



ALLEGATO 1

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LE POLITICHE URBANE

Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana

Una lettura del territorio italiano

Gli studi sulla questione urbana e le esperienze avviate sia in sede locale che nazionale e comunitaria confermano la crescente centralità di alcuni problemi specifici della città contemporanea che, a tutt'oggi, stentano a trovare adeguate e diffuse risposte sul piano delle politiche urbane. Si tratta di questioni che esprimono con grande evidenza la non soluzione del rapporto tra competitività, sostenibilità, inclusione e coesione sociale, ancorché interna alla dimensione urbana.

Cosa è oggi la città? Come si compone dal punto di vista dei processi di trasformazione del territorio?

1. Alcuni dati

Una lettura del territorio italiano ci rimanda una immagine policentrica costituita da una rete di comuni o aggregazioni di comuni, differenziati gli uni dagli altri, attorno ai quali gravitano aree caratterizzate, in base alle distanze dai poli, da diversi livelli di perifericità spaziale classificabili in 4 fasce: aree urbane, aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e ultra periferiche.

La individuazione dei poli deriva da una prima ipotesi che li identifica quali centri urbani con popolazione residente superiore o uguale a 35.000 abitanti; e da una seconda che identifica i poli con quei comuni, o aggregazioni di comuni contigui, in grado di offrire una rosa di servizi (centri di offerta di servizi).

Non esiste una corrispondenza necessaria tra dimensione “fisica” del centro e capacità di offrire determinati servizi (esempio tipico i centri urbani adiacenti alle grandi città che agiscono da attrattori sia per il lavoro che per i servizi, o alcune città del Mezzogiorno). Alcuni comuni, che offrono un insieme specifico di servizi, diventano i reali attrattori indipendentemente dalla loro dimensione “fisica”, e acquisiscono la definizione più appropriata di “poli”.

Il carattere di “centro di offerta di servizi” è esemplificativamente attribuibile a quei comuni, o aggregati di comuni, in grado di offrire tutta l’offerta: nel campo della scuola secondaria; degli ospedali sedi di DEA; delle stazioni ferroviarie di I livello e di quelle definite Platinum, Gold o Silver.

L’Italia è un Paese in cui la popolazione è fortemente concentrata nei poli e nelle relative aree di cintura, dove risiede circa il 75% della popolazione (73% se riferita alla “Soglia di popolazione”, 77% all’ “Offerta di servizi”).

L’universo dei comuni italiani è polarizzato tra “due ali estreme” rappresentate, da un lato, dai “comuni – polvere” e, dall’altro, dalle città metropolitane.

In un caso e nell’altro può valere la considerazione di M. S. Giannini quando definiva i primi come “ridicolaggini giuridico-sociali”, e le seconde quali esperienze completamente sbagliate in quanto le conurbazioni come “poli di sviluppo socio-economico” del paese non

riescono a essere altro che “un fatto urbanistico” mentre come “fatto amministrativo” semplicemente non esistono (Cfr. Tabella 1).

C'è una opportuna dimensione istituzionale della città? Quale organizzazione deve sovrintendere al suo governo? Quali istituti giuridici? Qual'è la sua dimensione geografica e istituzionale più opportuna? Quale rapporto intercorre tra le due dimensioni?

L'Italia dei borghi, in quanto rete di città e, in via esemplificativa, può costituire una delle chiavi di lettura?

Mappature diverse rispondono a fabbisogni diversi.

La questione attiene al tema della nuova dimensione della città contemporanea, alla contraddizione fra la dimensione reale, geografica della città e la dimensione istituzionale entro cui si sviluppano le forme del governo urbano.

In molti paesi europei le forme del governo urbano nel tempo affrontate sono state, di volta in volta, quasi sempre accantonate anche se oggi sembra emergere una nuova domanda in questa direzione.

