il vostro piano strategico contiene una valutazione complessiva di tutta l'area della domanda di previsioni per ulteriori alloggi e l'offerta di suolo per soddisfare i requisiti?



### Commento:

Le analisi compiute per la redazione del PTCP, che sono entrate a far parte del Quadro conoscitivo del PTCP stesso, comprendono una valutazione annuale della produzione annua d'abitazioni nei vari comuni della provincia e dell'offerta residua di aree con destinazione residenziale nell'area metropolitana (offerta effettiva di suolo).

Per quanto riguarda la valutazione della domanda nelle aree del mercato residenziale nel periodo contemplato dal Piano, con la finalità di ricercare un equilibrio tra domanda ed offerta nelle aree del mercato residenziale, a causa dell'inevitabile indeterminatezza degli scenari demografici con orizzonti quindicennali ma anche dei compiti specifici dello strumento pianificatorio in oggetto si è preferito rimandare queste valutazioni agli strumenti urbanistici comunali (piano strutturale con orizzonte anch'esso quindicennale e piano operativo con validità quinquennale).

Infine, non sono state sviluppate prescrizioni o azioni specifiche, ma esclusivamente indirizzi generali da riprendere e sviluppare nella pianificazione comunale, relativamente al tema del miglior utilizzo della disponibilità abitativa esistente nelle aree urbane. Disposizioni molte più specifiche riguardano invece il recupero e riuso del patrimonio edilizio nelle zone rurali.

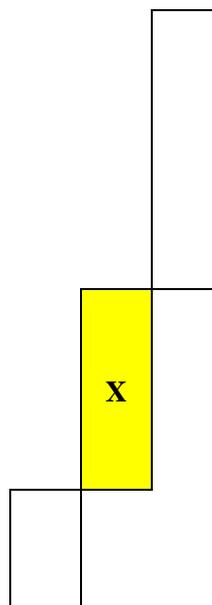
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 19**

**Il commercio al dettaglio - ossia come la vostra organizzazione valuta l'esigenza e l'impatto del futuro sviluppo del commercio al dettaglio?**

- A Per i punti della vostra rete di vendita al dettaglio, il vostro piano strategico poggia sulla modellizzazione di questa rete e dei suoi vari bacini d'utenza, calibrati da un'analisi dettagliata delle caratteristiche del compratore, che modella gli scenari di sviluppo della prevista domanda/offerta di commercio al dettaglio?
- B Il vostro piano strategico rispecchia un'analisi del bacino d'utenza dei punti della rete di vendita al dettaglio e una valutazione dell'offerta di suolo per il commercio al dettaglio rispetto alla domanda prevista?
- C Il vostro piano strategico rispecchia semplicemente un'analisi completa domanda-offerta in tutta l'area della richiesta di commercio al dettaglio?



**Commento:**

Le tematiche relative alla programmazione degli insediamenti commerciali e al loro rapporto con la pianificazione urbanistica e territoriale hanno visto recentemente un riordino legislativo a partire dal livello nazionale, con il D.Lgs 114/98, fino al livello legislativo regionale ed al livello dei regolamenti attuativi di dettaglio. Fra i contenuti della riforma vi

era l'obbligo di indire una Conferenza provinciale sul commercio, in anticipazione e sostituzione del PTCP, per definire la programmazione pluriennale dell'assetto delle attrezzature della grande distribuzione commerciale, cioè delle attrezzature commerciali di rilievo sovracomunale.

Il quadro conoscitivo della Conferenza, conclusasi nel maggio 2000, era naturalmente costituito da un'analisi dei livelli e modelli di spesa nel commercio al dettaglio nei vari bacini d'utenza in cui è stato suddiviso il territorio provinciale, un'analisi dell'equilibrio e delle dinamiche recenti delle varie tipologie di vendita al dettaglio, dal commercio di vicinato fino alla media e grande distribuzione, un'analisi dell'idoneità urbanistica anche i termini di sostenibilità ambientale e trasportistica dei nuovi ambiti per le grandi strutture di vendita.

La formulazione delle politiche d'espansione della rete di vendita al dettaglio a livello metropolitano definite in quella sede è stata sostanzialmente confermata dal PTCP nel 2004, essendosi però in ogni caso messo in campo un aggiornamento delle analisi descritte e previsto normativamente la possibilità di un ulteriore aggiornamento tematico nel prossimo biennio.

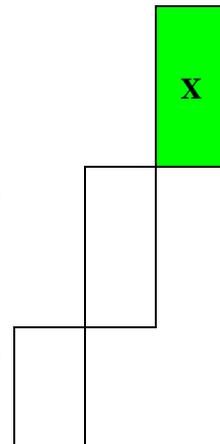
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 20**

**Trasporti - ossia come la vostra organizzazione valuta le future esigenze di trasporto dell'area pianificata nonché i futuri collegamenti di trasporto e l'uso del suolo associati al piano?**

- A La vostra organizzazione ha accesso a, e sfrutta la modellistica interattiva per analizzare le scelte politiche, comprese le retroazioni tra l'uso del suolo e i trasporti?
- B La vostra organizzazione accede a, ed utilizza modelli elettronici che modellizzano gli impatti del trasporto dello sviluppo pianificato in base ad un anno convenzionato di progettazione?
- C La vostra organizzazione limita la propria analisi a semplici estrapolazioni di tendenze di modelli esistenti di percorrenza e viaggio?



**Commento:**

Il policentrismo del sistema insediativo metropolitano e dei Poli funzionali ed industriali sovracomunali necessita naturalmente anche di una prospettiva di assetto del sistema infrastrutturale coerente e conseguente. Da questo punto di vista il PTCP opera due scelte strategiche: il Passante autostradale nord, ossia un nuovo tratto autostradale (con sviluppo lineare di circa 40 km) esterno e sostitutivo del tratto esistente, che sarà destinato al traffico locale, una Grande rete intermodale metropolitana di trasporti collettivi, concepita come un sistema integrato costituito dai vari progetti di

trasporto pubblico proposti ed in gran parte già finanziati per potenziare la mobilità pubblica nell'area bolognese. Si tratta quindi di studiare le modalità tecniche e progettuali per favorire l'interazione ed integrazione fra i vari sistemi in corso di realizzazione, ossia principalmente fra il Servizio ferroviario metropolitano (8 linee ferroviarie, 82 stazioni o fermate, raggio di 25-30 km da Bologna Centrale), la Tranvia Borgo Panigale – San Lazzaro, lungo l'asse storico della via Emilia, e la nuova Metropolitana leggera bolognese, che dovrebbe collegare nella sua prima fase la Stazione ferroviaria centrale, con la Fiera e successivamente l'Aeroporto. Un sistema della mobilità imperniato quindi su un'unica grande rete intermodale di treni, di autobus, di tranvie e metropolitane, di parcheggi scambiatori e piste ciclabili per rendere appetibile il trasporto collettivo in termini di velocità, regolarità del servizio, confort, con riduzioni degli inquinanti e della congestione e aumento della sicurezza.

La formulazione delle politiche dei trasporti a livello metropolitano operata dal PTCP, ai fini della riduzione delle criticità in materia di trasporti e di circolazione, è naturalmente discesa da una valutazione modellistica dei movimenti e della circolazione di persone e merci attuale, da un'analisi della domanda di trasporto rispetto alle politiche regionali e nazionali e rispetto alle prospettive di sviluppo socio-economico delineate dal Piano, da una valutazione delle politiche settoriali disponibili, come per esempio la gestione della domanda di circolazione o l'offerta aggiuntiva di modalità di trasporto.

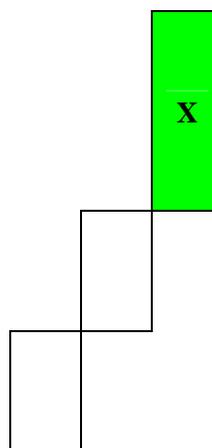
CAPACITÀ DI PRENDERE DECISIONI FONDATE  
A LIVELLO METROPOLITANO

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 21

**Qualità ambientale sostenibile - ossia come la vostra organizzazione valuta i potenziali impatti ambientali del piano strategico?**

- A La vostra organizzazione vuole stabilire la “capacità di carico” ambientale dell’area-oggetto, per lo sviluppo, e poi modella quantitativamente e qualitativamente i potenziali impatti combinati degli sviluppi esposti nel piano?
- B La vostra organizzazione si limita nella valutazione a stime convenzionali d’impatto per singoli grandi progetti?
- C La vostra organizzazione limita la valutazione all’impatto dei mutamenti attesi in condizioni ambientali?



### Commento:

Gli obiettivi di qualità ambientale affrontati dal PTCP riguardano in particolare i temi di crisi del ciclo dell’acqua, quelli della qualità dell’aria e dell’inquinamento atmosferico, il tema dei consumi energetici e dell’emissione di gas serra, il tema della produzione e dello smaltimento dei rifiuti, il tema del progressivo degrado del paesaggio.

Come anticipato al punto 15 la valutazione dell’impatto ambientale degli scenari di sviluppo e delle politiche settoriali dei Piani provinciali sulla capacità d’assorbimento dell’ambiente naturale, è espressamente prevista dalla nuova legislazione urbanistica regionale. Si tratta però di

mettere a punto modalità efficaci e credibili per l'elaborazione di queste valutazioni, attualmente si può dire di essere ancora in una fase sperimentale in cui si è ricorso a scenari settoriali separati cercando di riversare i risultati di un scenario sull'altro per analizzarne gli impatti ed in particolare quelli sul sistema ambientale.

## PROCEDIMENTO E PARTECIPAZIONE

	<b>EFFICACIA</b>		
	Minimo	Crescente	Massima
<p>PROCEDIMENTO E PARTECIPAZIONE</p> <p><b>BENCHMARK 22</b></p> <p><b>Formalizzazione dei diritti di partecipazione - ossia i soggetti interessati hanno il diritto formale di partecipare al vostro processo di pianificazione strategica?</b></p> <p>A I soggetti interessati hanno diritti legali formali “terzi” di partecipazione al vostro iter elaborativo del piano con il diritto legale di adire le vie legali per fare attuare la loro partecipazione?</p> <p>B Il vostro sistema d’elaborazione del piano ha un quadro legale con cui taluni enti, agenzie o Autorità sono nominati consulenti legali nell’iter d’elaborazione del piano?</p> <p>C Il vostro sistema d’elaborazione del piano poggia solo sul requisito legale di notificare a potenziali soggetti interessati e al pubblico che state ultimando o avete ultimato la preparazione di un piano strategico?</p>			<div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 100%; display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <span style="background-color: #00FF00; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">X</span> </div>

**Commento:**

La nuova legge regionale urbanistica sviluppa in maniera decisa i temi della concertazione e della copianificazione per la formazione degli strumenti di pianificazione a tutti i livelli istituzionali, abbandonando di fatto la logica gerarchica e piramidale dei piani a cascata (dal livello regionale al

livello provinciale fino al livello comunale). In particolare nell'articolato normativo regionale è espressamente previsto che prima dell'adozione dello strumento urbanistico debba essere convocata un'apposita Conferenza di pianificazione, per la ricerca della condivisione sia degli obiettivi strategici che del quadro conoscitivo alla base delle scelte operate dai vari Piani. La Conferenza di pianificazione del PTCP si è svolta a partire dal luglio 2002 fino dicembre dello stesso anno, prevedendo una serie di sedute sia tematiche che generali, utili sia all'illustrazione e discussione dei contenuti del Piano che alla formazione dei pareri valutativi dei vari soggetti partecipanti.

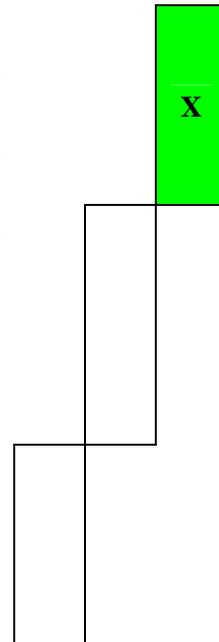
PROCEDIMENTO E PARTECIPAZIONE

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 23**

**Un approccio attivo e aperto - ossia quanto è attivo l'approccio della vostra organizzazione a coinvolgere i soggetti interessati nel vostro iter di pianificazione strategica?**

- A Il vostro iter comporta la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati, compresa la società civile, con pari opportunità per tutti di partecipare alla redazione del piano e di influenzare la sua forma e i suoi indirizzi?
- B Il vostro iter di partecipazione si limita a coinvolgere solo quei soggetti ritenuti "significativi" per il loro potenziale contributo al processo, ossia agenzie governative, aziende per le infrastrutture, ecc. o tutti quelli previsti dal regolamento?
- C Il vostro iter di partecipazione si limita alla consultazione formale dopo pubblicazione del piano e/o della sua bozza, e non comporta la partecipazione attiva dalle parti interessate alle fasi di elaborazione del piano?



**Commento:**

Come detto la nuova legge regionale urbanistica pone particolare attenzione ai temi della concertazione e della copianificazione per la formazione degli strumenti di pianificazione, rivolgendosi tramite lo

strumento della Conferenza di pianificazione non solo agli enti ed istituzioni pubbliche ma anche alle associazioni rappresentative della società civile e del mondo economico.

La condivisione degli obiettivi strategici con tutti questi soggetti, ed in particolare il coinvolgimento degli investitori privati, comporta senza dubbio la messa in atto di complesse procedure organizzative e un allungamento dei tempi di realizzazione del Piano ma costituisce una risorsa preziosissima e indispensabile in una prospettiva di ricerca di successo e attuazione delle scelte del Piano.

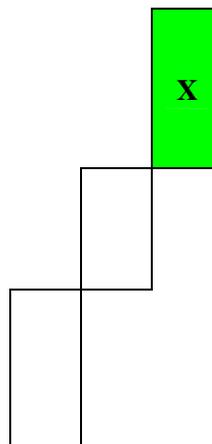
PROCEDIMENTO E PARTECIPAZIONE

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 24**

**Partecipazione dei soggetti interessati - ossia qual è la forma attuale e la natura della partecipazione dei soggetti interessati al vostro iter di pianificazione strategica? La partecipazione dei soggetti interessati andrebbe presa sia nell'elaborazione sia nell'attuazione del piano.**

- A Cercate attivamente la partecipazione dei soggetti interessati e del pubblico nell'elaborazione del piano, e questo avviene con una partnership formale per garantire l'equità dell'iter?
- B Stabilite gruppi di lavoro partecipativi con le parti interessate, soggetti interessati e il pubblico come strumento per la loro partecipazione attiva?
- C Limitate la partecipazione ad un approccio reattivo ad hoc "quando ne abbiamo bisogno" derivante dalle risposte-incentivi dei soggetti interessati/dell'opinione pubblica in senso lato?



**Commento:**

La partecipazione delle rappresentanze istituzionali e sociali all'elaborazione delle scelte del PTCP e la cooperazione per la loro attuazione sono fra gli elementi più significativi del sistema di governance promosso dal PTCP. L'esito del processo partecipativo è stato un accordo profondo e di merito con tutti i Comuni della Provincia, con le principali

associazioni imprenditoriali e sociali, con tutti gli altri Enti a cui sono attribuite competenze territoriali. Le uniche divergenze si sono verificate con il Comune di Bologna, a partire da una presunta volontà della Provincia di limitare le potenzialità di sviluppo del il capoluogo a favore del territorio più esterno.

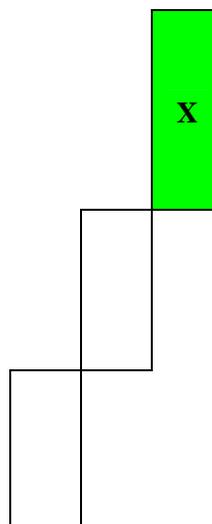
PROCEDIMENTO E PARTECIPAZIONE

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

**BENCHMARK 25**

**Trasparenza - ossia quanto è trasparente ed aperto l'approccio della vostra organizzazione alla sua pianificazione strategica?**

- A Le vostre decisioni di pianificazione sono adottate pubblicamente, il pubblico può accedere apertamente all'iter decisionale (rispetto ad iter "a porte chiuse") con decisioni documentate ed esposte all'esame pubblico?
- B Le vostre decisioni di pianificazione si limitano a spiegazioni condivise con i principali soggetti interessati, che sono strumentali al successo dei vostri piani?
- C Le vostre decisioni di pianificazione sono efficacemente riassunte nel piano attuale, con poche opportunità sostanziali per i soggetti interessati ed il pubblico di esaminare l'iter decisionale?



**Commento:**

Successivamente all'adozione del Piano si è svolta una ulteriore fase partecipativa consistente nella formulazione delle osservazioni da parte di soggetti pubblici e privati, le osservazioni pervenute sono state 234 e hanno riguardato circa 1500 argomenti specifici trattati dal Piano, ciascuna di esse è stata accolta o respinta sulla base di puntuali motivazioni. Sulla base di queste procedure e dei dati numerici descritti si può serenamente affermare che il PTCP della Provincia di Bologna si è contraddistinto per un

apprezzabile e efficace processo partecipativo da parte dei vari soggetti rappresentativi della società bolognese.

## PROCEDIMENTO E ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E RIESAME

PROCEDIMENTO E ATTUAZIONE,  
MONITORAGGIO E RIESAME

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 27

**Attuazione - ossia come è organizzata l'attuazione del vostro piano?**

- A L'attuazione del vostro piano strategico è conseguita con programmi formali fondati su contratti tra partners con importanti agenzie e aziende pubbliche e private?
- B L'attuazione e del vostro piano strategico è conseguita con accordi negoziati che sono accordi "di principio" piuttosto che programmi contrattuali?
- C L'attuazione del vostro piano strategico poggia su progetti sostanzialmente ambiziosi, che esigeranno accordi negoziati e una rete per realizzare l'erogazione?

		X

### Commento:

Fra le caratteristiche innovative del PTCP va ricordata, coerentemente con la filosofia della legge regionale, quella di contrastare la tradizionale concezione della pianificazione fondata su "due tempi" rigidamente distinti, afferenti da un lato alla definizione del quadro territoriale complessivo e dall'altro alla ricerca delle condizioni concrete di attuazione delle scelte che quel quadro compongono.

Il PTCP, anche a seguito del complesso processo di partecipazione svoltosi nell'ambito della Conferenza di Pianificazione, si è posto invece da subito il tema della ricerca delle concrete opportunità di attuazione delle scelte, percorrendo da subito la strada del perfezionamento sia dei contenuti strutturali e strategici generali che dei contenuti degli Accordi territoriali fra la Provincia e i principali "attori" delle trasformazioni territoriali: si tratta degli Accordi con l'Università, con la Fiera, con l'Aeroporto, con gli Ospedali, con il Centro logistico agro-alimentare, con l'Interporto, con le Amministrazioni comunali in cui sono localizzati gli ambiti produttivi destinati ad assorbire la futura domanda insediativa per funzioni industriali, artigianali, logistiche, commerciali e terziarie.

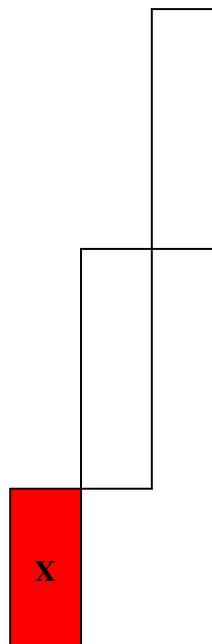
PROCEDIMENTO E ATTUAZIONE,  
MONITORAGGIO E RIESAME

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 28

**Monitoraggio - ossia su quale base è organizzato il monitoraggio del vostro piano e come ciò è riferito ai soggetti interessati?**

- A Il monitoraggio del vostro piano è pubblicato annualmente come documento pubblico formale, con obiettivi politici espliciti chiaramente enunciati, che danno a tutti i soggetti interessati, pubblico compreso, un'idea chiara sull'efficacia ed il conseguimento della vostra strategia di sviluppo?
- B Il monitoraggio del vostro piano è organizzato come relazione annuale data al vostro ente pianificatore, sia mediante taluni indicatori-chiave, corredati d'altri indicatori più soft, meno quantificabili, che pertanto danno una valutazione quantitativa e qualitativa d'efficacia?
- C Il monitoraggio del vostro piano prende la forma di relazioni generali dati all'ente pianificatore, indicando una valutazione generale dei progressi compiuti a fronte degli obiettivi?



### Commento:

Non è formalmente previsto un monitoraggio temporale dell'efficacia attuativa delle scelte contenute nel PTCP, semmai tale monitoraggio potrà svolgersi nell'ordinario svolgimento delle competenze amministrative attribuite all'ente provinciale, in particolare per quello che riguarda il

controllo della coerenza delle scelte della pianificazione di livello comunale con la pianificazione sovraordinati.

PROCEDIMENTO E ATTUAZIONE,  
MONITORAGGIO E RIESAME

EFFICACIA		
Minimo	Crescente	Massima

### BENCHMARK 29A

**Riesame - ossia qual è l'atteggiamento della vostra organizzazione per mantenere attuale il vostro piano e come ciò si rispecchia nel processo di pianificazione?**

- A La vostra organizzazione ha un impegno formale per riesaminare il suo piano strategico ogni cinque anni?
- B La vostra organizzazione ha un impegno dichiarato a riesaminare il suo piano strategico regolarmente, senza seguire una frequenza prestabilita di riesami?
- C La vostra organizzazione riesamina il suo piano strategico come ritenuto necessario, senza seguire impegni legali o formali e frequenze prefissate?

	X	

### BENCHMARK 29B

**Riesame - ossia qual è lo status attuale del vostro piano rispetto alla data di pubblicazione?**

È meno di due anni fa che la vostra organizzazione ha riesaminato il suo piano strategico?

Il riesame è attualmente in corso?

È più di cinque anni fa che il vostro piano strategico è stato riesaminato?

		X

## **Commento:**

La legislazione regionale non prevede esplicitamente un periodo di riferimento per la revisione dei Piani provinciali; la necessità di revisione generale dei contenuti del PTCP sarà quindi determinata dall'insorgere di importanti mutamenti del quadro socio-economico metropolitano che renderanno evidente il bisogno di aggiornare il quadro di riferimento e gli obiettivi strategici delineati dal PTCP. Razionalmente è difficile pensare che l'orizzonte temporale di validità del Piano possa travalicare un intervallo superiore ai dieci anni. Revisioni e varianti parziali al PTCP, riguardanti aspetti particolari o argomenti tematici (si pensi per esempio al tema dell'assetto della rete della distribuzione commerciale), potranno essere previsti anche con intervalli temporali ridotti (tre o cinque anni).



# Il ruolo delle città nelle politiche europee

*di Delia Cunto*

## **Introduzione**

È ormai ampiamente riconosciuto che per impostare correttamente il tema della governance metropolitana è necessario inquadrarlo all'interno di quello che viene oggi definito come sistema di governance multilivello, che coinvolge l'Unione Europea, gli Stati nazionali, le Regioni e le città.

Una riflessione sulla governance metropolitana in Europa non può quindi non tenere in debito conto da un lato come le politiche europee si sono riflesse nelle città e dall'altro quanto le città sono riuscite ad influenzare le politiche europee.

Se si considera che circa il 60% dei cittadini europei vive in aree urbane, appare evidente l'incidenza di questo dato sugli orientamenti delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale dell'Unione. Infatti, nel corso dell'ultimo decennio, le città sono divenute uno dei principali ambiti di attuazione delle politiche europee e, conseguentemente, uno dei loro principali e concreti banchi di prova.

Al tempo stesso, le città e le aree metropolitane hanno visto crescere la loro capacità di manifestare, nei diversi organismi dell'Unione Europea, i loro punti di vista e le loro esigenze, giocando il peso istituzionale che deriva dall'essere il livello più vicino ai cittadini e quello chiamato in maniera più diretta ad affrontarne i problemi.

## **1. La storia delle politiche urbane nell'UE**

Fino all'inizio degli anni Novanta il tema delle politiche urbane era stato escluso dall'agenda politica europea e dalle materie di competenza della Commissione in quanto ritenuto di competenza degli Stati nazionali. Le problematiche delle città venivano quindi affrontate in maniera frammentata all'interno delle diverse politiche settoriali (inquinamento, disoccupazione, marginalità sociale, congestione urbana, degrado delle periferie).

È solo dal 1994, con l'avvio del programma URBAN all'interno della programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che questo tema ha iniziato ad essere trattato in maniera autonoma e con un rilevante grado di

approfondimento anche se specificamente dedicato al tema della riqualificazione delle periferie cittadine.

Nel 1998 la Commissione ha presentato a Vienna, in occasione dell'European Urban Forum, la Comunicazione "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" nella quale si dichiarava necessario il rafforzamento del ruolo delle città europee, in quanto "luoghi di integrazione sociale e culturale, fonti di prosperità economica, di sviluppo sostenibile e basi per la crescita della democrazia".

Nello stesso anno, la DG Affari regionali e l'unità per i Fondi Strutturali di Eurostat hanno dato inizio ad un'importante indagine statistica, l'Urban Audit, riferita ad un significativo campione di città, con il fine di ottenere un quadro dettagliato, rappresentativo e completo dei principali centri urbani europei. Dati i risultati incoraggianti ottenuti tramite questa analisi, la Commissione ha deciso in seguito di ingrandire il campione statistico ed aumentare il numero di indicatori. I dati raccolti attraverso l'Urban Audit sono stati analizzati attraverso uno studio cominciato nel 2005 e conclusosi nel 2007 che ha prodotto una relazione denominata "Situazione delle città europee". La relazione è stata strutturata in modo da rispondere attraverso l'analisi dei dati a 4 questioni:

1. Aumento di popolazione o stagnazione nelle città europee?
2. Quanto contribuiscono le città alla competitività, alla crescita e all'occupazione?
3. Quali sono le caratteristiche particolari della vita urbana?
4. Di quale potere dispongono le città?

Le principali considerazioni emerse dallo studio in merito alle suddette questioni possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- In tutte le città, si è osservato un aumento della popolazione nelle zone periferiche e, anche laddove si è avuto un declino, questo è stato inferiore rispetto a quello delle zone centrali;
- La popolazione delle città esaminate tende ad aumentare più rapidamente nei casi in cui le città in questione si trovano in regioni a forte incremento demografico, quindi si può affermare che la situazione demografica delle città è influenzata dal contesto territoriale più ampio;
- Anche se l'invecchiamento della popolazione costituisce una caratteristica generale in tutta Europa, i dati osservati suggeriscono che,

in generale, le città con un incremento demografico più rapido sono quelle con una quota inferiore di popolazione anziana e, correlativamente, la quota più elevata di bambini e di giovani;

- Le grandi città esaminate hanno sperimentato livelli di immigrazione più elevati delle città di dimensioni minori, inoltre, le città più piccole tendono ad attrarre nuovi residenti dalle zone circostanti, mentre le città maggiori sembrano in grado di attrarre immigrati anche da zone lontane;
- Le città sono apparse come i motori della crescita economica in Europa. In tutte le città europee osservate le aree urbane si sono dimostrate essere i principali produttori di conoscenza e d'innovazione;
- Tuttavia, come in altre parti del mondo, la ricchezza prodotta nelle città non si riflette necessariamente in tassi di occupazione corrispondenti tra i cittadini delle aree urbane;
- Le famiglie di un solo membro tendono a raggrupparsi, generalmente nei quartieri centrali delle città. Allo stesso tempo, le famiglie con figli si orientano, nella stragrande maggioranza, verso le periferie nelle quali le case sono più grandi e spesso meno costose;
- Gli abitanti delle città presentano un livello di istruzione e di formazione molto superiore a quello degli altri europei;
- Le città non sono sempre i luoghi più sani per vivere;
- Vivere nelle città significa sempre più spesso passare molto tempo sui mezzi di trasporto pubblico;
- Dallo studio è emerso il seguente ritratto degli abitanti delle città: si tratta sempre più di famiglie composte di un solo membro, in un ambiente sempre più diversificato e con diverse capacità di partecipare alla vita delle società urbane in sviluppo nelle quali si trovano inseriti. Coloro che dispongono di un buon livello d'istruzione sono meglio in grado di sfruttare le prospettive economiche esistenti, mentre le persone poco istruite sono le più esposte al rischio di esclusione.

Ritornando al percorso storico, un altro passo importante viene compiuto nel 1999 con la presentazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), un documento di orientamento, promosso dai Ministri competenti in materia urbana e della gestione del territorio, nel quale veniva posto il tema del riequilibrio dell'assetto territoriale europeo. Con l'SSSE i Ministri hanno voluto dare una risposta a tre obiettivi fondamentali della politica europea: la coesione socioeconomica, la salvaguardia e la gestione delle risorse naturali e del patrimonio culturale,

una competitività più equilibrata del territorio europeo. È lo stesso documento, al suo interno a sottolineare il ruolo importante che le città possono avere nel raggiungimento di questi obiettivi, individuando inoltre 7 “opzioni politiche” specificamente dedicate alle aree urbane:

1. Sviluppo del ruolo strategico delle metropoli e delle “città-porta”, con un’attenzione particolare per lo sviluppo delle aree periferiche dell’UE.
2. Miglioramento delle infrastrutture destinate alle attività economiche, all’ambiente e ai servizi urbani, in particolare nelle regioni meno favorite, allo scopo di attrarre maggiormente gli investimenti mobili.
3. Promozione della diversificazione economica delle città dominate da un solo settore d’attività, e sostegno allo sviluppo economico di città piccole e medie in regioni meno favorite.
4. Promozione di strategie globali di pianificazione urbana che si propongano di favorire la diversità sociale e funzionale, ponendo l’accento sulla lotta contro l’esclusione sociale e prevedendo la riutilizzazione dei siti meno o per nulla sfruttati.
5. Promozione di una gestione prudente dell’ecosistema urbano.
6. Promozione di un’accessibilità sostenibile nelle zone urbane e nelle regioni di concentrazione urbana, grazie a politiche adeguate di localizzazione e di pianificazione dell’occupazione dei suoli, che favorisca la commistione delle funzioni delle città e lo sfruttamento dei mezzi di trasporto pubblici.
7. Sostegno a metodi efficaci di contenimento dell’espansione urbana incontrollata; alleggerimento della pressione urbanistica eccessiva, in particolare su talune zone costiere.

In seguito, con la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006, dopo un lungo dibattito è stata introdotta l’iniziativa URBAN II questa volta legata al tema del degrado sociale ed economico delle città medie. In particolare l’iniziativa URBAN II è stata imperniata sui seguenti obiettivi:

- a. promuovere l’elaborazione e l’attuazione di strategie particolarmente innovative per il recupero socioeconomico dei centri urbani medio-piccoli e dei quartieri in crisi dei grandi agglomerati urbani;
- b. favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla riqualificazione e sullo sviluppo urbano sostenibile nell’Unione Europea.

In questi anni cominciano ad avere un ruolo importante le associazioni di città e aree metropolitane europee come Eurocities e Metrex. Eurocities è una rete di circa 130 città europee con l'obiettivo di assicurare che le politiche urbane siano centrali all'interno delle politiche dell'Unione Europea, promuovere progetti di cooperazione transnazionale tra i membri della rete, facilitare l'accesso ai fondi comunitari, promuovere una metodologia di lavoro in rete tra le grandi città europee cercando soluzioni di lavoro comuni tra città che pur hanno diversità culturali, sociali ed economiche. Metrex, invece, è la rete di regioni e aree metropolitane europee costituita da 50 membri e composta principalmente da tecnici della pianificazione territoriale. L'obiettivo di questo gruppo di esperti è quello di definire e implementare strategie, politiche, programmi e progetti di sviluppo e pianificazione territoriale a livello metropolitano attraverso lo scambio di esperienze e portando avanti importanti progetti sul tema finanziati con i Fondi Strutturali.

Entrambe le reti, svolgendo una vera e propria azione di lobbying, hanno fatto sì che le politiche urbane abbiano assunto sempre maggiore importanza nell'agenda europea.

Molte iniziative sono venute anche dal basso, e cioè dalle stesse città, in particolare i Summit delle città europee che dal 2002 hanno affrontato temi importanti per le aree urbane come la promozione di un maggiore spazio e di una migliore integrazione delle città nelle politiche comunitarie in materia di sviluppo urbano, la crescita economica volta alla promozione di uno sviluppo solidale, rispettoso della qualità della vita e dell'integrazione sociale delle categorie più svantaggiate e l'importanza del ruolo delle città per lo sviluppo e la competitività del sistema europeo.

Nel 2005 poi all'interno del Parlamento europeo è stato costituito l'Intergruppo Urbano che riunisce parlamentari di diverse commissioni in un gruppo di lavoro sulle politiche urbane.

In questo lungo percorso vi sono state tre questioni importanti, che hanno visto la saldatura tra le tematiche specificatamente urbane e le strategie europee: lo sviluppo economico, la coesione sociale e l'integrazione territoriale.

Fra il 2004 ed il 2005 in diverse occasioni è stata manifestata l'esigenza di integrare le politiche urbane con la strategia di Lisbona-Goteborg, a partire dal riconoscimento del ruolo chiave che le grandi aree urbane stanno sempre più giocando per accrescere la capacità competitiva dell'intera Unione Europea, fondare l'economia su settori innovativi ed

aumentare le opportunità di una buona occupazione in tutti i paesi membri. Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha svolto una azione incisiva in questa direzione, producendo un importante documento sul ruolo delle aree metropolitane nell'attuazione della Strategia di Lisbona e promuovendo, insieme a Metrex e alla Presidenza di turno olandese, la conferenza "A European Agenda for metropolitan areas".

Anche il tema della coesione sociale è stato posto con forza, sia rispetto agli squilibri fra le diverse aree dell'Unione, sia nei confronti delle situazioni presenti in ogni area urbana, che vedono una crescente polarizzazione sociale, difficoltà di integrazione e il manifestarsi di nuovi conflitti. Le relazioni sulla coesione economica e sociale del CESE sono divenute così un riferimento importante anche per le politiche urbane, orientandone i successivi sviluppi.

Infine il ruolo delle città e delle aree metropolitane volto a favorire il riassetto in senso policentrico del territorio europeo è stato evidenziato nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, ed è stato approfondito in alcuni studi della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM) e in numerosi studi dell'ESPON (European Spatial Planning Observation Network). In particolare lo studio del CRPM dal titolo "Studio sulla costruzione di un modello di sviluppo policentrico ed equilibrato del territorio" ha cercato di capire come le aree urbane comprese nelle regioni periferiche e marittime possano contribuire all'obiettivo di uno sviluppo più equilibrato e policentrico. L'ESPON invece è un vero e proprio centro di ricerca che ha come obiettivo principale quello di attivare ricerche e studi sulle trasformazioni del territorio europeo a supporto delle politiche di sviluppo dell'Unione. Tra i vari progetti che ESPON ha portato avanti ce ne sono alcuni specificamente dedicati alle politiche urbane e al policentrismo.

## **2. I recenti sviluppi delle politiche urbane in Europa**

Dopo questa rapida analisi storica sulle politiche urbane all'interno dell'Unione Europea si giunge alla nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 la quale demanda alle Regioni l'identificazione delle priorità della politica urbana attraverso i loro documenti di programmazione (Quadri Strategici).

Il Consiglio europeo ha definito con gli orientamenti strategici comunitari i settori di intervento che è opportuno privilegiare, mentre la Commissione, con una Comunicazione del luglio 2006 (COM (2006) 385),

ha voluto porre l'accento su alcuni aspetti specifici della dimensione urbana mettendo a disposizione degli stati membri delle linee guida che segnalino i settori su cui appare necessario operare. La Commissione sottolinea innanzitutto l'importanza delle città sostenendo che *“L'Unione perseguirà i suoi obiettivi di crescita e di occupazione con maggiori risultati se tutte le regioni saranno in grado di svolgere il loro ruolo. Le città rivestono un'importanza capitale a tale fine, poiché in esse si trovano la maggior parte dei posti di lavoro, delle imprese e degli istituti di insegnamento superiore; la loro azione è inoltre determinante nella realizzazione della coesione sociale. Le città sono i centri della trasformazione basata sull'innovazione, sullo spirito imprenditoriale e sulla crescita economica. ... La qualità dell'ambiente urbano costituisce un fattore chiave di attrattiva.”*. Tra i fattori chiave in grado di migliorare l'attrattività delle aree urbane la Commissione ne individua quattro (i trasporti, l'accessibilità e la mobilità; l'accesso ai servizi e alle attrezzature; l'ambiente naturale e fisico; il settore culturale) segnalando poi anche le azioni a sostegno di questi fattori che sarebbe opportuno portare avanti:

- Utilizzazione ottimale dell'insieme delle infrastrutture di trasporto, il coordinamento delle varie modalità di trasporto e la promozione di modalità meno inquinanti.
- Collegamento delle città e delle regioni periferiche ai principali aeroporti e ai grandi assi delle reti transeuropee di trasporto (RTE).
- Coordinamento della pianificazione dei trasporti, della loro costruzione e della sistemazione del territorio al fine di gestire in modo efficace i trasporti urbani. Inserimento dei nuovi progetti in una strategia integrata.
- Miglioramento dell'efficacia e del funzionamento dei trasporti pubblici in particolare collegando le varie modalità di trasporto.
- Incoraggiamento all'utilizzo di mezzi di trasporto alternativi e meno inquinanti.
- Investimento in servizi moderni ed efficaci, facilmente accessibili online.
- Riqualificazione delle aree industriali abbandonate e rinnovo degli spazi pubblici.
- Coordinamento delle politiche di sistemazione del territorio e degli investimenti del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali tra le zone urbane, le zone rurali, la regione e il paese, al fine di gestire i problemi

causati dall'ampliamento delle zone urbane. Iniziative volte a trasformare le zone urbane e i centri città in luoghi di vita attraenti.