Più in generale, emerge la tendenza a sostituire le pratiche di formazione dei governi sovra comunali decise da soggetti istituzionali diversi da quelli locali, con iniziative di cooperazione sempre più spinte, autonome, consensuali, su problemi concreti di comune interesse anche e soprattutto attraverso lo strumento delle politiche premiali.

Questa tendenza esprime, senza dubbio, una modificazione profonda di atteggiamento rispetto a una questione di così rilevante importanza: l'esigenza di una collaborazione istituzionale senza la quale questioni decisive per la qualità della vita delle popolazioni urbane non trova soluzione.

Una presa di coscienza lenta ma significativa che va incoraggiata fino a far maturare le condizioni di una nuova organizzazione dei poteri sul territorio.

Al momento, le resistenze sembrano ancora molte e solo l'esperienza concreta della copianificazione e l'ulteriore implementazione di politiche premiali in questa direzione appaiono in grado di far maturare le condizioni di un salto di qualità.

2. La dimensione istituzionale e la diversità degli istituti giuridici

a) La città metropolitana

L'art. 18 della Legge n.135/2012 prevede la soppressione delle province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con contestuale istituzione, dal 1 gennaio 2014, delle città metropolitane, ovvero, precedentemente, dalla data di cessazione o scioglimento del consiglio provinciale, fermo

restando il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa.

E' istituita la Conferenza metropolitana della quale fanno parte i Sindaci e il presidente della Provincia, con il compito di elaborare e deliberare lo statuto della città metropolitana entro il novantesimo giorno antecedente alla scadenza del mandato del presidente della Provincia o del commissario, ove anteriore al 2014 ovvero, nel caso di scadenza del mandato del presidente successiva al 1° gennaio 2014, entro il 31 ottobre 2013.

La deliberazione di approvazione dello Statuto è adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Conferenza e, comunque, con il voto favorevole del sindaco del Comune capoluogo e del presidente della Provincia.

In caso di mancata approvazione dello statuto entro il 31 ottobre 2013, sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo, fino alla data di approvazione dello statuto della città metropolitana.

Alla città metropolitana sono attribuite:

- le funzioni fondamentali delle province e le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:
 - pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - mobilità e viabilità;
 - promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

b) Le forme associate tra comuni

Le associazioni tra comuni sono previste dal Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali n. 267/2000 e sono inserite tra i soggetti al pari dei Comuni, delle Province, delle Aree metropolitane e delle Comunità montane.

Sono costituite tra enti locali (Comuni, Province, Comunità montane) allo scopo di assicurare la gestione in forma associata e organica di determinati servizi pubblici e funzioni che non possono essere garantiti con efficienza su base comunale.

Per tali finalità, la legge individua le seguenti forme associative:

- le Convenzioni (art.30 d.lgs. 267/2000).
- i Consorzi (art. 31).
- le Unioni di Comuni (art. 32).

- l'Esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33).
- gli Accordi di programma (art. 34).

b)1 Le Unioni di Comuni

I comuni sono oggi dotati di un nuovo strumento innovativo determinato dall'obbligo di esercizio associato di funzioni e servizi comunali previsto dall'art. 17 del DL 95/2012, convertito nella L. 135/2012, per comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (fino a 3.000 abitanti se facenti parte di comunità montane), mediante Unione di Comuni o Convenzione fra Comuni.

La norma assume una portata strategica riuscendo a innescare processi virtuosi.

Le Unioni di comuni sono arrivate a 367, volontariamente costituite da 1.851 comuni, per 7,21 milioni di cittadini e con una distribuzione molto variegata tra le Regioni.

Su tutte emerge il dato della Lombardia con 57 Unioni di comuni costituite da 206 comuni e la Sicilia con 48 Unioni di comuni che coinvolgono 186 comuni.