- Utilizzazione efficace dell'energia nelle zone urbane.
- Promozione di una cultura "viva" attraverso l'offerta di centri culturali, scientifici, musei, biblioteche, ecc.
- Rafforzamento dell'integrazione attraverso politiche culturali adeguate.

Gli ambienti urbani, inoltre, sono i centri in cui si sviluppa l'innovazione e dove crescono le nuove imprese è necessario quindi anche intraprendere azioni a sostegno di tale fattore:

- Promozione delle imprese attraverso il miglioramento delle infrastrutture economiche, dei trasporti, dell'accessibilità, il rinnovo degli edifici, dei parchi industriali, degli incubatori d'impres e dei centri commerciali.
- Fornitura di consulenze e di servizi di sostegno alle imprese.
- Promozione di cooperazioni tra partner locali.
- Miglioramento dell'accesso alle fonti di finanziamento.
- Attrazione dei "lavoratori del sapere".
- Sostegno ai progetti di ricerca e sviluppo (Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo) e all'introduzione di innovazioni tecnologiche.
- Stimolo e coordinamento delle partnership fra i poli di eccellenza, le università e gli istituti d'insegnamento superiore.

Infine, la Comunicazione della Commissione si sofferma anche sul tema della governance affermando che *"È importante stabilire una cooperazione flessibile tra i vari livelli di collettività pubbliche. Le città devono trovare, nel rispetto dell'organizzazione istituzionale propria a ciascuno Stato membro, le forme di governance efficaci che consentano loro di gestire tutti gli aspetti dello sviluppo urbano."* Inoltre, pone l'accento sulla partecipazione dei cittadini e sull'importanza delle reti e dello scambio di esperienze.

Le azioni di governance che la Commissione segnala sono le seguenti:

- Sviluppare partnership tra città, regioni e Stato, nel quadro di un approccio integrato coerente dello sviluppo urbano.
- Elaborare strategie coordinate a livello dell'agglomerato o in rete al fine di raggiungere una massa critica per raccogliere la sfida della concorrenza mondiale.

- Disporre di un piano coerente e di lungo periodo per ciascuno dei vari fattori di crescita sostenibile e di occupazione. Le azioni realizzate in un settore devono essere compatibili con quelle realizzate in un altro settore.
- Mobilitare i partner principali – il settore privato, la popolazione locale e le ONG, nonché i governi locali, regionali e nazionali – per farli partecipare alla pianificazione, all’attuazione e alla valutazione dello sviluppo urbano.
- Coinvolgere i cittadini locali, tra cui i giovani, i gruppi informali e le associazioni nella promozione della crescita e dell’occupazione urbane sostenibili, da un punto di vista ambientale e sociale.
- Utilizzare le conoscenze acquisite e riunite nel quadro del programma URBACT, nonché attraverso le altre reti europee e nazionali.
- Rendere sicuri i progetti di partnership pubblico-privato (PPP) attraverso un quadro giuridico chiaro. I finanziamenti privati sono utili e spesso necessari per completare i fondi pubblici. Il settore privato apporta non solo strumenti finanziari, ma anche competenze e attitudini complementari.
- Avere una visione strategica di lungo periodo e competenze tecniche e di gestione da parte delle autorità locali per un’efficace partnership pubblico-privato.

Arrivando agli sviluppi più recenti relativi alle politiche urbane in Europa, sono principalmente rappresentati da tre importanti documenti: la “Territorial Agenda of the European Union”, la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili” e il “First Action Programme for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union”.

I primi due documenti sono stati presentati e sottoscritti nel maggio 2007 a Lipsia in occasione del vertice dei Ministri per lo sviluppo territoriale dell’Unione Europea.

La Territorial Agenda rappresenta una sorta di aggiornamento dell’SSSE e sottolinea la necessità di una politica integrata di sviluppo territoriale, in particolare auspica lo sviluppo di reti tra le aree urbane e la partecipazione di un ampio numero di attori locali e regionali su temi quali la crescita economica sostenibile e le politiche del mercato occupazionale.

L’Agenda costituisce un quadro strategico per lo sviluppo territoriale europeo volto a rinforzare la competitività, come previsto dagli obiettivi di Lisbona e Goteborg e, inoltre, cerca di trasferire sul territorio gli obiettivi

della politica regionale promossa dalla Commissione europea con i Fondi strutturali 2007-2013. Oltre alle regioni metropolitane, anche le città di piccole e medie dimensioni sono incitate nel documento a rafforzare la loro identità internazionale e a stabilire le priorità per la cooperazione e le possibili sinergie di investimenti. Secondo l'Agenda, le azioni chiave da realizzare nel futuro dovranno essere la promozione di politiche comunitarie più coerenti sul piano territoriale ma anche la preparazione di specifici strumenti comunitari per rafforzare la coesione territoriale, sia a livello locale che internazionale. Per ottenere il raggiungimento di questi obiettivi, i ministri dei ventisette paesi membri si sono impegnati ad agire congiuntamente nel periodo 2007-2010 nel proseguire e potenziare la collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione europea.

Il secondo documento, la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili", spiega come una pianificazione urbana integrata rappresenti una condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile delle città europee. I temi chiave del documento sono le strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, il miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, i trasporti urbani non inquinanti e l'integrazione degli immigrati.

Le sfide poste dalla Strategia di Lisbona e Goteborg, e più in generale dal processo di globalizzazione in atto, quelle della crescita della competitività e di uno sviluppo più solido delle attività legate alla conoscenza hanno imposto una forte ripresa di attenzione alle questioni legate alle città: alla loro efficienza interna, alla sostenibilità della loro struttura insediativa, alla loro vivibilità ed alla riduzione dei fenomeni di segregazione e povertà. In questa prospettiva, la Carta di Lipsia rilancia una serie di indicazioni precedentemente proposte dal Quadro d'Azione sullo Sviluppo Urbano Sostenibile della Commissione Europea del 1998 e dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1999.

Infine, nel novembre 2007 è stato siglato il "First Action Programme for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union". Con questo accordo i Ministri responsabili per la pianificazione e lo sviluppo territoriale dell'Unione Europea si sono impegnati ad implementare gli obiettivi e le priorità dell'Agenda territoriale a livello nazionale, regionale e locale incoraggiando processi di cooperazione fra gli stati e fra questi e le istituzioni europee. Il First Action Programme è orientato da cinque principi: solidarietà tra le regioni e i territori, la governance multilivello, l'integrazione delle politiche, la cooperazione sulle questioni territoriali e la sussidiarietà. Di particolare interesse per le politiche urbane risulta essere

l'impegno dei ministri a prendere in considerazione la dimensione territoriale ed urbana nell'implementazione delle politiche settoriali sia a livello nazionale che europeo. Rispetto ai documenti che lo hanno preceduto il First Action Programme non si pone soltanto degli obiettivi, ma individua cinque linee d'azione da seguire e le relative proposte operative.

## **Conclusioni**

Dall'analisi storica si evince che negli ultimi anni il ruolo delle aree urbane ha subito importanti trasformazioni. Sicuramente è andato via via rafforzandosi facendo emergere sempre di più l'importanza delle politiche urbane per l'UE e per i governi nazionali. In particolare, dai vari studi, progetti e ricerche portate avanti negli ultimi anni è stato riconosciuto il potenziale economico delle città e il contributo che queste possono dare alla crescita economica degli Stati membri e dell'Europa in generale. Affinché le città possano fare questo, è però necessario che le politiche nazionali ed europee siano direttamente indirizzate alle tematiche urbane e tali da mettere in grado le città di affrontare le sfide che si trovano di fronte.

È vero che formalmente l'UE non ha competenze in ambito urbano, ma solo nelle politiche regionali, ma è anche vero che le due cose sono strettamente connesse. Le città sono i motori economici delle regioni e spesso molte questioni chiave delle politiche regionali vengono affrontate meglio a livello locale (accessibilità, trasporti, sviluppo economico, ecc.).

Appare quindi chiaro che se l'UE vuole mettere in campo delle politiche a sostegno delle regioni deve necessariamente guardare anche alle tematiche urbane e alle influenze che le decisioni possono avere in queste aree.

A conclusione di quanto detto finora appare interessante citare una ricerca condotta dall'Europaforum e dall'Università di Vienna in collaborazione con l'Istituto europeo sugli Affari Urbani di Liverpool dal titolo "European metropolitan governance - Europe in cities, cities in Europe", Provando a sintetizzarne i risultati si elencano di seguito alcune delle linee guida per la costruzione di una efficace politica urbana europea individuate da tale studio:

- È opportuno concentrarsi su competitività economica, coesione sociale e sostenibilità ambientale per raggiungere uno sviluppo equilibrato;

- È fondamentale riconoscere che la vivibilità e il successo economico delle città sono i fattori cruciali che influenzano le scelte delle persone, in particolare su dove stabilirsi;
- È opportuno che le politiche per lo sviluppo economico, ambientale e sociale siano integrate e non trattate separatamente;
- È importante fornire nuovi campi di responsabilità alle autorità locali, ma anche dotarli delle necessarie risorse economiche;
- È necessario che le politiche urbane abbiano una visione di lungo periodo, ma allo stesso tempo devono essere in grado di sostenere interventi nel breve periodo per risolvere le problematiche attuali;
- È importante favorire le partnership e il coinvolgimento di vari attori pubblici, privati e della società civile in generale;

## L'attività di Metrex dal 1996 al 2008

*di Delia Cunto*

Metrex, Rete delle Regioni e Aree metropolitane europee, è nata a Glasgow nel 1996, nell'ambito della Conferenza delle regioni metropolitane e con il supporto della Commissione europea. La Regione Emilia-Romagna è stata tra i 15 soci fondatori e vi ha formalmente aderito con la L.R. n. 25/97.

Le principali finalità della Rete sono lo scambio di conoscenze ed esperienze sui temi della pianificazione territoriale a livello metropolitano e regionale e la promozione del contributo che può venire dalla dimensione metropolitana alla programmazione europea. La Rete si pone anche la finalità di rappresentare un'interfaccia tra i livelli transnazionali, regionali e metropolitani in materia di pianificazione e sviluppo del territorio in Europa.

Metrex ha la natura giuridica di Associazione internazionale senza scopo di lucro costituita sulla base della legislazione belga. Ha formalmente sede a Bruxelles, mentre le attività operative fanno capo ad un segretariato con sede a Glasgow.

La struttura dell'associazione è costituita da un presidente, eletto ogni due anni in occasione delle conferenze biennali, un comitato direttivo, costituito dai rappresentanti di tutti gli associati che si riunisce in occasione dei meeting semestrali, ed infine, il Segretariato, diretto da un segretario generale nominato dal comitato direttivo.

Il primo presidente eletto in occasione della conferenza di fondazione di Glasgow è stato Gerald McGrath, un esponente di rilievo delle istituzioni politiche scozzesi. Nel 1999 è stata eletta Presidente Mercedes Bresso, allora presidente della Provincia di Torino. Mercedes Bresso ha dato un notevole impulso allo sviluppo di Metrex, allargandone la base associativa e sviluppando un intenso rapporto con le istituzioni europee, fra cui la presentazione di un Memorandum sulla posizione delle metropoli europee riguardo la futura programmazione dei fondi strutturali. È sotto la sua presidenza che sono stati approvati i progetti InterMetrex e PolyMetrexPlus. Al termine del suo mandato quale presidente di Metrex, nel 2004 è stata eletta parlamentare europeo e nel 2005 Presidente della Regione Piemonte. Nel 2004, su proposta della Regione Emilia-Romagna, è stato eletto presidente di Metrex Bernd Steinacher direttore generale della Stuttgart

Verband Region. Bernd Steinacher ha impresso un ulteriore dinamismo allo sviluppo di Metrex favorendo l'ingresso di diverse aree metropolitane tedesche e indirizzando l'attività di Metrex anche verso un più ampio spettro di aree tematiche (Strategia di Lisbona, competitività, grandi opere infrastrutturali).

Il fatto di poter contare su Presidenti di elevato livello politico e istituzionale ha consentito alla Rete non solo una crescente espansione e qualificazione della propria attività, ma anche di costituire sempre più un riferimento in Europa per l'insieme delle regioni metropolitane.

Oggi Metrex associa cinquanta regioni e aree metropolitane diffuse in tutto il territorio europeo.

## **1. Le Conferenze e i Meeting**

Dalla sua fondazione, Metrex ha svolto un'intensa attività di approfondimento e di confronto attraverso l'organizzazione di Conferenze biennali e Meeting sulle principali tematiche relative al governo delle metropoli europee. Non potendole passare in rassegna tutte si è cercato di sintetizzare le più importanti, segnalando i temi che sono stati approfonditi.

### *La Conferenza di Glasgow*

Si è svolta nel 1996, ed oltre ad essere stata la Conferenza costitutiva della rete, si sono approfonditi i seguenti temi:

- lo sviluppo di metodologie di pianificazione strategica per le regioni metropolitane;
- l'integrazione fra pianificazione territoriale e reti di trasporto;
- strategie di espansione, di risanamento e di riqualificazione in ambito urbano;
- strategie per il risanamento e la sostenibilità ambientale delle aree urbane.

### *La Conferenza di Nizza*

La seconda Conferenza di Metrex si è tenuta nel 1998 a Nizza. Il tema centrale dell'incontro è stato "La pianificazione e l'assetto del territorio in Europa ed i suoi effetti per le regioni metropolitane" con particolare riguardo a:

- le procedure della pianificazione in ambito metropolitano;

- la gestione dei processi di cambiamento urbano indotti dallo sviluppo economico,
- la promozione dell'uso integrato del territorio.

Questi tre temi sono stati esaminati da altrettanti Gruppi di lavoro, sotto la direzione, rispettivamente, delle aree metropolitane di Atene, Rotterdam e Stoccolma. L'approfondimento è stato articolato attraverso nove seminari che hanno coinvolto le 28 regioni ed aree metropolitane partecipanti.

La Conferenza di Nizza è stata particolarmente importante in quanto ha sancito l'ingresso di Metrex nel panorama dei più importanti soggetti collettivi della pianificazione territoriale in Europa. Tale ingresso è stato sottolineato dalla presenza, nelle sessioni plenarie, di rappresentanti della Presidenza britannica dell'UE, del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni e di altri enti ed istituzioni comunitarie.

#### *Il Meeting di Saragozza*

Nell'ottobre del 1998 si è tenuto a Saragozza un meeting che ha avuto come tema centrale l'esame del piano strategico di Saragozza, un esempio particolarmente riuscito di pianificazione strategica in ambito metropolitano, in grado non solo di toccare le diverse problematiche dell'assetto territoriale, della competizione economica, della salvaguardia ambientale e della valorizzazione delle risorse culturali, ma anche capace di coinvolgere l'insieme delle istituzioni, della società civile e del mondo economico ed accademico sulle principali scelte di pianificazione. Il fatto che il piano strategico sia stato siglato oltre che dalle istituzioni anche da un rilevante numero di altri attori sociali e che i diversi ambiti di pianificazione siano stati declinati sulla base di specifici progetti e con l'indicazione dei risultati attesi rappresenta un fatto di particolare rilievo e un riferimento nella ricerca di fattori di efficacia delle politiche pubbliche.

#### *Il Meeting di Helsinki*

Il meeting di Metrex che si è tenuto ad Helsinki nel 1999 è stato particolarmente importante in quanto ha rappresentato l'avvio di una fruttuosa collaborazione con l'ESPON (European Spatial Planning Observation Network) e l'acquisizione, all'interno delle elaborazioni di Metrex degli studi da esso realizzati. Se già nel corso del meeting erano apparse interessanti le prospettive che si potevano aprire da questa collaborazione, i risultati successivamente raggiunti appaiono essere andati

ben oltre tali aspettative: buona parte della fase informativa di avvio del progetto PolyMetrexPlus si basa sugli studi di ESPON mentre le ricerche avviate nel 2004 che vedono un importante ruolo di Università italiane, aprono nuovi spazi di collaborazione e di approfondimento rispetto alle tematiche della pianificazione delle aree metropolitane.

### *Il Meeting di Bologna*

Il Meeting di Metrex della primavera del 1999 si è tenuto a Bologna, organizzato dalla Regione Emilia-Romagna. L'incontro ha avuto come tema centrale "La pianificazione territoriale nelle regioni metropolitane policentriche" ed ha consentito di porre al centro di una riflessione, che ha coinvolto oltre 60 rappresentanti di regioni e istituzioni europee, le esperienze della Regione Emilia-Romagna in materia di pianificazione territoriale. In particolare sono stati presentati gli studi posti alla base della prima elaborazione del Piano Territoriale Regionale e gli orientamenti posti alla base della legge regionale sulla pianificazione territoriale in fase di predisposizione e che avrebbe incardinato i rapporti in materia di pianificazione territoriale fra regioni, province e comuni. Nel corso del meeting vi sono stati anche interventi da parte della Provincia e del Comune di Bologna e vi è stata un'ampia partecipazione di enti locali emiliano-romagnoli.

Il confronto sviluppatosi sugli atti di pianificazione presentati ha portato un contributo significativo al lavoro sviluppato dalla regione evidenziando tematiche importanti quali l'efficacia della pianificazione, la complessità delle relazioni interistituzionali, l'opportunità di sviluppare l'attività di pianificazione territoriale a livello regionale, metropolitano e di area vasta in un'ottica in grado di tenere conto dello scenario europeo.

Anche in considerazione del contributo che questo confronto ha portato al PTCP di Bologna, la Provincia di Bologna ha deciso di aderire a Metrex.

### *La Convocazione di Oporto*

Nel 1999, Metrex, insieme alla Junta Metropolitana do Porto e con il supporto della Commissione Europea, ha ritenuto opportuno organizzare un ulteriore incontro (Convocazione di Oporto) finalizzato a mettere a punto e sottoscrivere un documento sulla posizione delle Aree metropolitane riguardo ai contenuti dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. L'incontro ha portato alla firma di una dichiarazione di intenti (Magna Carta

Metropolitana) in cui le 40 regioni ed aree metropolitane sottoscrittrici si sono impegnate a cooperare per:

- portare avanti l'obiettivo di un'efficace pianificazione ed assetto territoriale a livello metropolitano in Europa;
- favorire lo scambio di esperienze in materia di pianificazione ed assetto territoriale, compresa la definizione e l'adozione di buone prassi;
- richiamare l'attenzione delle istituzioni europee ed in particolare della Commissione e del Parlamento sulle tematiche delle aree metropolitane e sul ruolo che queste possono giocare ai fini di uno sviluppo equilibrato del territorio europeo.

### *La Conferenza di Torino*

La Conferenza biennale di Metrex del 2000 è stata organizzata a Torino sul tema "La Qualità delle Regioni metropolitane nel Nuovo Millennio, un fattore d'investimento essenziale per lo sviluppo e la concorrenza". Il tema degli aspetti qualitativi dello sviluppo delle metropoli costituisce un fattore di innovazione e la presa d'atto che per molti aspetti è terminata la fase dell'espansione delle grandi città e l'attenzione deve essere posta sulla qualità della vita urbana, sulle condizioni di vivibilità, sulla capacità di attrazione esercitata da questi aspetti. Centrale a questo fine è il tema dell'accessibilità e dei trasporti, per cercare di risolvere le criticità costituite dalla congestione e conseguentemente dall'inquinamento. Anche per discutere approfonditamente questi temi fra i relatori della conferenza vi sono stati i rappresentanti della Commissione Europea (DG REGIO e DG TREN) e del Comitato delle Regioni.

### *La Conferenza di Salonicco*

La Conferenza Metrex del 2002 si è tenuta a Salonicco, sul tema "Il volto sociale della sostenibilità". La Conferenza si è aperta con relazioni introduttive riguardanti i seguenti temi:

- "Unità, solidarietà e diversità per l'Europa, i suoi popoli e il suo territorio" illustrata da un rappresentante della DG REGIO della Commissione europea;
- "Le politiche europee sull'occupazione e gli affari sociali" con relazioni di rappresentanti del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni e del Comitato economico-sociale europeo;

Si sono quindi svolte diverse sessioni di lavoro sui seguenti temi:

- La qualità della vita quale obiettivo chiave delle politiche territoriali;

- Gli squilibri nei processi di sviluppo economico e i relativi effetti sui flussi migratori;
- Il risanamento dei tessuti urbani finalizzato al miglioramento delle condizioni sociali e abitative;
- Le condizioni della sostenibilità ambientale dello sviluppo metropolitano;
- La lotta all'esclusione sociale e le politiche per il miglioramento dell'accesso all'istruzione ed ai servizi.

### *Il Meeting di Genova*

Già nel corso della Conferenza di Torino del 2000 era venuto emergendo la convergenza delle diverse tematiche afferenti le metropoli verso un unico concetto che in qualche modo le riassumeva e le integrava: quello della governance metropolitana. A partire da quella conferenza è iniziato nell'ambito di Metrex un lavoro di elaborazione su questo tema che ha visto nel meeting di Genova un momento particolarmente importante e proficuo di confronto e di selezione degli aspetti cruciali.

Il fatto che al centro del meeting sia stato posto il PTCP di Genova, e cioè il principale strumento di pianificazione dell'area metropolitana, ha fatto sì che la riflessione sulla governance metropolitana non avvenisse in astratto, ma riferita ad un caso concreto e rilevante di governance ed ancorata a situazioni, processi e criticità tipiche di una metropoli di rango europeo fortemente interconnessa sia all'interno del continente che verso l'esterno. Governance di una metropoli di frontiera dunque fra il passato e il futuro visto che Genova si trova in questi anni in una fase di considerevole rinnovamento sia del proprio ruolo che del tessuto urbano e dell'ambito portuale, sia fra l'Europa continentale e il bacino del Mediterraneo, con tutto ciò che ne consegue in termini di flussi migratori, di difficile integrazione sociale, di criticità della rete di trasporto. È sulla base di questo riferimento che sono stati portati rilevanti contributi sulla governance metropolitana sviluppando i suoi molteplici aspetti.

### *Il Meeting di Stoccarda*

Il Meeting di Stoccarda della primavera del 2003 è stato caratterizzato dal rilevante ruolo svolto dal coordinamento delle aree metropolitane tedesche. Pur avviata di recente, l'esperienza delle aree metropolitane tedesche appare di particolare interesse per il considerevole livello di organizzazione che si sono date le istituzioni metropolitane di questo Paese,

per la forte investitura politica data dai rappresentanti delle diverse città e per la volontà di far pesare questa iniziativa sia in ambito federale che nei confronti delle istituzioni europee. Ci si è trovati di fronte ad un chiaro esempio in cui il coordinamento di una forte volontà politica espressa a livello locale può raggiungere risultati rilevanti. Tutto ciò si è fortemente riverberato anche all'interno di Metrex: le metropoli tedesche e Metrex hanno predisposto in quella sede un Memorandum congiunto sulla programmazione dei Fondi Strutturali del periodo 2007-2013.

Questo documento ha evidenziato in primo luogo il contributo che le aree metropolitane europee possono portare per il successo delle politiche strutturali e di coesione. Al tempo stesso è stata sottolineata l'opportunità che una parte significativa dei fondi strutturali e delle politiche di coesione siano orientati per affrontare i problemi delle metropoli e per svilupparne al meglio il potenziale.

Il Memorandum si è soffermato in maniera puntuale sui problemi che affliggono le metropoli europee, dalla vulnerabilità alle crisi economiche, all'esclusione sociale, agli squilibri nel mercato del lavoro, agli elevati tassi di criminalità, al problema dell'abitazione, alla congestione e all'inquinamento. Allo stesso tempo sono stati evidenziati i diversi ambiti in cui le regioni metropolitane possono costituire una leva importante per favorire la riuscita delle politiche dell'Unione Europea:

- lo sviluppo di relazioni transnazionali volte a promuovere uno sviluppo equilibrato del territorio europeo agendo sulle reti di comunicazione e trasporti, sull'internazionalizzazione dell'economia e della conoscenza, sullo sviluppo di alleanze strategiche fra città europee ed esterne all'UE, scambio di esperienze e sviluppo di processi congiunti di apprendimento;
- lo sviluppo di relazioni fra aree metropolitane europee, volte a sviluppare appropriati meccanismi di governance metropolitana;
- il supporto alle attività di ricerca e sviluppo, all'economia della conoscenza, alla nascita di nuove imprese al fine di favorire la crescita economica e la capacità competitiva delle imprese;
- il sostegno a politiche integrate volte a contrastare i fenomeni di segregazione nelle aree urbane, favorire le pari opportunità, migliorare l'accesso al mercato del lavoro e alle attività di formazione, combattere la criminalità e alleviare il problema dell'abitazione per i gruppi sociali più deboli;

- l'individuazione di adeguate politiche per i trasporti di merci e persone e per le infrastrutture agendo sia sulle grandi reti transeuropee (TENs), sia sulle reti di trasporto pubblico nelle città e sulle soluzioni intermodali per il trasporto merci;
- la diffusione di esperienze di utilizzo di energie rinnovabili o pulite nelle aree urbane;
- le azioni volte a ridurre l'inquinamento ambientale, a migliorare la salubrità delle aree urbane e introdurre nuove tecniche di smaltimento dei rifiuti ambientalmente sostenibili;
- gli interventi di salvaguardia dei centri storici, del patrimonio architettonico e culturale, nonché di riqualificazione e rigenerazione urbana.

Le azioni in questi ambiti verranno sviluppate in relazione a quattro grandi politiche dell'Unione Europea:

- Il processo denominato "Strategia di Lisbona" avviato nella primavera del 2000 e che ha come obiettivo quello di far divenire l'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"; le aree metropolitane costituiscono nodi fondamentali dell'economia, della conoscenza, dell'innovazione, dei trasporti, della comunicazione e della cultura e possono portare un grande contributo alla realizzazione della Strategia di Lisbona; esse sono catalizzatori delle risorse necessarie a questo fine e possono guidare le strategie di sviluppo, rappresentando così un importante riferimento per le politiche europee.
- Le politiche di sviluppo territoriale messe a punto con lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) individuano nelle aree urbane e nelle metropoli un elemento chiave per perseguire un assetto più equilibrato e policentrico del territorio europeo e per sviluppare nel suo ambito molteplici zone dinamiche di integrazione economica, in grado di sviluppare forti relazioni con l'esterno e di sostenere la crescita delle aree circostanti.
- Le politiche di coesione, rivolte a tutto il territorio dell'unione ed in particolare a quelle più deboli e in ritardo nello sviluppo, che vedono in uno sviluppo equilibrato delle città europee e nel rafforzamento di quelle periferiche un obiettivo essenziale.

- L'allargamento da 15 a 27 Stati membri, che costituisce forse la sfida maggiore di questi anni e per la cui compiuta realizzazione l'apporto delle metropoli dei paesi entranti e la loro integrazione con le altre aree metropolitane europee costituisce un aspetto fondamentale ed un obiettivo a cui lavorare e a cui dedicare risorse e progetti.

Il Memorandum rappresenta, inoltre, il punto di arrivo di un dibattito sulle metropoli europee che fra il 2002 e il 2003 si è sviluppato in numerose occasioni, in iniziative sia di carattere scientifico che istituzionale. È sulla base di questo percorso oltre che dell'impostazione sopra richiamata e del fatto di essere stato sottoscritto da una cinquantina di metropoli europee che il Memorandum rappresenta un riferimento importante nello sviluppo di una azione coordinata da parte delle metropoli europee.

#### *Il Meeting di Stoccolma*

Il Meeting di Stoccolma del 2003 ha avuto come tema centrale "La pianificazione territoriale di aree policentriche" riprendendo per molti aspetti la riflessione avviata con il meeting di Bologna. Ed è proprio la presentazione dell'esperienza condotta dalla Regione Emilia-Romagna per l'attuazione delle politiche volte a realizzare un sistema metropolitano policentrico e dalla Provincia di Bologna con il proprio PTCP che conferma come su questo tema il lavoro condotto in questi anni in Emilia-Romagna e a Bologna sia di particolare importanza e venga unanimemente riconosciuto a livello europeo. Il confronto sui diversi casi presentati ha messo in luce come le difficoltà che insorgono nei sistemi urbani policentrici risiedano innanzitutto nella difficoltà di coordinamento fra i diversi enti di governo e soprattutto fra i diversi livelli istituzionali. Ancora una volta è emerso come di fronte alla difficoltà, particolarmente evidente nei sistemi urbani policentrici, di definire i confini delle diverse funzioni metropolitane, il nodo della governance territoriale e metropolitana emerga in tutta la sua criticità anche in ambiti come quello nordico che, per disponibilità di spazi tradizione di pianificazione e qualità delle istituzioni pubbliche e della cultura civica, apparirebbero maggiormente facilitate nell'affrontare il tema.

#### *La Conferenza di Amsterdam*

Il CESE è stato, insieme con Metrex il principale interlocutore della Conferenza "A European agenda for metropolitan areas" promossa nel dicembre 2004 dalla presidenza di turno olandese dell'UE. Forse per la

prima volta la presidenza della Commissione ha promosso una specifica Conferenza sulle aree metropolitane, chiamandovi a partecipare tutti i principali soggetti interessati. Deve essere segnalato, inoltre, il fatto che questo tema non è stato affrontato prevalentemente riguardo agli aspetti urbanistici o meramente territoriali, ma in primo luogo guardando all'insieme dell'assetto territoriale europeo, alle questioni economiche e sociali, ai temi della governance, intrecciando fortemente le politiche per le aree metropolitane con la Strategia di Lisbona.

Si tratta di una saldatura di non poco conto e foriera di rilevanti sviluppi per il futuro: proprio per il carattere di intersectorialità delle problematiche che assillano le metropoli e degli ambiti in cui si possono trovare le necessarie risposte tenere separati gli aspetti urbanistico architettonici da quelli economici, sociali, culturali e d istituzionali appare sempre più anacronistico e improduttivo.

Successivamente alla Conferenza, Metrex è divenuto un riferimento di rilievo nell'attuazione della Strategia di Lisbona, in particolare nella fase che si è aperta dopo la decisione della Commissione di rilanciarne gli obiettivi.

#### *Il Meeting di Norimberga*

Il Meeting che Metrex ha organizzato a Norimberga nel giugno 2005, è stato incentrato sul tema dell'attuazione della Strategia di Lisbona. A questo meeting hanno partecipato il vice presidente del Parlamento europeo e importanti rappresentanti della Commissione e di altre istituzioni europee. Dalla discussione è emerso con ancora più forza il contributo che può venire dalle aree metropolitane alla realizzazione di un'Europa più dinamica, più coesa e più vivibile ed è stato dato mandato al presidente di Metrex di rappresentare nelle sedi istituzionali europee la posizione delle regioni metropolitane rispetto alla Strategia di Lisbona.

#### *Il Meeting di Madrid*

Metrex insieme alla Comunidad de Madrid ed al professor Peter Hall ha organizzato un congresso internazionale sul tema della pianificazione e dello sviluppo sostenibile delle regioni metropolitane. Il congresso ha riunito esperti di pianificazione provenienti da tutto il mondo ed è stata un'opportunità unica che ha permesso lo scambio delle conoscenze sulle diverse esperienze e ha consentito di fare il punto sullo "stato dell'arte" nella pianificazione territoriale a scala metropolitana.

### *La Conferenza di Stettino*

La Conferenza di Stettino del 2006 è stata l'occasione per festeggiare il decennale della rete Metrex e soprattutto per fare il punto su quello che è stato fatto in questi dieci anni e sulle proposte per il futuro. Il titolo della conferenza era infatti "Looking back/Looking forward". Protagonisti dell'incontro sono stati tutti i membri della rete, a cui è stato chiesto di parlare della loro attività all'interno della rete, dei vantaggi che ne sono derivati e delle proposte per i futuri sviluppi.

### *Il Meeting di Vicenza*

Il titolo del Meeting di Vicenza, tenutosi nel maggio 2007, è stato "L'Europa e i suoi vicini". Il tema centrale è stato quindi quello dei rapporti dei Paesi UE con quelli esterni e un approfondimento sulle politiche di vicinato dell'Unione. Sul primo argomento sono intervenuti esponenti provenienti da Paesi esterni all'UE come Alessandria, Istanbul e Mosca, mentre sul secondo argomento è intervenuta la DG Relazioni esterne della Commissione Europea.

### *Il Meeting di Saragozza*

Il meeting di Saragozza del 2007 ha avuto come tema centrale "Acqua e sviluppo sostenibile" prendendo anche spunto dall'EXPO 2008 proprio dedicata al tema dell'acqua. Ma un altro degli argomenti centrali affrontati durante il meeting è stato quello del cambiamento climatico. Su entrambi i temi sono intervenuti esperti dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, di varie Università europee, di istituti di ricerca come il Tyndall Centre di Londra e vari esponenti politici i quali hanno mostrato le varie misure di adattamento e mitigazione rispetto al problema del cambiamento climatico adottate nei rispettivi Paesi.

Durante il meeting, si è parlato inoltre, del nuovo progetto che la rete Metrex ha presentato alla Commissione nel gennaio 2008 incentrato proprio sul tema degli effetti del cambiamento climatico nelle aree urbane e sulle misure di mitigazione e adattamento da intraprendere.

### *Il Meeting di Amsterdam*

Il Meeting tenutosi ad Amsterdam dal 14 al 17 maggio 2008 è stato incentrato sul tema "Strategie metropolitane innovative". In particolare, si sono evidenziate le sfide che si trovano di fronte le aree metropolitane e come queste aree possono affrontare tali sfide. In particolare durante il

meeting ci si è soffermati su quattro temi-chiave: gli investimenti, la governance, la partecipazione e l'accessibilità. Su questi temi sono state portate le esperienze di strategie metropolitane integrate messe in campo da alcuni partner di Metrex, in particolare da Amsterdam, Londra, Napoli e Varsavia.

## **2. I progetti**

### *Il progetto InterMetrex*

Il progetto InterMetrex è partito nel 1999 con una prima esperienza pilota e poi nel 2003 l'esperienza maturata con la prima fase di sperimentazione è stata applicata alle altre aree partner del progetto. L'obiettivo è stato principalmente quello di contribuire a rendere più efficace la pianificazione territoriale delle regioni e delle aree metropolitane europee e di supportare la realizzazione degli obiettivi dell'SSSE di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio europeo. Lo strumento per realizzare ciò è stato l'applicazione di una griglia di valutazione (Practice Benchmark) agli strumenti di pianificazione a scala metropolitana adottati dai vari partner che consentisse di valutare il posizionamento qualitativo del piano rispetto alle migliori esperienze presenti in Europa e di fornire indicazioni sui margini di miglioramento.

Nel 2006 il progetto doveva chiudersi, ma essendosi riscontrata tra gli indicatori utilizzati una carenza riguardo al tema del cambiamento climatico, si è deciso di estendere le attività del progetto sino a novembre 2007. Durante questo periodo è stato messo a punto un inventario delle emissioni di gas serra delle aree partecipanti grazie anche alla collaborazione con un importante istituto di ricerca di Londra, il Tyndall Centre for climate research.

### *Il progetto PolyMetrexPlus*

Il progetto PolyMetrexPlus ha avuto come obiettivo quello di contribuire al raggiungimento di un assetto territoriale europeo più equilibrato, coeso e policentrico con particolare riferimento al ruolo svolto dalle aree metropolitane e alle relazioni fra di esse, da sviluppare sempre più in futuro in un'ottica di complementarità e cooperazione.

Questo obiettivo è stato perseguito attraverso la ricognizione di buone prassi di relazioni fra le metropoli partecipanti, il confronto su di esse e l'elaborazione di un Piano d'Azione fondato su specifiche attività di

cooperazione interregionale (Representative Interregional Network Activities - RINA) che sono state sviluppate nel 2006/2007. In particolare, le RINA hanno costituito dei sottoprogetti a cui hanno partecipato un numero limitato di partner accomunati dalla vicinanza territoriale, da aspetti in comune o da esperienze di collaborazione già esistenti. Alla fine del progetto questi gruppi di lavoro hanno presentato il risultato della loro attività in particolare elencando le esperienze di collaborazione già in atto e presentando nuove proposte per il futuro in grado di migliorare l'assetto territoriale europeo cercando di renderlo più policentrico e competitivo.