Non emerge un modello univoco di cooperazione in termini di dimensioni, struttura e governo dei processi di unificazione. Si è in presenza di molte singole sperimentazioni a dimostrazione di una grande capacità di innovazione, di relazione con i governi di scala superiore, di efficienza amministrativa e di promozione di processi strategici di pianificazione sovra comunale e locale (Cfr Tabella 2)

b)2 I consorzi di Comuni

I Consorzi tra enti locali rientrano nella categoria dei consorzi amministrativi. Per consorzi amministrativi si intendono quelli che hanno natura di ente pubblico, dotati di personalità giuridica che svolgono compiti di pubblica amministrazione.

I consorzi sono costituiti per:

- la gestione di servizi (natura societaria-aziende consortili);
- l'esercizio di funzioni (natura strettamente amministrativa).

Possono essere costituiti sia facoltativamente sia obbligatoriamente.

Nel primo caso sono gli enti locali stessi che, valutata la necessità di svolgere un servizio in forma congiunta, decidono di costituire un consorzio.

Nel secondo caso, è la legge che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, prevede la costituzione obbligatoria del consorzio.

3. La dimensione economica – La geografia urbana territoriale

a) I sistemi locali del lavoro

I sistemi locali del lavoro sono aggregazioni di comuni che derivano da una ricerca condotta da Istat ed Irpet in collaborazione con l'Università di Newcastle Upon Tyne a partire dai dati relativi al pendolarismo dei componenti delle famiglie per motivi di lavoro rilevati in occasione del 13° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni (1991).

L'obiettivo di base è la costruzione di una griglia sul territorio determinata dai movimenti dei soggetti per motivi di lavoro; l'ambito territoriale che ne discende rappresenta l'area geografica in cui maggiormente si addensano quei movimenti.

In questo modo si aggregano unità amministrative elementari (Comuni) individuati sul territorio dalle relazioni socio-economiche.

I criteri adottati per la definizione dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) sono i seguenti:

- Autocontenimento
- Contiguità
- Relazione spazio-tempo

Il termine “autocontenimento” è riferito a un territorio caratterizzato dalla concentrazione di attività produttive e di servizi in quantità tali da offrire opportunità di lavoro e residenziali alla maggior parte della popolazione che vi è insediata, con la capacità di comprendere al proprio interno la maggior parte delle relazioni umane che intervengono fra le sedi di attività di produzione (località di lavoro) e attività legate alla riproduzione sociale (località di residenza).

Un territorio, ricomprendente comuni contigui, dotato di questa caratteristica si configura come un sistema locale, cioè come una entità socio-economica che compendia occupazione, acquisti, relazioni e opportunità sociali; attività, comunque, limitate nel tempo e nello spazio, accessibili sotto il vincolo della loro localizzazione e della loro durata, oltretutto delle tecnologie di trasporto disponibili, data una base residenziale individuale e la necessità, in considerazione della relazione spazio – tempo, di farvi ritorno alla fine della giornata.

In base a questi elementi si è giunti a determinare, tramite apposite tecniche statistiche di clusterizzazione, 784 SLL esaustivi dell'intero territorio nazionale.

I sistemi locali del lavoro così come i distretti industriali (che dai SLL discendono) determinati dall'Istat non hanno vincoli amministrativi, un SLL può essere formato da comuni appartenenti a province o regioni diverse.

Analogamente a quanto accade per i distretti industriali, la classificazione per regione avviene secondo il comune capoluogo del SLL, individuato in base alla numerosità di persone che vi si dirigono per motivi di lavoro (ad esempio, il SLL che ha il suo centro a Carrara trova posto all'interno dell'elenco dei SLL della regione Toscana pur comprendendo al suo interno un comune appartenente alla provincia ligure di La Spezia).

b) I distretti industriali.

Il distretto industriale, nella sua accezione, è rappresentato da un sistema locale caratterizzato dalla presenza di un'attività produttiva principale svolta da un insieme di piccole imprese indipendenti, altamente specializzate in fasi diverse di uno stesso processo produttivo.

Questo particolare modello organizzativo imprenditoriale consente di sviluppare delle sinergie che determinano una produzione più efficiente rispetto a quanto accadrebbe all'interno di un singolo grande stabilimento. Il riconoscimento giuridico dello status di "distretto industriale" è sancito dalla legge n. 317 del 1991 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), secondo la quale sono definiti distretti le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese stesse e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle unità produttive coinvolte.