### *Il progetto EUCO2*

Con l'estensione del progetto InterMetrex si è dato avvio ad un'esperienza pilota di classificazione e valutazione delle emissioni di gas serra all'interno delle aree urbane. Da questa esperienza è stato costruito un progetto denominato EUCO2 presentato sul programma Interreg IVC ed in attesa di approvazione. Il progetto sarà suddiviso in tre fasi. Durante la prima fase le aree metropolitane partecipanti, con il supporto del Tyndall Centre for Climate Research di Londra, effettueranno un inventario delle quantità e delle fonti di emissione di gas serra all'interno del proprio territorio di riferimento. Nella seconda, partendo dai risultati dell'inventario, si costruiranno degli scenari ipotetici per il futuro attraverso un modello messo a punto dal Tyndall Centre, il GRIP; attraverso questo strumento si potranno vedere gli effetti a lungo termine delle politiche di mitigazione e adattamento che si vogliono mettere in campo, dando in questo modo la possibilità ai decision makers di avere uno strumento in grado di aiutarli a prendere le decisioni da mettere in campo per contrastare il fenomeno del cambiamento climatico. Nella terza ed ultima fase si tireranno le conclusioni del lavoro svolto nei primi due anni costruendo delle vere e proprie strategie da mettere in atto coinvolgendo politici e stakeholders locali.

### *Il progetto SocioMetrex*

Il progetto è stato avviato con la Conferenza di Salonicco del 2002 "Il volto sociale della sostenibilità" e si è sviluppato sui seguenti temi:

- Degradamento urbano ed integrazione sociale.
- L'immigrazione interna urbana e l'integrazione sociale.
- Istruzione, formazione ed integrazione economica.
- Programmi integrati per l'inserimento sociale.

## Conclusioni

Il contributo che la rete Metrex ha dato e può dare allo sviluppo delle aree e regioni metropolitane è importante per diversi motivi. Infatti Metrex:

- ha una significativa copertura territoriale europea;
- ha dimostrato la capacità di coniugare i problemi di governance locale (progetto InterMetrex) con quelli di governance complessiva (progetto PolyMetrexPlus)
- ha sviluppato le proprie analisi a partire dai dati (ESPON);
- mostra un atteggiamento cooperativo con le altre realtà che si occupano di metropoli (CRPM, CESE, Comitato delle regioni);
- parte dalla pratica e dall'esperienza, agendo quindi sulla base di un solido pragmatismo;
- assegna un ruolo rilevante alla valutazione nei suoi vari aspetti, esercitata con buon senso e flessibilità;
- pone forte attenzione all'aspetto dell'efficacia degli strumenti di governo;
- agisce sulla base di una progressiva multisettorialità eppur restando ancorata alle originali discipline di pianificazione, nello sviluppo dei due progetti ha pienamente assunto le tematiche dello sviluppo economico e sociale e della salvaguardia ambientale.

Nell'esperienza di Metrex vi sono progetti già terminati, progetti in fase conclusiva e di disseminazione dei risultati, che stanno dando risultati particolarmente interessanti, e nuovi progetti in fase di elaborazione.

Ma soprattutto anche grazie al lavoro condotto da Metrex si sta aprendo una stagione nuova per il ruolo delle aree metropolitane in Europa e nell'ambito delle politiche urbane dell'Unione Europea, un tema su cui esse hanno dimostrato di essere protagoniste, un tema attraverso il quale possono dare un rilevante contributo all'affermazione della Strategia di Lisbona, al miglioramento della governance multilivello europea, ad uno sviluppo economico e territoriale equilibrato e policentrico e, di conseguenza al raggiungimento dei migliori risultati del processo di completamento dell'Unione.

# Sviluppo economico e metropoli

*di Chiara Vischi*

Nel 2007, secondo l'Onu, per la prima volta nella storia si è verificato il sorpasso della popolazione urbana su quella rurale.

Strettamente correlata al fenomeno dell'urbanizzazione, ed altrettanto rilevante, è la proliferazione delle grandi metropoli, che appare come la manifestazione più evidente dell'attuale crescita delle città.

Si trovano aree metropolitane ormai in tutti i continenti. Esse dominano i territori circostanti, concentrando beni, servizi, capitali e lavoro, ma anche povertà, sottosviluppo, problemi ambientali e degrado sociale.

Il ruolo delle grandi città nella crescita economica e la loro capacità di concentrare grandi quote di popolazione non sono fatti nuovi, tuttavia la forma e la natura di questi agglomerati urbani sono molto mutate negli ultimi decenni, principalmente a causa della globalizzazione e dei crescenti flussi commerciali internazionali che ne hanno fatto dei nodi imprescindibili nell'economia globale.

In un sistema altamente integrato e competitivo come quello odierno, le metropoli possono giocare un ruolo chiave nel rilancio delle economie nazionali, ma per farlo devono continuamente migliorare le loro performance.

Le indagini sulla relazione città-crescita economica rivelano un rapporto nella maggior parte dei casi positivo. Nonostante l'apparente omogeneità, tuttavia, le regioni metropolitane sono caratterizzate da livelli di ricchezza talvolta molto diversi (Figura 1).

È, dunque, scorretto attribuire alle città stesse tutte le variazioni delle loro performance.

Le metropoli esistono all'interno di un contesto nazionale che le determina, almeno parzialmente, per quanto riguarda il regime fiscale e monetario e la regolamentazione del mercato del lavoro.

Dagli studi dell'OCSE, emerge che le città europee che crescono più rapidamente si trovano per lo più concentrate in Irlanda, negli stati attorno al Baltico, in Romania, Polonia e Finlandia. Con l'eccezione della Romania, queste città beneficiano di un ambiente economico favorevole, con tassi nazionali annui di crescita del 4 per cento, o anche maggiori, negli anni compresi tra il 1996 e il 2001.

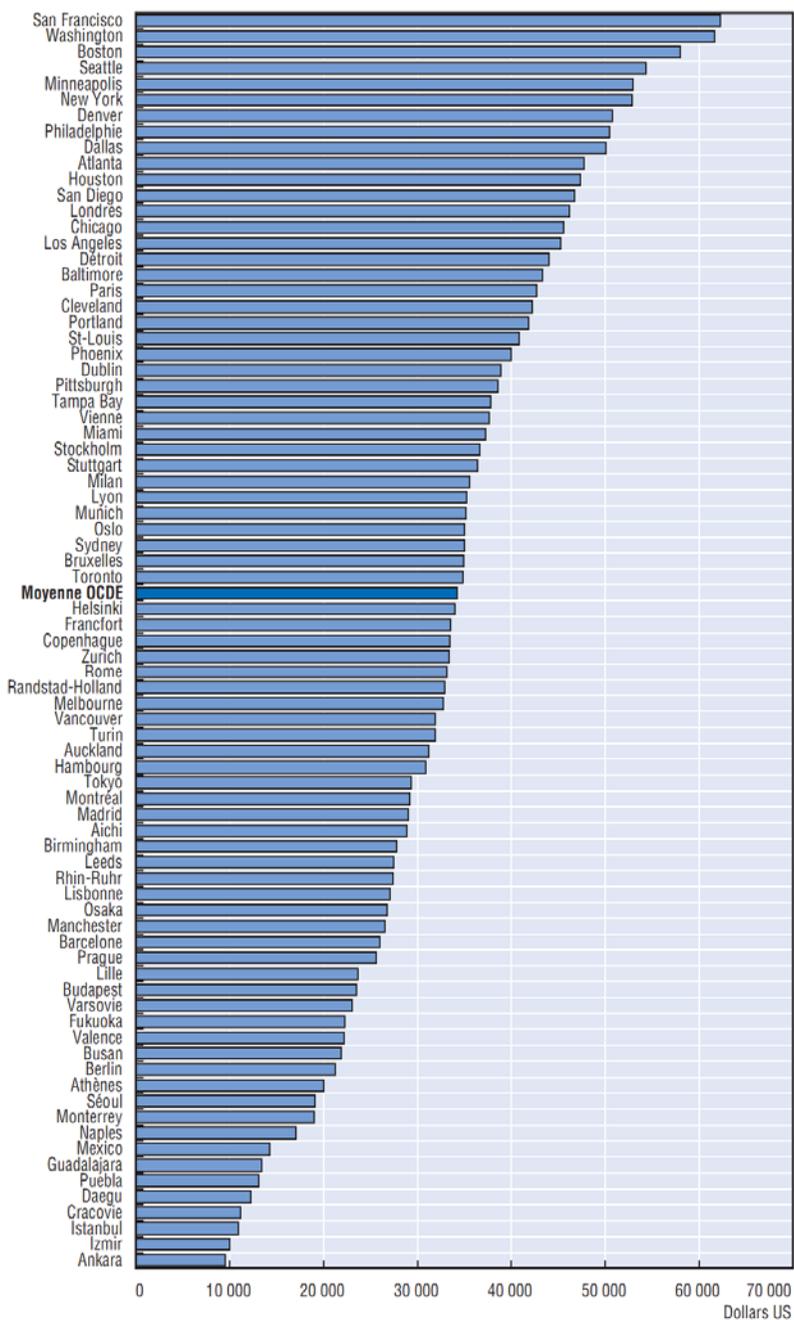


Figura 1 – Classificazione regioni metropolitane OCSE per reddito. Fonte: OCSE, 2006

È chiara la correlazione tra la performance dell'economia nazionale e quella dell'economia urbana.

Sarebbe tuttavia altrettanto errato ed affrettato concludere che il basso livello di crescita di alcune aree urbane sia interamente dovuto alla scarsa performance nazionale. Ogni caso merita un'analisi approfondita per considerare la situazione in ogni suo aspetto.

## **1. Aree metropolitane ed esternalità**

Lo sviluppo economico delle aree metropolitane è favorito da alcune caratteristiche di queste regioni.

Innanzitutto, si deve considerare la questione dell'accessibilità. Grazie alla concentrazione di popolazione ed attività economica, le reti di trasporto tra città, e specialmente tra città all'interno di una stessa regione metropolitana, sono infatti solitamente migliori rispetto alle altre reti nazionali.

Le imprese situate in queste aree, inoltre, possono beneficiare di una più ampia scelta di risorse (*in primis* in termini di manodopera, ma anche per quanto riguarda gli approvvigionamenti e gli istituti di ricerca). Inoltre, i sistemi di trasporto e di comunicazione basati sui nodi aeroportuali e ferroviari moltiplicano le connessioni tra grandi città già in rete.

Il secondo vantaggio riguarda la divisione del lavoro e la concorrenza. In una grande metropoli, il costo del lavoro e dei servizi diminuisce, l'efficienza con cui gli input sono utilizzati aumenta grazie ad una gestione più razionale, e le abilità della forza lavoro e le tecniche produttive migliorano. L'ampiezza del mercato del lavoro nelle zone urbane e la grande varietà di imprese, infatti, favoriscono la specializzazione e la concorrenza, che a loro volta incrementano l'efficacia. Data l'elevata circolazione di merci, le industrie sono incentivate a differenziare i propri prodotti e ciò suscita una domanda di innovazione. La specializzazione settoriale e la diversificazione dell'industria manifatturiera e dei servizi, contribuiscono inoltre a ridurre gli effetti di possibili shock esterni.

Grazie alla prossimità geografica, poi, anche i costi di transazione diminuiscono. Clienti e fornitori hanno maggiori possibilità di trattare direttamente. Inoltre, le metropoli sono il luogo in cui sono situate le sedi mondiali o regionali delle imprese, ma anche quello in cui si trovano i decisori economici e, nel caso delle capitali, anche i decisori politici. Il

risultato di questa vicinanza sono interazioni più facili e frequenti, che comportano miglioramenti di performance.

L'abbassamento dei costi di transazione è anche dovuto al fatto che in città si può disporre di alcune infrastrutture più rapidamente e ad un prezzo più basso, com'è il caso delle telecomunicazioni, ed alcuni servizi specificamente dedicati alle imprese possono essere messi in opera in maniera più redditizia che non in altri ambienti economici.

Per le imprese, altri vantaggi derivano dalla densità delle interazioni tra il settore privato, i centri di ricerca e le autorità pubbliche. Interazioni che in uno spazio concentrato si verificano più facilmente e determinano l'intensificarsi dei passaggi di informazioni. Un efficiente trasferimento di conoscenza tra gli agenti si verifica tramite contatti informali, incontri occasionali o movimenti di personale specializzato a livello di management e di ricerca e sviluppo. Questi *spillover* di conoscenza facilitano la diffusione di innovazioni e di processi produttivi di alta qualità.

Le economie di agglomerazione, inoltre, aumentando le opzioni tra cui i lavoratori e gli agenti economici possono scegliere, estendono i guadagni oltre le singole imprese e le città in cui esse sono situate.

Si verifica così un aumento della produttività complessiva e del tasso di crescita delle economie urbane di cui beneficiano anche i centri minori situati nelle vicinanze, la cui partecipazione è un elemento determinante nella formazione dell'area metropolitana.

Infine, bisogna tener presente il ruolo importante giocato dal capitale fisico e sociale di una città. Il capitale fisico non si misura semplicemente calcolando la dotazione di strutture industriali, ma anche con lo stock di edifici e di infrastrutture. Per quanto riguarda il capitale sociale, nell'ambiente urbano la sua qualità è significativamente maggiore che nelle zone rurali. Le metropoli si sviluppano grazie a flussi di migrazione interna ed internazionale che contribuiscono a formare un ambiente multiculturale creativo e dinamico, anche se non si possono tralasciare i rischi di segregazione sociale connessi ad un ambiente così eterogeneo.

Per una visione complessiva del ruolo economico delle metropoli non bisogna dimenticare di tenere in considerazione i costi degli agglomerati urbani, ovvero le diseconomie di scala.

Queste esternalità negative non vengono internalizzate dalle imprese e può accadere che ci si renda conto della loro esistenza soltanto nel lungo periodo, quando appaiono sotto forma di costi diretti (si potrebbe trattare, ad esempio, di costi di trasporto elevati, di perdite di produttività dovute

all'allungarsi del tragitto domicilio-lavoro, di perdite salariali o di aumento dei costi sanitari legato alla scarsa qualità ambientale, ...).

Innanzitutto, una densa concentrazione di attività aumenta la domanda locale di terreno incrementando i prezzi e gli affitti per tutti gli usi di terra. La competizione per accaparrarsi i lotti, inoltre, causa il trasferimento delle attività industriali di minor valore e degli uffici adibiti a mansioni di routine in periferia. Secondariamente, la concentrazione causa congestione che aumenta i costi economici ma anche sociali, peggiorando la qualità della vita dei residenti. Il costo della vita nella metropoli aumenta causando difficoltà per la popolazione a basso salario la cui manodopera poco produttiva è richiesta per numerosi servizi urbani. Coloro che possono sopportare l'elevato costo del tragitto domicilio-lavoro fanno fronte a questi problemi allontanandosi dal centro città, andando ad aumentare la domanda di infrastrutture di trasporto.

Non tutti i costi di congestione hanno una ripercussione immediata sul livello dei prezzi. Alcuni possono avere conseguenze indirette, come l'aumento dei costi sanitari dovuto all'inquinamento.

Inoltre, a causa dei costi di smantellamento che possono essere ingenti, è spesso difficile per città da tempo radicate nel territorio migliorare radicalmente il proprio sistema di infrastrutture per far fronte alla congestione e agli altri problemi legati alla concentrazione.

Un'altra questione che i grandi agglomerati urbani sollevano è quella della coesione. Si tratta di un tema dalle molteplici sfaccettature, che interessa l'ambito sociale, ma anche quello politico e finanziario.

Secondo gli studiosi dell'OCSE, la coesione sociale delle metropoli odierne è solitamente molto debole, principalmente a causa dell'instaurarsi di relazioni sociali frammentarie e anonime. Alti tassi di criminalità, comportamenti antisociali ed un sempre più diffuso isolamento sono al tempo stesso causa e conseguenza della bassa coesione sociale che caratterizza tutte le grandi città. Capita inoltre che queste problematiche investano in particolar modo determinati gruppi d'origine geografica e culturale differente, andando ad indebolire ulteriormente la coesione. È questo il lato negativo ed il rischio insito in un ambiente multiculturale e misto.

Anche la capacità di mobilitare risorse per trattare problemi collettivi, cioè la coesione politica, è solitamente debole nelle regioni metropolitane in cui è difficile riuscire a coordinare i vari centri che compongono l'area per il conseguimento di obiettivi ambientali, economici e sociali comuni. Le

difficoltà contribuiscono a far aumentare i costi per il raggiungimento degli scopi e per l'implementazione delle politiche, influenzando negativamente la competitività.

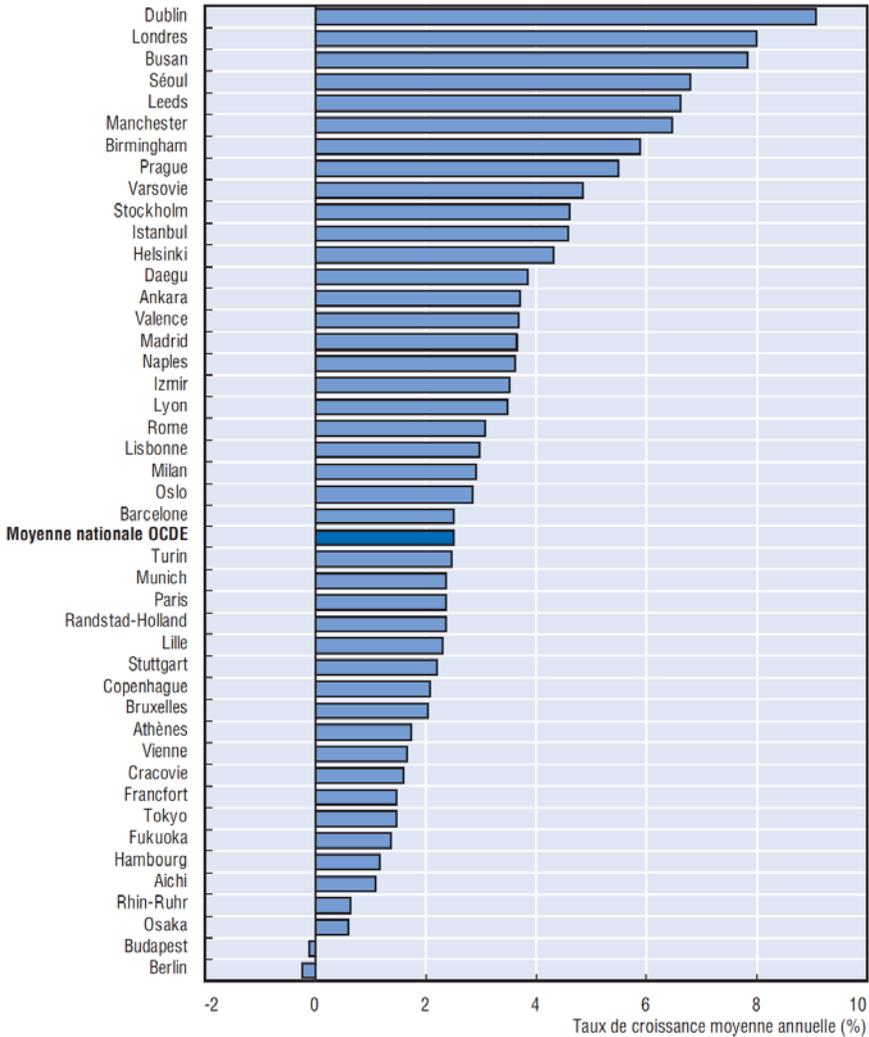


Figura – Tasso di crescita medio annuo di un campione di 45 aree metropolitane OCSE. Fonte: OCSE, 2005.