Con successivo D.M. del 21 aprile 1993, sono stati fissati, in maniera più puntuale, i criteri per l'individuazione dei distretti, prendendo a riferimento le aree classificate come "Sistemi Locali del Lavoro" (SLL).

Al fine di semplificare e favorire la determinazione delle aree distrettuali, nel maggio del 1999 è stata promulgata la legge n. 140 che ha introdotto una nuova tipologia di area: il Sistema Produttivo Locale, caratterizzato da: contesti produttivi omogenei, elevata concentrazione di imprese, specifica organizzazione interna.

In questa nuova ottica, il distretto industriale è un sistema produttivo locale che deve possedere due caratteristiche aggiuntive: elevata concentrazione di imprese industriali ed elevata specializzazione produttiva dei sistemi di impresa.

In questo modo, si individua sostanzialmente un modello costituito da due livelli:

- un primo livello, i Sistemi Produttivi Locali, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, non necessariamente industriali;
- un secondo livello, i Distretti industriali, nei quali le imprese svolgono la loro attività prevalente nell'industria e una quota delle stesse è specializzata nella produzione di beni omogenei.

c) Altri distretti (circoscrizioni territoriali):

- Distretti scolastici

I distretti scolastici sono stati previsti dal DPR n. 416 del 31 maggio 1974, "Provvedimenti Delegati sulla scuola".

Il distretto per essere costituito doveva avere non meno di 10.000 e non più di 200.000 abitanti.

Benché il legislatore raccomandasse di conservare per quanto possibile l'unità del territorio comunale, molto spesso sono stati aggregati diversi comuni o suddivisi in zone più piccole i territori di comuni molto grandi.

La legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003), ha cancellato i distretti dal complesso dell'organizzazione scolastica italiana, trasferendo tutto il personale alle scuole.

Continuano ad esistere come entità geografiche per indicare alcune aree strategiche dal punto di vista scolastico.

- Distretti socio-sanitari

La Legge 328/2000 ha riformato organicamente il settore degli interventi e dei servizi socio-assistenziali, segnando un passaggio importante in merito all'attribuzione di responsabilità istituzionali e sociali nella programmazione e gestione del sistema di welfare nazionale e locale.

L'attuazione di un sistema di promozione e tutela sociale, fondato sulle risorse e sulle conoscenze complessive generate dal territorio di appartenenza, necessita di un sistema di relazioni aperto, di un livello di governance volto a garantire l'apporto di tutti i soggetti individuati all'art. 1 della Legge 328 stessa, nella definizione delle priorità e delle scelte di politica socio-assistenziale, socio-sanitaria e socio-educativo-formativa.

La legge ha previsto l'introduzione di nuovi livelli di programmazione e gestione coincidenti con "l'ambito territoriale adeguato", fissato di norma nella corrispondente zonizzazione dei Distretti socio-sanitari. Di conseguenza, il Piano di Zona rappresenta uno dei principali strumenti attraverso il quale si persegue l'obiettivo di realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali.

4. Soggetti istituzionali e politiche di settore

Dati gli assetti istituzionali sopra descritti è possibile costruire una matrice delle interrelazioni che ci indichi il rapporto tra soggetti istituzionali deputati e politiche di settore, in grado di intervenire positivamente per la possibile risoluzione delle criticità evidenziate.

In tal senso, la matrice ci può aiutare a comprendere quale politica di settore sia più opportuno implementare. Ad esempio, quale dotazione infrastrutturale occorre mettere in atto; quale la scala di priorità; quale la tipologia di intervento più opportuna per le grandi,

medie e piccole città, per i distretti, per le unioni di comuni; quale il rango dell'azione per la sicurezza, l'innovazione, le politiche sociali e ambientali.