Altri problemi nascono a proposito della coesione fiscale. La questione è legata anzitutto alla mancata coincidenza tra le unità

amministrative e le reali dimensioni della metropoli, che determina squilibri nei prelievi fiscali, ma anche nelle spese pubbliche.

## **2. Competitività delle aree metropolitane**

La competitività è una nozione complessa che si impiega in diversi contesti e con svariate accezioni. L'uso prolifico di questo termine ha ostacolato la formulazione di una definizione univoca e di una robusta evidenza della sua validità.

Nel quadro dell'analisi delle politiche ed economie urbane, regionali e nazionali, dell'ultimo decennio, la competitività è diventata un concetto-chiave che riguarda la capacità del soggetto economico in questione, sia esso una città o un'area metropolitana, di determinare redditi e tassi di impiego relativamente alti, essendo esposto alla competizione esterna.

La competitività non è un fine in se stesso, più che altro può essere vista come un indicatore delle dinamiche di successo e prosperità economici. È perciò importante andare oltre le misure economiche descrittive comunemente utilizzate, quali il reddito pro capite o i trend occupazionali che, tra l'altro, non rendono conto né della qualità della vita, né della coesione sociale e nemmeno della qualità ambientale, per esplorare le fonti soggiacenti al miglioramento della performance economica. Prima di scoprire quale sia l'origine dei vantaggi competitivi nelle economie avanzate contemporanee, bisogna tener presente che la competizione riguarda essenzialmente tre questioni, cioè l'investimento (la capacità di attrarre capitale nazionale o straniero, privato o pubblico), la manodopera (la capacità d'attrarre forza lavoro qualificata, preconditione di un ambiente economico produttivo) e la tecnologia (la capacità d'attrarre conoscenza ed attività innovative).

Per quanto riguarda, invece, i tratti fisici, economici, sociali e istituzionali di una regione metropolitana che influenzano la sua performance ancora tre sono le importanti determinanti da considerare:

- valore dei prodotti delle industrie ed efficienza nel processo produttivo (produttività);
- abilità delle industrie locali nel vendere i loro prodotti su mercati esterni (commercio);
- utilizzo del capitale umano e naturale locale (tasso di impiego ed efficienza del mercato del lavoro).

La competitività è una funzione delle interrelazioni tra queste variabili. Se si considera una sola di queste, si corre il rischio di rappresentare le determinanti della prosperità in maniera riduttiva.

La produttività del lavoro, misurata come il rapporto tra PIL a parità di potere d'acquisto e tasso di impiego, spiega gran parte della variazione di reddito tra le aree metropolitane.

La performance di molte regioni metropolitane, anche se non è possibile estendere a tutte queste considerazioni, in termini di livello di produttività è fortemente correlata alla presenza di alcuni tipi di attività economica, in particolare dei servizi ad alta tecnologia. Regioni metropolitane che registrano buone performance economiche, quali Stoccolma e Helsinki, per esempio, hanno sviluppato dei *clusters* di imprese a forte valore aggiunto nei settori delle telecomunicazioni e dell'ITC, della biofarmacia e, in misura minore, dei servizi finanziari e di altri servizi alle imprese come i trasporti, la logistica e gli strumenti d'analisi. In entrambi i casi, si è realizzata una forte concentrazione di attività produttive e di competenze d'alto livello, sostenute da una rete universitaria e di centri di ricerca costituitisi attorno alle attività industriali. Anche Milano e la sua area metropolitana registrano buoni livelli di attività nel settore *hi-tech*, che vanno a determinare la produttività della regione.

I diversi livelli di produttività di un'area si spiegano dunque anche sulla base della struttura dell'economia.

Spesso, infatti, buona parte della popolazione urbana è impiegata in settori a produttività debole, che pure sono fondamentali nelle grandi concentrazioni come i servizi di pulizia, i servizi di trasporto di merci e persone, gli esercizi di commercio al dettaglio ed i servizi di sicurezza e ciò influisce negativamente sul livello della produttività.

Un altro elemento da tenere in considerazione in questo ambito è la qualità del capitale umano e le sue competenze.

Generalmente, la relazione tra produttività e competenze è positiva. I casi di Londra, Madrid, Oslo e Stoccolma, ma anche Lille, Cracovia e Stoccarda confermano ampiamente quest'ipotesi (OCSE, 2006).

Un livello di istruzione inadeguato, dunque, si traduce in un basso livello di produttività, non soltanto nelle regioni metropolitane meno avanzate, ma anche nei paesi più sviluppati.

Anche lo stock di infrastrutture, influenza la produttività di una regione. Ancora una volta il legame tra le variabili è positivo: una buona

dotazione di capitale fisico, infatti, favorisce le attività di ricerca e sviluppo e, di conseguenza, la produttività.

La competitività di una città o di una metropoli, inoltre, non dipende soltanto dalla sua produttività e dalle questioni ad essa correlate, ma anche dalla capacità dell'area di attrarre gli investimenti, in altre parole da quello che si potrebbe definire il suo livello di investibilità.

Insomma, si tratta di lavorare sul come rendere una determinata zona più attrattiva per i potenziali investitori e sulla definizione di quei caratteri dell'ambiente economico locale che possono favorire o diminuire questa forza di attrazione. In questo senso il concetto può essere legato a quello di competitività, visto che la capacità di attrarre investimenti è una determinante fondamentale della performance economica di un'area che voglia essere competitiva a livello interno ed internazionale.

Tra i fattori che influiscono sull'investibilità di un'area bisogna ricordare:

- attributi della località (fattori fisici e risorse umane, ma anche fattori intangibili come la qualità della vita o la predisposizione all'imprenditorialità);
- capitale pubblico (infrastrutture);
- fattori di mercato (mercato dei fattori di produzione, lavoro, capitale, terra);
- fattori sociali (coesione e segregazione sociale);
- fattori di *governance* (sistema di pianificazione).

### **3. Aree metropolitane e crescita economica**

Dopo aver brevemente analizzato la performance economica di una regione metropolitana ed i principali fattori che concorrono a determinarne la competitività, restano da sciogliere i dubbi più importanti riguardo queste aree, cioè il loro impatto sullo sviluppo complessivo di una nazione ed il loro rapporto con la crescita economica.

Quel che emerge da tutti gli studi è che il generale, ed intuibile, rapporto positivo tra urbanizzazione e sviluppo economico è verificato soltanto fino al raggiungimento di una determinata soglia critica, toccata la quale i costi economici e sociali legati principalmente al problema della congestione urbana superano i vantaggi derivanti dalle economie di scala.

Le aree urbane sono i principali produttori di conoscenza e innovazione a livello internazionale e sono i nodi cruciali di un sistema

economico che si globalizza sempre più. Esse devono differenziare le proprie strategie di perseguimento di crescita economica e alti tassi di impiego basandosi sulle proprie caratteristiche. Ogni regione deve individuare i propri punti di forza per ottimizzarne lo sfruttamento, senza tuttavia inibire lo sviluppo di altri modelli di crescita economica né favorire artificialmente enormi concentrazioni di popolazione. Il fatto che alcune metropoli registrino eccellenti tassi di crescita non significa, infatti, che creare grandi concentrazioni di persone ed attività economica comporti necessariamente buone performance. È inoltre importante evitare il rischio di diventare troppo dipendenti da una particolare struttura economica e urbana e preferire una certa differenziazione che permetterà alle metropoli di essere più flessibili e di avere successo nonostante l'incertezza diffusa sugli sviluppi futuri dell'economia mondiale.

I *policy makers* si trovano oggi ad agire e pensare all'interno di un quadro di riferimento che non è più soltanto quello nazionale ma che si apre ad una prospettiva sempre più globale. La politica del *laissez faire*, che implicherebbe l'astensione dall'intervento dei poteri pubblici, non può essere adatta a far fronte ai problemi inerenti alle aree urbane né al coordinamento dell'uso del terreno che richiede una pianificazione razionale e di lungo periodo. Senza una qualche regolamentazione dall'alto si perderebbero tutti i vantaggi delle *agglomeration economies*.

La conciliazione degli interessi nazionali con quelli delle aree metropolitane richiede una nuova strategia che vada oltre la tipica impostazione dicotomica "centro-periferia" e tralasci la distribuzione di sussidi indifferenziati, analizzando piuttosto le specificità delle aree considerate per coglierne i vantaggi competitivi e tenerne in conto le criticità.

Il sistema paese trae il massimo beneficio dalla presenza di metropoli sul suo territorio quando se ne sviluppano al meglio le potenzialità, dando vita a complementarità transregionali tramite reti di scambi cooperativi.

# Governance e metropoli

di Chiara Vischi

## 1. Che cos'è la *governance*?

L'assenza di una definizione precisa ed univoca e la conseguente confusione che regna riguardo all'impiego del termine *governance* alimentano la nebulosa di ambiguità che avvolge questo concetto.

Il punto da cui si deve partire per cercare di afferrare il significato dell'espressione sono sicuramente le profonde trasformazioni che hanno investito le società occidentali negli ultimi venti o trent'anni.

Le novità rappresentate dalla globalizzazione economica, dalla sempre più stretta unificazione europea, dalle trasformazioni tecnologiche e demografiche e dal passaggio ad un'economia basata sul sapere e l'informazione, hanno messo lo stato nazionale di fronte a grandi difficoltà nell'esercizio del suo tradizionale ruolo di unico gestore delle prestazioni sociali, imponendogli un miglior coordinamento tra istituzioni poste a livelli territoriali differenti ed una collaborazione con i settori privati.

Appurato il punto di partenza, e cioè la storia socioeconomica dei paesi occidentali nell'ultimo trentennio, è bene chiarire che la *governance* comprende il governo ma non si esaurisce in esso.

A differenza del paradigma di *government*, infatti, che coinvolge soltanto gli attori politici ed amministrativi, quando si parla di *governance* la partita si apre anche ai soggetti economici e sociali, sostituendo al principio d'autorità, alla rigidità burocratica e ad una stretta gerarchia, il nuovo modello caratterizzato dalla decentralizzazione, dalla fluidità, dalla flessibilità e da una certa frammentazione (Tabella 1).

La *governance*, dunque, può essere considerata come un insieme di meccanismi e processi, formali ed informali, attraverso cui un gruppo di attori prende decisioni, vincolanti e reciprocamente soddisfacenti per regolare un determinato ambito, attraverso un negoziato. È evidente, quindi, la preferenza accordata ad una nuova prospettiva centrata anche sui principi di scambio, sussidiarietà, cooperazione e partecipazione.

	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
<b>Attori</b>	Pochi e omogenei (politici ed amministrativi)	Molti e differenziati (politici, amministrativi, economici, sociali)
<b>Struttura del governo</b>	Gerarchica, rigida e consolidata	Decentrata, frammentata e fluida
<b>Legittimazione politica</b>	Democratico-rappresentativa	Democratico-rappresentativa, influenza diretta degli interessi
<b>Rapporto tra la politica e gli interessi economici e sociali</b>	Fondato su rappresentanza, pressione e scambio	Fondato su rappresentanza, inclusione diretta nel <i>policy making</i>
<b>Gestione amministrativa</b>	Burocratica	Post-burocratica con gradi variabili di orientamento al mercato
<b>Azione pubblica</b>	Routinizzata, simile tra i diversi settori, ostile all'innovazione	Innovativa e differenziata
<b>Rapporto con il governo statale</b>	Controllo gerarchico e dipendenza fiscale	Decentramento delle funzioni amministrative

Tabella 1 – *Government* e *governance*. Fonte: Formstat, 2003

Una buona *governance* deve inoltre rispettare alcuni criteri. Innanzitutto, quello della multidimensionalità, nel senso della combinazione di ambiti diversi e relativamente autonomi d'attività. Secondo importante criterio è quello dell'interdipendenza, ogni questione che viene affrontata, infatti, implica una molteplicità di soggetti, individuali o collettivi, pubblici o privati, interessati a trovare soluzioni al problema. Il coinvolgimento e la partecipazione di questi soggetti è fondamentale perché si possa parlare di "buona *governance*". Essi devono inoltre essere sufficientemente indipendenti l'uno dall'altro, cosicché ognuno possa esprimere liberamente

la propria volontà, ma anche abbastanza interdipendenti in modo da essere in qualche modo obbligati a cercare soluzioni comuni.

Questi primi due criteri riguardano la sussidiarietà orizzontale.

Perché si possa parlare di “buona *governance*”, non si può trascurare la sussidiarietà verticale, che parte dal presupposto secondo cui è possibile trattare una questione a diversi livelli, sopranazionale, nazionale, regionale, subregionale, locale, a seconda della sua natura. In questo senso, un’azione di *governance* efficace deve riconoscere il livello ottimale d’azione per affrontare il problema e risolverlo senza sprechi di tempo e risorse, che potranno così essere destinati ad altri scopi.

Già da questi primi accenni, emergono le difficoltà che si incontrano quando si cerca di formulare una definizione che sia sufficientemente ampia da includere tutte le molteplici accezioni ed ambiti di applicazione della *governance*.

Per questo, come in ogni caso di concetto applicabile in una pluralità di accezioni e contesti, è sempre bene, dopo aver rintracciato un nucleo comune e trasversale di significati, focalizzare la propria attenzione sullo specifico ambito di interesse che, in questo caso, è quello della *governance* urbana.

## **2. *Governance* urbana ed esaurimento delle forme tradizionali di azione pubblica**

I fenomeni di globalizzazione economica ed unificazione europea, precedentemente accennati, a partire dalla metà degli anni Settanta hanno mutato radicalmente il sistema socio-economico mondiale.

I cambiamenti in questione hanno naturalmente interessato non soltanto i governi centrali, ma anche i governi locali e le città, trasformandone il ruolo e la natura nell’economia globalizzata.

La *governance* urbana è il risultato e la sintesi di questi cambiamenti che hanno portato le istituzioni a livello locale e nazionale ad una progressiva perdita di capacità d’azione.

L’ipotesi che soggiace all’idea di *governance urbana*, dunque, è l’idea di una crisi di governabilità delle società contemporanee, aggravata inoltre da un processo di frammentazione che tocca al contempo lo spazio, i gruppi sociali e le attività e che si riscontra su tutte le scale territoriali, dalla città allo stato centrale. Questa frammentazione, che caratterizza la società nel

suo complesso, rende il sistema territoriale un'organizzazione sempre più articolata e, di conseguenza, più difficile da gestire.

Per completare il quadro, alla complessità della società si somma inoltre il problema dell'incertezza e della precarietà che caratterizza l'avvenire. I poteri pubblici si trovano nella situazione di dover prendere delle decisioni in un universo non stabile in cui non sono facilmente prevedibili le conseguenze di un'azione né le sue possibili evoluzioni future. Si tratta di riuscire a definire una certa linea decisionale malgrado un contesto in continuo movimento, ciò implica una forte capacità di adattamento e l'impegno in azioni che non siano irreversibili.

La globalizzazione degli scambi, l'accresciuta complessità delle società contemporanee legata alla loro frammentazione, l'imprevedibilità dell'avvenire ed il distacco tra autorità pubbliche e società civile, spiegano le difficoltà dei tradizionali modelli di azione pubblica.

I poteri pubblici sono obbligati a modificare il loro modo d'agire al fine di rispondere a sfide quali la disoccupazione, la segregazione sociale, la paura dell'avvenire ed un diffuso sentimento di non appartenenza. L'importanza delle suddette questioni a livello locale, e più particolarmente a livello urbano o metropolitano, spiega l'interesse che al giorno d'oggi è suscitato dalla nozione di *governance* urbana, che lo studioso francese Le Galés definisce come “capacità di integrare, di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, in termini di rappresentanza all'esterno, la capacità di sviluppare strategie più o meno unificate in relazione con il mercato, lo stato, le altre città e gli altri livelli governativi” ed il gran numero di studi ad essa dedicati.

La nozione di *governance* urbana, dunque, permette di analizzare la città come un attore di pieno diritto dello scenario politico, economico e sociale in un quadro nazionale ed internazionale.

Alla luce di questa prospettiva, inoltre, si possono comprendere meglio anche l'organizzazione socio-politica delle aree urbane, le trasformazioni del potere locale, l'organizzazione degli interessi, i meccanismi di creazione d'identità collettiva e le forme di azione pubblica in risposta alle sfide che si presentano alle autorità politiche locali.

I mutamenti in corso hanno rimesso in causa il modello della politica urbana tradizionale che faceva ricorso unicamente agli attori politici per la gestione di tutte le questioni afferenti all'ambiente urbano. Le città devono adattarsi e trovare delle nuove modalità operative strategiche che tengano conto della complessità del mondo contemporaneo. Il ruolo politico che

ormai viene loro riconosciuto e le sfide che devono raccogliere fanno di questi attori un buon terreno di innovazione politica e sociale, specialmente in materia di poteri pubblici.

La *governance* urbana implica la partecipazione dei cittadini all'elaborazione ed alla formulazione di decisioni che li riguardano da vicino, prevedendo dunque una ridefinizione delle regole e dei principi che guidano l'azione pubblica nella disposizione di meccanismi partecipativi. Altre questioni chiave del paradigma sono la formazione di nuove *partnerships* tra settore pubblico e settore privato ed il miglioramento della cooperazione a livello istituzionale su un piano orizzontale come su un piano verticale.

## ***2.1 Democrazia partecipativa a livello metropolitano***

Per molto tempo è stato inconcepibile pensare ad un'azione politica che trovasse spazio al di fuori del soggetto statale, delle sue istituzioni e del suo territorio controllato da un insieme di frontiere e strumenti normativi rigidi e chiaramente fissati.

Nell'odierno contesto generale caratterizzato dalle difficoltà dei soggetti amministrativi e della crisi della rappresentanza come principio di aggregazione delle preferenze degli individui che fanno parte di una comunità politica, questo modello amministrativo gerarchico, accentrato ed accentratore, viene sempre più frequentemente messo in questione parallelamente allo sviluppo di un'idea di democrazia locale che si fonda su un modello partecipativo a livello metropolitano.