Matrice delle interrelazioni

Politiche di settore	GEOGRAFIA URBANA					
	aree metropolitane	città medie	piccoli comuni	unioni di comuni	distretti	altro
Infrastrutture						
- progetti urbani						
- ferrovie						
- strade						
- porti						
- aeroporti						
- mobilità sostenibile						
Sicurezza						
- contrasto criminalità						
- finanza comunale						
Social housing						
Smart cities						
Ambiente						
Turismo						
Innovazione						
Efficienza energetica						
Welfare						
Altro						

Tabella 1 – Comuni italiani per classe demografica e Regione, 2012

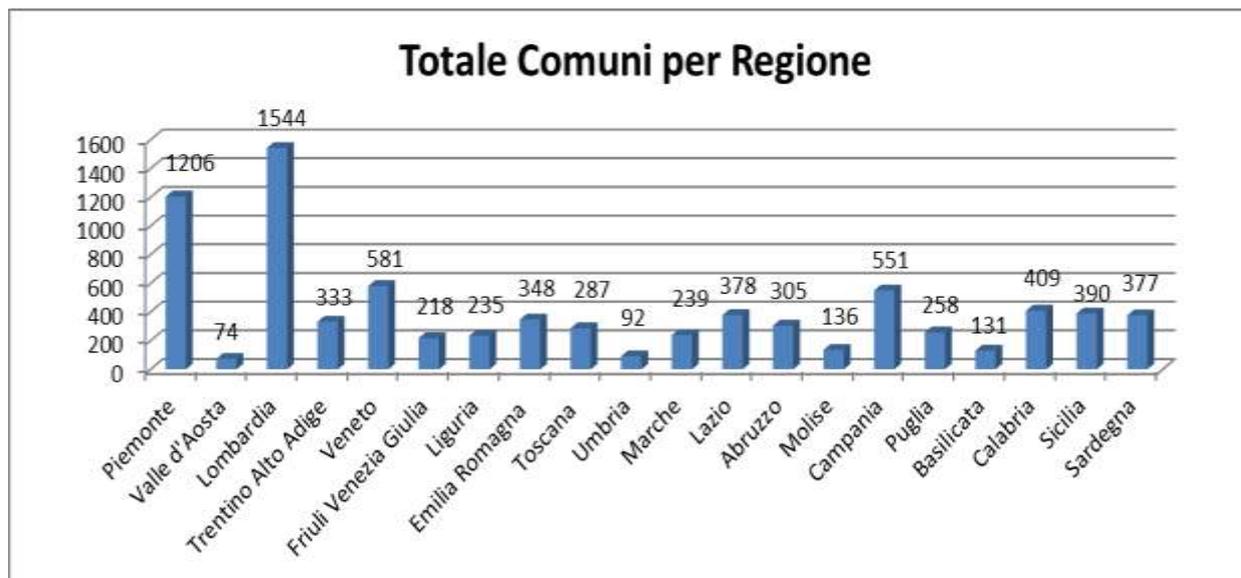
Regione	Classe di ampiezza demografica							Totale Comuni
	0-1.999	2.000-4.999	5.000-9.999	10.000-19.999	20.000-59.999	60.000-249.999	> = 250.000	
Piemonte	847	222	68	36	29	3	1	1206
Valle d'Aosta	56	17	0	0	1	0	0	74
Lombardia	622	460	269	123	58	11	1	1544
Trentino Alto Adige	214	85	22	6	4	2	0	333
Veneto	114	199	136	95	32	3	2	581
Friuli Venezia Giulia	91	64	40	17	4	2	0	218
Liguria	132	51	28	14	7	2	1	235
Emilia Romagna	52	104	92	66	22	11	1	348
Toscana	59	75	64	51	27	10	1	287
Umbria	33	25	15	8	9	2	0	92
Marche	95	78	32	18	13	3	0	239
Lazio	154	98	51	34	34	6	1	378
Abruzzo	194	56	28	14	11	2	0	305
Molise	104	21	7	1	3	0	0	136
Campania	183	151	88	63	56	9	1	551
Puglia	32	54	62	61	40	8	1	258
Basilicata	62	37	20	10	0	2	0	131
Calabria	184	139	52	22	7	5	0	409
Sicilia	84	116	78	56	46	8	2	390
Sardegna	208	104	36	14	12	3	0	377
	3520	2156	1188	709	415	92	12	8092

Fonte: elaborazioni ANCI I fel su dati Istat 2012

Tabella 2 – Distribuzione delle Unioni di Comuni per Regione

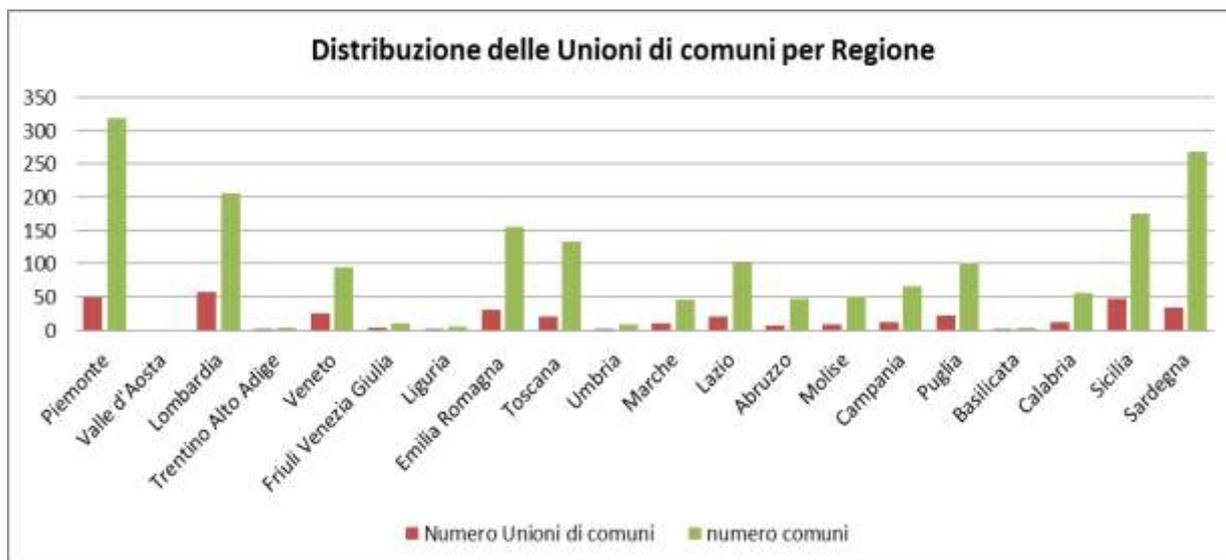
Regione	N. Comuni per Regione (a)	N. Unioni di Comuni (b)	N. Comuni in Unioni di Comuni ©	% di Comuni in Unioni di Comuni (d)=©/(a)
Piemonte	1206	51	318	26,4%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%
Lombardia	1544	57	206	13,3%
Trentino Alto Adige	333	1	3	0,9%
Veneto	581	26	94	16,2%
Friuli Venezia Giulia	218	4	10	4,6%
Liguria	235	1	5	2,1%
Emilia Romagna	348	30	156	44,8%
Toscana	287	21	134	46,7%
Umbria	92	1	8	8,7%
Marche	239	11	46	19,2%
Lazio	378	21	103	27,2%
Abruzzo	305	7	47	15,4%
Molise	136	8	50	36,8%
Campania	551	12	66	12,0%
Puglia	258	22	102	39,5%
Basilicata	131	1	4	3,1%
Calabria	409	12	55	13,4%
Sicilia	390	48	176	45,1%
Sardegna	377	33	268	71,1%
	8092	367	1851	22,9%

Fonte. Elaborazione ANCI Ifel su dati Istat 2012



Fonte: Istat, 2012

Tavola 2



Fonte: Istat, 2012