La scelta di focalizzarsi sul livello metropolitano si spiega, in primo luogo, con l'importanza demografica che le aree urbane si sono conquistate a partire dal secondo dopo-guerra.

In secondo luogo, le aree metropolitane hanno uno speciale rilievo in quanto sono le principali arene dei problemi di regolamentazione politica con cui sono tenute a confrontarsi le autorità pubbliche. Qui, infatti, si concentrano, talvolta sovrapponendosi, i fenomeni dell'esclusione e della segregazione socio-spaziale strettamente connessi alla questione della sicurezza, ma anche i problemi legati alla qualità ambientale, all'accesso ed alla qualità del sistema sanitario ed educativo e tutte le problematiche che riguardano lo sviluppo sostenibile (OCSE, 2001).

Da queste tendenze, tuttavia, non si può dedurre, nei processi di trasformazione della cittadinanza, una totale perdita di centralità degli Stati

che, infatti, continuano a restare tasselli essenziali nella costruzione dei vari regimi di cittadinanza.

Le questioni qui esposte sono relativamente recenti e tuttora attraversate da grandi trasformazioni che prendono forma allo stesso tempo all'interno delle istituzioni metropolitane, ma anche dentro le stesse municipalità, ed a livello inframunicipale. Da questo punto di vista, quindi, è possibile a ragione ipotizzare che le metropoli non siano territori subnazionali come gli altri, ma che i cambiamenti socio-politici che vi si verificano tocchino i fondamenti dell'ordine politico odierno, cioè anzitutto il primato degli eletti. È in questo contesto generale di rimessa in questione del modello politico stato-centrico fondato sulla democrazia rappresentativa che i temi della democrazia locale, della prossimità politica e della partecipazione si sono poco a poco imposti nei dibattiti correnti, proponendosi come possibile soluzione al problema della perdita di fiducia verso l'azione e la classe politiche.

In quest'ottica, a porre dei problemi non è tanto la gestione politica di queste arene, quanto la questione della natura e della qualità della partecipazione dei cittadini ed il possibile deficit di legittimità democratica che le sarebbe connesso.

Evitare un'eccessiva istituzionalizzazione della democrazia partecipativa può rivelarsi difficile, tuttavia, qualche miglioramento si potrebbe avere dalla formulazione di meccanismi di partecipazione meno istituzionalizzati e più flessibili, tramite l'organizzazione di forum settoriali a cui potrebbero partecipare attori politici, economici e sociali interessati al problema in questione.

Strettamente legata alla precedente, è un'altra problematica essenziale che si pone in merito al tema della democrazia partecipativa, cioè stabilire in che tipo di spazio si possa utilizzare questo registro. In un contesto caratterizzato dall'ascesa della potenza delle metropoli, è possibile realizzare questa prospettiva democratica su scala *supra*-municipale? Come concepire l'esercizio di una democrazia partecipativa efficace su scala metropolitana, quando è già difficile metterla in opera a livello di quartiere? Ancora non ci sono risposte a queste questioni ed il livello di riferimento della democrazia locale, compresa quella che si sviluppa in ambiente metropolitano, resta per lo più il quartiere. Ogni cambiamento di scala nell'organizzazione della democrazia locale verso livelli territoriali superiori, come potrebbe essere quello metropolitano, sembra, infatti, tradursi nel ritorno della

rappresentazione politica come principio di aggregazione delle preferenze, con tutti i suoi limiti ed inconvenienti.

In sintesi, le autorità locali hanno capito da ormai molto tempo che è impossibile governare senza tenere in adeguata considerazione le domande sociali che nascono nelle città e senza il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni nei progetti che li riguardano. Di conseguenza, dispositivi di partecipazione degli abitanti alle politiche urbane sono stati messi in atto spesso su scala di quartiere sotto forma di commissioni locali, commissioni extramunicipali o comitati di cittadini. Come accennato precedentemente, il rischio di queste forme di partecipazione istituzionalizzate, tuttavia, è che gli esponenti della società civile restino imbrigliati e cooptati all'interno di griglie valoriali ed operative già ben definite, in cui la loro libertà di movimento risulti limitata. Senza considerare il fatto che alcuni politici potrebbero sfruttare queste embrionali forme partecipative a proprio vantaggio, cavalcando l'onda del populismo.

La *governance* ed il modello partecipativo della democrazia, implicano la mobilitazione, cioè la partecipazione reale ad ogni tappa della messa in opera di un progetto, della cittadinanza su scala urbana o metropolitana, in funzione della dimensione del problema che si pone. Si tratta di andare oltre la semplice informazione e consultazione della popolazione e di tentare di stabilire una vera collaborazione con gli abitanti al fine di avvicinare il più possibile il cittadino alla decisione e viceversa.

Una reale adesione degli abitanti ai progetti che li riguardano è essenziale ed implica la questione della loro rappresentanza. La cittadinanza si esprime generalmente per gruppi di individui in strutture associative che difendono interessi costituiti. Oggi, tuttavia, sembra che questo tipo di rappresentanza sia superato e non abbia legittimità sufficiente per esprimere degli interessi collettivi. Nuovi luoghi di dibattito pubblico, nuovi spazi di elaborazione di progetti, nuove forme di mediazione e, infine, nuovi paradigmi di cittadinanza devono essere trovati affinché la società civile ed i suoi rappresentanti possano incontrarsi, confrontare i loro interessi, deliberare e diventare parte attiva nella formulazione delle decisioni.

## ***2.2 La partnership tra poteri pubblici e settore privato***

Tra gli obiettivi che figurano oggi nell'agenda dei *policy makers*, una buona performance economica che determini un'alta competitività interna ed internazionale e la fornitura di servizi moderni e di alta qualità si situano ai

primi posti della classifica. Per il conseguimento di questi scopi nell'odierna economia globalizzata, le autorità pubbliche si appoggiano al settore privato formando *partnerships* regionali e locali.

A causa di alcuni fattori, quali il processo di integrazione europea, il rapido avanzare della globalizzazione, il ruolo di nodo economico svolto dalle metropoli e lo sviluppo della concorrenza tra aree urbane, gli attori privati, tra cui si annoverano le banche e le imprese, ma anche i fornitori di servizi urbani, sono diventati da ormai qualche tempo soggetti imprescindibili delle politiche locali.

Il settore privato ha così visto un accrescimento del proprio ruolo nella gestione degli affari pubblici ed una regolarizzazione della sua collaborazione con i poteri istituzionali nel campo dello sviluppo e della pianificazione territoriale urbana.

Nella maggior parte dei paesi industrializzati, le collaborazioni tra i due settori si sono rapidamente moltiplicate nell'elaborazione e nell'implementazione di progetti urbani e si è andato diffondendo l'approccio delle *public-private partnerships* (PPPs). Le definizioni di queste collaborazioni date dai vari governi non sono univoche, ma concordano essenzialmente nella sostanza.

Secondo il rapporto OCSE sulla *governance* nelle aree metropolitane, si tratta di accordi contrattuali tra un'agenzia pubblica ed un'impresa privata attraverso i quali le abilità e capacità tipiche di ciascuno dei due settori vengono condivise al fine di fornire un servizio o realizzare un'infrastruttura destinata al pubblico (OCSE, 2001). Oltre alla condivisione di abilità e *know-how*, poi, ogni parte condivide con l'altra i rischi associati all'impresa e la gestione degli eventuali benefici derivanti dalla collaborazione.

Dal punto di vista dell'attore pubblico, sono due le maggiori attrattive che caratterizzano questo approccio: anzitutto, questi accordi permettono di disporre di fondi aggiuntivi senza ricorrere a mezzi fiscali quali tasse e prelievi e, quindi, senza alimentare un aperto dissenso; in secondo luogo, ripartendo i costi ed i rischi dei progetti tra i due settori, le autorità si trovano nella condizione di poter sfruttare al meglio *l'expertise* e le economie di scala caratteristiche delle imprese private.

Tuttavia, non si deve tralasciare di prendere in considerazione il fatto che queste collaborazioni comportano anche dei rischi per gli operatori pubblici, che non possono permettersi di perdere di vista la protezione del bene comune e, a questo proposito, sono tenuti ad adottare misure specifiche che lo salvaguardino.

La partecipazione dei privati può generare qualche problema in materia di trasparenza e di responsabilità, nel caso, ad esempio, che i progetti avanzati siano basati unicamente sul beneficio dell'impresa piuttosto che sull'analisi delle ricadute socio-economiche globali per una certa regione. Spesso, inoltre, quando i *partners* del settore privato contano su un supporto governativo, tendono a tralasciare lo studio sull'efficacia di lungo periodo delle loro azioni, concentrandosi sui benefici immediati.

Un ricorso eccessivo alle PPPs rischia, inoltre, di generare una perdita di competenza delle organizzazioni del settore pubblico nelle funzioni essenziali che gli competono, innescando un possibile circolo vizioso.

Per questi motivi, emerge da quasi tutti gli studi dedicati a questo tema che oggi sarebbe più che mai necessaria una rigorosa analisi dei costi-benefici delle collaborazioni tra poteri pubblici e settore privato e la formulazione da parte delle autorità locali di procedure standardizzate per selezionare e rendere operative le *partnerships* in questione. Tali processi di selezione non dovrebbero riguardare soltanto il rispetto delle norme competitive, ma anche le tappe da seguirsi per identificare il miglior *partner*, per valutare l'efficacia dell'opzione scelta e per diffondere le informazioni alle altre autorità amministrative di livello regionale o locale.

La questione chiave afferente alle collaborazioni tra settore pubblico e settore privato, dunque, è oggi arrivare a conciliare la logica politica con quella imprenditoriale, tenendo conto della diversità dei loro interessi, degli orizzonti temporali che caratterizzano i loro progetti e dei meccanismi d'azione che li definiscono, il tutto in un contesto segnato dall'incertezza e dalla scarsità di risorse finanziarie.

Il paradigma della *governance* urbana suggerisce a questo proposito di immaginare nuove forme di partenariato tanto in materia di organizzazione finanziaria e tecnica dei progetti, quanto di condotta e gestione delle operazioni. Per fare ciò, i poteri pubblici ed il settore privato dovrebbero impegnarsi nella ricerca di un'intesa su progetti comuni atti ad innescare delle dinamiche urbane positive senza che la logica di mercato abbia la meglio sull'interesse collettivo e senza che si generi confusione riguardo i rispettivi ruoli.

### ***2.3 La cooperazione orizzontale tra municipalità***

La logica che soggiace alla promozione della realizzazione di una cooperazione orizzontale tra municipalità è legata, anzitutto, alla questione

della frammentazione delle giurisdizioni amministrative all'interno di un'area metropolitana ed all'assenza di una forma istituzionale specifica di governo dell'agglomerato urbano.

Tutti i tentativi di riforme imposti dagli Stati hanno, fino ad oggi, dato risultati piuttosto deludenti.

La realizzazione della cooperazione orizzontale intercomunale in seno alle aree metropolitane pone un certo numero di problemi collegati principalmente alla questione delle scale pertinenti di gestione.

Secondo quanto emerge dal rapporto OCSE sulla competitività delle aree metropolitane nell'odierna economia globalizzata, tranne che in rari casi, le fusioni di più municipalità, pur comportando una minor segregazione sociale e la riduzione della competizione fiscale, si sono dimostrate una soluzione impopolare soprattutto a causa del fatto che le regioni metropolitane sono in continua evoluzione ed è quindi difficile trovare una corrispondenza perfetta tra esse e la semplice somma di alcune municipalità (OCSE, 2006). D'altronde, neppure l'aggiunta di un gradino amministrativo supplementare a livello della regione metropolitana ha avuto esiti felici, causando spesso un appesantimento considerevole della struttura politica, solitamente già ingolfata.

La forma più semplice di cooperazione intermunicipale sembrerebbe quella che gravita sul singolo servizio, ma essa comporta il rischio di perdere di vista le questioni generali della regione, che sono un elemento fondamentale di ogni prospettiva strategica.

L'approccio più diffuso di recente consiste nella formazione di associazioni o reti di municipalità in seno ad un'area, i cui limiti operativi sono generalmente determinati a livelli superiori (nazionali o federali) dell'amministrazione. Tali modalità, che lasciano la libertà di parteciparvi o meno, contribuiscono alla flessibilità della procedura e permettono una cooperazione intermunicipale *step-by-step* a seconda del contesto e delle circostanze locali. Esse costituiscono un fattore di sviluppo e di intensificazione della cooperazione tra tutte o alcune delle municipalità della regione, incoraggiando lo scambio di buone pratiche e, allo stesso tempo, riunendo una grande pluralità d'attori nei progetti di sviluppo integrato regionale.

Neppure questo tipo di cooperazione orizzontale, tuttavia, è esente da rischi. Infatti, si può dire che la presenza e, soprattutto, l'aumento del numero degli organi intermunicipali che sono correlati a questo approccio, costituiscono una minaccia per l'autonomia municipale e rischiano, inoltre,

di erodere la responsabilità dei livelli amministrativi e di annebbiare la trasparenza del sistema democratico.

Infine, bisogna tener presente che la rappresentanza politica in seno agli organismi di coordinamento orizzontale è, in generale, piuttosto indiretta che diretta. Sono, infatti, le municipalità o i comuni membri che nominano i rappresentanti che siedono nell'organo decisionale (politico e/o amministrativo). Per una corretta valutazione dell'approccio, è fondamentale tenere in seria considerazione il deficit democratico che si crea in questo modo.

Qualsiasi siano le soluzioni che si troveranno per la struttura formale incaricata della *governance* nella regione metropolitana, sarà impossibile che esse riescano a tener conto in maniera completa della dinamicità di queste aree e delle strutture complesse e potenzialmente conflittuali che le caratterizzano. Il dinamismo delle collettività locali e dei soggetti della società civile sarà dunque essenziale per il miglioramento della vita quotidiana dei cittadini.

Le forme di una cooperazione orizzontale ottimale, dunque, sono ancora per la gran parte da inventare e da sperimentare. Resta indubbia la necessità urgente di proseguire i tentativi lungo questa direzione per evitare che si accentuino le fratture e gli scarti tra territori e che vengano sprecate risorse sempre più scarse, siano esse umane, naturali o economiche.

#### ***2.4 Nuovi modelli di cooperazione verticale: regioni metropolitane vs governi centrali?***

Molte delle questioni afferenti alle aree metropolitane hanno radici nel locale, altre invece dipendono dalle strutture e dal quadro politico definiti a livello nazionale.

L'amministrazione centrale ha, innanzitutto, la responsabilità delle politiche settoriali, che incidono enormemente sulle condizioni di vita urbane che, a loro volta, hanno effetti di rilevanza nazionale.

Secondo i ricercatori dell'OCSE, allo stesso modo, anche le politiche finanziarie nazionali possono giocare un ruolo importante a livello urbano. Una delle aree chiave di intervento dell'amministrazione centrale nei grandi agglomerati è, infatti, quella delle finanze pubbliche. Il problema del budget affligge praticamente tutte le metropoli ed il governo si trova quindi spesso alle prese con la difficile questione di soddisfare sia gli impegni e le responsabilità assunti a livello nazionale, che i bisogni delle regioni e dei

poteri amministrativi locali. Affinché l'amministrazione centrale riesca a gestire in modo razionale ed efficace la questione, è necessario che essa sia in grado di valutare correttamente le capacità finanziarie locali e di tener conto dei loro bilanci e dei piani di spesa nella pianificazione economica nazionale (OCSE, 2006).

La ripartizione delle risorse pubbliche tra i poteri centrali, regionali e locali ed il grado di autonomia finanziaria su scala locale hanno importanti ripercussioni sulle zone metropolitane. Per questo non si può smettere di interrogarsi su quale sia un'adeguata distribuzione delle risorse finanziarie, così come dei ruoli e delle responsabilità, tra il livello amministrativo nazionale e la regione metropolitana.

Inoltre, è sempre ai livelli amministrativi più alti che vengono prese alcune decisioni strategiche al riguardo della realizzazione di infrastrutture. Si tratta di decisioni che hanno un'importanza economica nazionale e regionale, ma che talvolta possono essere accolte sfavorevolmente dai poteri pubblici locali o metropolitani e dalle popolazioni. Gli esempi non mancano. I cittadini potrebbero opporsi alla costruzione di un grande scalo aeroportuale o di impianti industriali pubblici come edifici per il trattamento delle acque reflue o installazioni di stoccaggio di materiali pericolosi o di inceneritori ed altro ancora. La questione delle grandi infrastrutture riveste un carattere sempre più politico ed è a questo proposito che si assiste alla progressiva diffusione della cosiddetta sindrome *NIMBY (Not In My Backyard- non nel mio cortile)* che mobilita gran parte dei cittadini e mette a dura prova la credibilità dei dirigenti locali.

Per le amministrazioni, dunque, talvolta accusate di pensare verticalmente rendendo difficile l'integrazione delle diverse politiche settoriali a livello urbano, sorge il delicato problema di valutare ed orientare l'impatto diretto ed indiretto dei propri programmi sulle aree metropolitane presenti sul territorio senza perdere di vista la coerenza e l'integrazione di obiettivi e politiche a livello nazionale e metropolitano.

Un'altra preoccupazione comune a numerosi governi centrali, oltre a quelle legate alla formulazione di politiche adeguate ed alla destinazione di risorse, riguarda l'espansione crescente, e talvolta incontrollata, delle aree geografiche in cui si trovano le metropoli più importanti del paese, tra cui spesso le capitali nazionali, che potrebbe pregiudicare uno sviluppo armonico ed equilibrato della popolazione e delle attività economiche dell'intero paese e che pone il problema della crisi di governabilità di alcuni agglomerati.

Solitamente, decisori pubblici situati a differenti livelli istituzionali intervengono su uno stesso territorio. I rapporti tra le varie autorità sono generalmente fondati sulla condivisione delle responsabilità e su una ripartizione il più possibile chiara delle competenze. La sempre maggiore autonomia delle collettività locali rispetto allo stato e, per quanto riguarda i paesi membri UE, l'apertura europea hanno modificato questi rapporti e oggi si assiste, da un lato, ad una moltiplicazione delle relazioni contrattuali tra lo stato e le collettività territoriali, e, dall'altro, allo sviluppo di relazioni dirette tra i poteri locali e le istituzioni dell'Unione Europea secondo il principio della sussidiarietà (Commissione delle Comunità Europee, 2001).

Proprio in questo senso, i grandi agglomerati sono alla ricerca di un'identità più forte che permetta loro di competere più efficacemente nell'economia globalizzata. Molte regioni e città sono già sulla via per diventare attori politici a pieno titolo a livello nazionale ed internazionale. Esse, ad esempio, si integrano in alleanze o sistemi transnazionali o prendono parte a grandi reti regionali o mondiali e ad organizzazioni di città ed amministrazioni locali per intensificare le loro relazioni bilaterali e multilaterali.

La posta in gioco per quanto riguarda la cooperazione verticale è, dunque, riuscire a conciliare le priorità nazionali con quelle degli organismi *supra*-nazionali (dunque, nel caso dei membri UE, con le politiche europee) e con le iniziative locali, nel tentativo di trovare un nuovo coordinamento tra le politiche corrispondenti ai vari livelli di autorità (OCSE, 2006).

Secondo gli studi sembra giunto il momento di creare i mezzi, gli spazi e le procedure per articolare e coordinare adeguatamente l'approccio *top down*, discendente, e l'approccio *bottom up*, dal basso verso l'alto, coinvolgendo il maggior numero di attori toccati dalle questioni afferenti alle aree metropolitane ed al loro sviluppo.

## ***2.5 Sfide finanziarie***

Le strutture amministrative che si occupano della formulazione di politiche finanziarie e di organizzazione e destinazione delle risorse hanno un ruolo rilevante nella gestione dei problemi che affliggono oggi i grandi agglomerati urbani.

I problemi connessi al sostenimento degli altissimi costi per il mantenimento di ambienti di qualità in aree densamente popolate come le

regioni metropolitane richiedono soluzioni nuove ed urgenti che perseguano l'equilibrio tra condivisione dei costi a livello nazionale ed autonomia locale.

Si tratta di un equilibrio difficile da raggiungere e da mantenere. Per ottenerlo, come sottolineato dagli studi OCSE, è necessario tenere in considerazione sia il fatto che la distribuzione di sussidi ad alcune regioni potrebbe innescare delle distorsioni economiche, particolarmente nel caso in cui essi fossero destinati a regioni già ricche a scapito di altre aree disagiate, sia i rischi connessi al fatto che spesso i nuclei delle regioni metropolitane si trovano a dover sostenere i costi di infrastrutture che, per la gran parte, saranno utilizzate da cittadini le cui tasse saranno versate nelle casse di altre amministrazioni (OCSE, 2006).

In quest'ottica, ai governi spetta il compito di analizzare le molteplici formule che permettono di migliorare la situazione finanziaria di un grande agglomerato, incoraggiando le autorità locali delle metropoli a sfruttare le statistiche a loro disposizione per aumentare significativamente la qualità, l'equità e l'efficacia dei servizi forniti, preoccupandosi allo stesso tempo di far fronte alle costrizioni legate alla globalizzazione e sforzandosi di trovare la ripartizione ottimale di competenze e risorse finanziarie tra amministrazioni locali e centrali nel quadro generale di uno sviluppo sostenibile.

I ricercatori dell'OCSE, inoltre, sottolineano l'importanza, nell'esame delle strutture finanziarie e del bilancio delle aree metropolitane, della distinzione tra le responsabilità assunte dalle amministrazioni locali che formano la zona metropolitana e quelle proprie dei poteri metropolitani. Bisogna, tuttavia, tenere sempre ben presente che queste responsabilità sono strettamente legate e che i poteri metropolitani condividono obblighi e problemi con le municipalità costituenti il cui budget è, di norma, più consistente (OCSE, 2001).

Secondo quanto appena esposto, quindi, è possibile esaminare il tema delle finanze municipali secondo due direttive principali interdipendenti.

Anzitutto, a partire dalle risorse e competenze di ogni comune costitutivo dell'agglomerato e, in secondo luogo, dal punto di vista delle risorse e delle competenze delle autorità dell'agglomerato o dei consigli intercomunali.

Le municipalità ricavano la gran parte delle loro entrate, in proporzioni variabili secondo il contesto, da tre fonti principali che sono le imposte o entrate tributarie (tra queste si ricordano le imposte sul reddito dei privati, le imposte sugli immobili e le tasse professionali), le entrate extra-

tributarie (affitti da immobili comunali, tariffe per servizi pubblici locali, concessioni edilizie) ed i trasferimenti. Recentemente, a causa del fenomeno di decentralizzazione che va prendendo sempre più piede, le responsabilità hanno avuto la tendenza ad aumentare più rapidamente della capacità finanziaria delle amministrazioni locali che si sono trovate così in difficoltà nel fornire efficientemente tutti i servizi, vecchi e nuovi, che spettano loro.

Nonostante queste caratteristiche comuni che costituiscono un nucleo di base omogeneo, le risorse ed i bisogni delle municipalità che compongono una regione metropolitana possono anche variare considerevolmente.

Per quanto riguarda le spese che le amministrazioni locali devono sostenere, tra le responsabilità delle municipalità si trovano solitamente l'amministrazione generale, la pianificazione e lo sviluppo urbanistico, la sicurezza pubblica, i trasporti ed i servizi pubblici.

Le strutture tecniche o le funzioni regionali come la pianificazione e la protezione ambientale, i trasporti in comune e la gestione dei rifiuti sono solitamente condivisi o derivano dalla competenza esclusiva del consiglio metropolitano o di organismi a vocazione particolare.

Proseguendo nell'analisi della situazione finanziaria della metropoli, lo studio OCSE passa ad analizzare i poteri metropolitani, rilevando come essi facciano riferimento a tre categorie (OCSE, 2001):

- Organismi che assicurano la coordinazione senza disporre di risorse proprie. Hanno budget e bisogni finanziari modesti e coordinano le amministrazioni locali che si assumono le spese di funzionamento. Dublino è un esempio tipico di questa categoria.
- Autorità metropolitane che gestiscono i servizi collettivi, quali il sistema dei trasporti e la gestione dello spazio urbano e che ricevono entrate considerevoli dalle tasse d'utilizzo e anche dai contributi delle municipalità costituenti che, in modo volontario o obbligatorio, cedono alcune delle loro competenze alle autorità metropolitane.
- Organismi integrati o centralizzati composti da rappresentanti eletti a suffragio diretto e da rappresentanti delegati dalle municipalità costituenti. I grandi organismi regionali possiedono un loro proprio assetto fiscale e ricevono speciali sovvenzioni dallo stato. Questi organismi prendono sempre più responsabilità in materia di servizi pubblici e hanno una funzione di pianificazione e di sviluppo economico.

A qualunque delle categorie appartengano i poteri metropolitani, e qualsiasi sia la situazione a livello locale, oggi l'obiettivo principale in tema di finanze metropolitane è la riorganizzazione del sistema di prelevamento delle risorse e della loro ridestinazione, in vista di miglioramenti competitivi delle aree in questione.

In conclusione, le sfide finanziarie con cui le aree metropolitane sono oggi costrette a confrontarsi sono molteplici e l'analisi dei legami che uniscono le politiche macroeconomiche e le finanze pubbliche urbane merita di essere approfondita con urgenza, innanzitutto per definire una strategia più coerente ed efficace di ripartizione delle competenze.

### **3. Principi generali di *governance* delle città e delle aree metropolitane**

Anche se non esiste un modello universale di *governance* delle grandi città, emerge chiaramente da quanto fin qui detto che un certo numero di principi, da aggiungersi ai valori base su cui si fondano tutti i sistemi di governo democratici, cioè la trasparenza, la responsabilità, l'accessibilità, la rappresentatività, la costituzionalità e la protezione delle libertà fondamentali, costituisce il nocciolo del paradigma della *governance* metropolitana.

Il rapporto OCSE dedicato alla *governance* metropolitana ed al suo ruolo per uno sviluppo urbano sostenibile elenca undici di questi principi (OCSE, 2001):

1. Delle città per dei cittadini: le città devono svilupparsi non soltanto per rispondere ai bisogni dell'economia, ma anche per soddisfare le aspirazioni della popolazione ad una migliore qualità della vita, tramite misure che permettano anche di proteggere ed accrescere le potenzialità attrattive delle città stesse.
2. Coerenza delle politiche: gli obiettivi ed i contesti istituzionali della *governance* metropolitana dovranno essere adatti ai problemi locali quali lo sviluppo economico, la questione abitativa, i fenomeni di congestione, la dispersione urbana, la sicurezza, la qualità dell'ambiente, la riabilitazione di alcune zone della città e molti altri, che bisognerebbe considerare complessivamente, tenendo conto dei loro legami ed interazioni.

3. Coordinamento: la *governance* metropolitana deve essere il riflesso delle potenzialità e dei bisogni dell'insieme della regione urbana. I ruoli e le responsabilità di ogni livello di governo nella prospettiva degli agglomerati metropolitani dovranno essere chiaramente definiti in modo da favorire la coerenza delle politiche e l'integrazione tra i settori. Data la molteplicità delle istanze amministrative che hanno competenza all'interno di una zona metropolitana, bisogna anche assicurare il coordinamento tra le diverse autorità locali e tra gli eletti ed i vari consigli o organismi regionali dotati di poteri funzionali o settoriali.
4. Sviluppo endogeno: piuttosto che fondare lo sviluppo economico sulla mobilitazione degli investimenti con incentivi fiscali e finanziari, bisognerebbe mettere l'accento sugli investimenti da realizzare sulle infrastrutture e sullo sviluppo umano in modo da sfruttare al meglio le risorse locali. La *governance* metropolitana può aiutare a fissare le priorità grazie ad un approccio coerente di sviluppo fondato su un'accurata analisi delle forze e del potenziale della regione.
5. Gestione finanziaria efficiente: la *governance* metropolitana dovrà permettere di prendere delle misure il cui costo sia proporzionale ai vantaggi ottenuti ed assicurare una trasparenza ed una responsabilità complete. Essa dovrà anche garantire che tutte le parti della regione urbana siano oggetto di valutazione, per determinare se il livello, i costi ed i vantaggi dei servizi pubblici siano adeguati.
6. Flessibilità: per adattarsi secondo i bisogni all'evoluzione sociale ed economica, all'innovazione tecnologica ed allo sviluppo spaziale, le istituzioni dovranno essere aperte al cambiamento.
7. Partecipazione: tenuto conto della diversità e della dimensione crescente delle aree metropolitane, la *governance* deve prevedere la partecipazione dei partner della società civile e di tutti i livelli amministrativi che possano intervenire nella regione. Le tecnologie ed i nuovi metodi di comunicazione possono facilitare l'instaurazione di un clima decisionale più interattivo, che riavvicini l'autorità pubblica ed i cittadini.

8. Particolarità: tranne quando la standardizzazione è giustificata, le politiche e le istituzioni pubbliche devono adattarsi alla specificità delle diverse parti del territorio nazionale ed essere stabilite al fine di ottenere una rendita ottimale delle misure prese.
9. Coesione sociale: la *governance* metropolitana deve favorire la mescolanza delle popolazioni, l'assenza di quartieri-ghetto, l'accessibilità, la sicurezza, così come lo sviluppo delle potenzialità e l'integrazione delle aree urbane in difficoltà.
10. Sussidiarietà: la fornitura di servizi deve essere decentralizzata su scala locale, a meno che le capacità siano insufficienti a quel livello, o che le ricadute sulle altre regioni siano importanti.
11. Sostenibilità: la politica della città deve integrare e conciliare pienamente gli obiettivi economici, sociali ed ambientali nel contesto di più ampie bio-regioni per la cui realizzazione è fondamentale una migliore cooperazione tra le aree urbane e rurali.

# Bibliografia

## Fonti cartacee

- AA.VV., *L'eredità di Torino 2006*, XXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali, Pisa, 2006.
- AA. VV., *Villes et économie*, La documentation Française, Paris, 2004
- Agence Lille Métropole, *La città eurometropolitana di Lille*, Lille, 2007.
- Antalovsky E., Dangschat J. S., Parkinson M., *European Metropolitan Governance – Cities in Europe, Europe in Cities*, Node Researchaustria, 2005.
- Bairoch Paul, *Taille des villes, conditions de vie et développement économique*, Editions de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris, 1977
- Begg I., *Investability: the key to competitive regions and cities*, Regional Studies, Vol. 36.2/2002
- Borlini B., *Governance e Governance urbana: analisi e definizione del concetto*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale, Università Milano Bicocca, 2004.
- Camagni R., *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, Dipartimento di Economia e Produzione, Politecnico di Milano, 2003
- Cavallier, G., *Challenges for Urban Governance in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Works Conditions, 1998
- Commissione Europea, *La dimensione urbana delle politiche comunitarie per il periodo 2007/2013*, 2007
- Commissione Europea, *La politica di coesione e le città*, COM (2006) 385.
- Commissione Europea, *Situazione delle città europee*, 2007
- Coomes P., *Economic performance measures for metropolitan areas*, Journal of Economic Studies Vol 43 n° 8, 2006
- Dente B., *Verso una (nuova) politica urbana*, Napoli, 2007.
- Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, *La public governance in Europa*, Formez, Roma, 2004.
- Garau P., *Per una definizione di politiche urbane*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", 2006.

- Gordon I., *The competitiveness of Cities: Why it matters in the 21<sup>st</sup> Century and how we can measure it*, Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France, 135/2002
- Henderson V., *Marshall's scale economies*, Paper provided by Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau, 2001
- Henderson V., *The urbanization process and economic growth: the so-what question*, Journal of Economic Growth, 8/2003
- Jouve B., *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté*, Revue française de science politique, vol 55 n° 2, avril 2005
- Jouve B., Lefevre C., *Villes, Métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999
- Le Galès, P., *European Cities. Social Conflict and Governance*, Oxford University Press, 2003
- Lefèvre, C., *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, International Journal of Urban and Regional Research, 22/1998
- Martin, R. L., *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*. A final report for the European Commission DG Regional Policy. University of Cambridge, Cambridge, 2003
- Metrex Expert Group "Planning for Major event", *The legacies from major events*, Torino, 2006.
- Ministri europei per la pianificazione territoriale e lo sviluppo (2007), *Carta di Lipsia per le città sostenibili*, Lipsia.
- Ministri europei per la pianificazione territoriale e lo sviluppo (2007), *First Action Programme for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union*, Ponta Delgada, Azores.
- Ministri europei per la pianificazione territoriale e lo sviluppo (2007), *Territorial Agenda of the European Union*, Lipsia.
- OCSE, *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, OECD, Paris, 2001
- OCSE, *Building competitive regions: strategies and governance*, OECD, Paris, 2005
- OCSE, *Competitive cities in the global economy*, OECD, Paris 2006
- Parlamento Europeo, *Report on the follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter*, Parlamento Europeo, 2008.
- Parmentola N., *La governance locale: linee guida per i Comuni*, Formez, Roma, 2005.

- Parmentola N., *La governance locale: strumenti e buone pratiche*, Formez, Roma, 2006.
- Polése M., *The economic vitality of metropolitan regions in the knowledge economy: defining pre-conditions for success*, INRS Urbanisation, Culture et Societé, Mai 2002.
- Polése, M., *Cities and National Economic Growth: A Reappraisal*, Urban Studies, 42:8/2005
- Provincia di Bologna – Settore pianificazione territoriale e trasporti, Comune di Bologna – Settore territorio e urbanistica, *Bologna, superluoghi in trasformazione*, Tipografia Moderna, Bologna, 2007.
- Pugliese T., Spaziante A. , *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Regione e governo locale, *Le istituzioni del Federalismo*, Maggioli Editore, Rimini, 2004.
- Rizzi P., *Pianificazione strategica e marketing territoriale*, XXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali, Pisa, 2006.
- Senn L., Boscacci F., *I luoghi della trasformazione e dell'innovazione*, Edizioni Seat, Torino, 1998.
- Talia I., *Forme, strutture, politiche della città*, Liguori Editore, Napoli, 2007.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R., *La Pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ), 2006.
- Turok, I., *Cities, regions and competitiveness*, Regional Studies 38.9/2004.
- Vreeswijk E., *Metropolizing Amsterdam. Towards a European metropolis*, Amsterdam, 2008.

## Fonti telematiche

- Comune di Bologna (2007), *Piano Strutturale Comunale*, [www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)
- Comune di Venezia (2003), *Piano strategico della città di Venezia*, [www.comune.venezia.it](http://www.comune.venezia.it)
- Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez, *Il Progetto Governance*, [www.formez.it](http://www.formez.it)
- European Economic and Social Committee (2007), *European Metropolitan Areas: socio-economic implications for Europe's future*, [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

- Fondazione europea delle città (2006), *Politica urbana nell'UE*,  
[www.ideali.be](http://www.ideali.be)
- GHNet Periodico Telematico (2006), *Rinnovare governance e pianificazione per rilanciare lo sviluppo del Paese. Il convegno di Verona della Rete delle Città Strategiche*, [www.ghnet.it](http://www.ghnet.it)
- Provincia di Bologna (2003), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, [www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)
- Provincia di Napoli (2006), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, [www.provincia.napoli.it](http://www.provincia.napoli.it)
- Provincia di Torino (2003), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, [www.provincia.torino.it](http://www.provincia.torino.it)
- Vandelli. L. (2006), *Prospettive della Città metropolitana nell'area bolognese*, Astrid, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

Il futuro dell'Europa si gioca in buona parte nelle sue metropoli, in cui si concentrano alcuni fra i problemi più rilevanti e le maggiori opportunità di sviluppo. Le criticità sono note: congestione, inquinamento, fenomeni di emarginazione, crescente polarizzazione sociale. Comuni ad ogni metropoli sono poi gli obiettivi di migliorare la capacità competitiva, di attrarre nuovi investimenti, di rafforzare la propria centralità economica.

Vi è invece molta più incertezza sulle politiche da adottare. Da un lato le soluzioni settoriali si mostrano sempre meno efficaci, dall'altro l'adozione di strategie integrate mostra difficoltà nella messa a punto e, soprattutto, nella realizzazione.

Chi governa le città si chiede se vi siano validi esempi di attuazione di una strategia a scala metropolitana, quali livelli istituzionali l'hanno realizzata e con quali strumenti. Ci si chiede, in sostanza, se vi siano modelli di governance metropolitana che si sono dimostrati efficaci. Nella ricerca di risposte, in Europa più che alla teoria si sta guardando alle esperienze di successo.

Con il presente volume si intende esaminare le esperienze in corso in un numero significativo di città europee, inquadrarle nell'ambito delle politiche urbane dell'UE, sviluppare una riflessione sui casi di successo alla luce dell'approccio dell'OCSE e del Dipartimento della Funzione Pubblica, presentare i risultati del progetto InterMetrex, attraverso il quale è stata messa a punto ed applicata una metodologia di valutazione dei fattori di efficacia della pianificazione territoriale a scala metropolitana.