

La Carta di Reggio Calabria



Silvia Viviani
Presidente INU

"Le Città Metropolitane devono essere organismi nuovi nelle finalità e nella struttura, che superino l'attuale logica politica dei 'compartimenti stagni' per abbracciare in una visione più ampia l'organizzazione degli spazi urbani e dei processi socio-economici", spiega la Presidente INU.

"Sottoporremo la Carta a tutte le Istituzioni. Proponiamo un modo nuovo di guardare al Territorio" aggiunge il Presidente dell'Ordine APCC di Reggio Calabria.



Paolo Malara
Presidente
Ordine APCC di
Reggio Calabria

Alla fine dei due giorni del Festival Città metropolitane l'Inu e l'Ordine Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Reggio hanno presentato e discusso una documento di politica e pianificazione per le Città Metropolitane, di cui riportiamo qui di seguito i principi.



Richiediamo che le Città Metropolitane:

- si impegnino nelle relazioni con le istituzioni sovranazionali, per attuare i progetti di sviluppo utili al benessere del Paese e alla tutela dei beni comuni;
- siano dotate di sistemi di mobilità multiscalare, multimodale, multisettoriale, ambientalmente sostenibile, sostenuti dall'applicazione delle ICT, con priorità di investimento sul sistema di trasporto su ferro unificato;
- promuovano la creazione di nuovi paesaggi urbani e territoriali, ove siano integrate la sicurezza, la salubrità, l'efficienza ecologica e il benessere percettivo, favorendo l'integrazione con gli scenari urbani e rurali delle aree interne;
- realizzino almeno un parco di rango metropolitano, per dimensione e accessibilità, quale dotazione della cittadinanza metropolitana;
- si dotino di piani di gestione dei centri storici e di regolamentazione di tutti i beni culturali, comprese le architetture antiche, moderne e contemporanee, per la creazione di "distretti dei beni culturali";
- assumano un obbligo di destinazione dei propri bilanci almeno del 20% per le politiche ambientali, ai fini della realizzazione di reti integrate fra città e natura e per il risanamento degli ambienti urbani;
- concretizzino coerenza e perequazione dei bilanci per la miglior allocazione e funzionalità dei servizi metropolitani;
- sviluppino azioni di governance e partecipazione per le capacità di impresa e le filiere produttive locali, anche sostenendo innovative forme di business community;
- promuovano iniziative per comprendere la domanda di progetto espressa dalle cittadinanze autoctone e straniere, per la formazione della città interculturale;
- valorizzino i capitali socio-territoriali per favorire uno sviluppo locale in grado di autosostenersi.

Auspichiamo che:

- nell'ordinamento per l'elezione dei sindaci sia obbligo nei programmi elettorali di fare riferimento in modo esplicito e approfondito alle proposte politiche metropolitane;
- siano assegnate alle Città Metropolitane risorse e poteri di governo e di gestione delle medesime che consentano l'effettiva attuazione delle strategie;
- sia reso possibile alle Città Metropolitane prevedere con i propri Piani interventi e ambiti di attuazione delle proprie politiche, non limitando dette previsioni a indirizzi e direttive;
- si facciano corrispondere con coerenza le aree metropolitane funzionali agli enti Città Metropolitane;
- si istituisca la Conferenza Stato/Città Metropolitane;
- si utilizzino le Città Metropolitane per avviare il processo di costituzione delle macroregioni.

Reggio Calabria, 18 luglio 2015

Il caso Milano

Luca Imberti

I perimetri della Città metropolitana, schiacciato sulla Provincia, è riduttivo rispetto alla città reale, per Milano è paradigmatica. Città come Monza e Lodi, che vi gravitano, così come l'aeroporto di Malpensa risultano esterni. La constatazione rende evidente che il governo di flussi e reti, imprescindibili per una descrizione della città contemporanea e che seguono logiche sistemiche funzionali, rende tendenzialmente inadeguato ogni perimetro. E su questo iato tra funzioni e perimetri l'urbanistica e la politica sono sollecitate a ragionare.

E d'altra parte un confine non solo è necessario per amministrare la città. Bisogna quindi lavorare su più livelli e geometrie, perché la dimensione della città varia da un lato in relazione alle funzioni e agli obiettivi di un sistema aperto e multipolare come quello lombardo e dall'altro agli spazi civici e sociali nelle loro misure locali.

Questi problemi hanno certamente influenzato le scelte della Città metropolitana che, con lo Statuto, ha previsto accanto al Piano strategico, già 56/14, un'Agenda strategica, sottolineando così l'esigenza di procedere ad una programmazione capace di tener conto della complessità urbana. Anche la Regione ha avviato un provvedimento legislativo, approvato in Giunta, che prevede l'istituzione di una Conferenza paritetica e permanente Regione/Città metropolitana, al fine di attivare un confronto continuo e concreto sui temi della pianificazione territoriale, inclusa la definizione delle zone omogenee.

Questa impostazione potrebbe in una visione pessimista ridursi in una difesa di ruoli, ma se riuscirà ad attivare nuovi processi decisionali e orientare e valorizzare le dinamiche spontanee in una prospettiva di ripresa, apriranno la strada a un diverso e positivo sviluppo.

urbanistica INFORMAZIONI

I Territori capaci non solo metropolitani

Roberto Mascarucci
Donato Piccoli

La "capacità" di un territorio di generare risposte verso le nuove sfide della competitività globale può legarsi contemporaneamente ai concetti di capability e di capacity. La capability va intesa come la potenziale attitudine di un territorio ad agire e reagire con una propria dinamica positiva, connessa sostanzialmente alla sua condizione fisica (posizione nel territorio e configurazione di assetto). La capacity va intesa, invece, come l'abilità istituzionale e sociale di "saper fare" di un territorio, connessa soprattutto alla sua predisposizione naturale ed alla sua attitudine all'innovazione.

Secondo Donolo i "territori capaci" sono quelli in grado di generare risorse per il proprio sviluppo e per quello di altri territori (territorialità attiva). La capacità territoriale, in genere, è funzione di due risorse: le "dotazioni" e i "titoli". Le dotazioni rappresentano il capitale materiale che caratterizza un territorio (di origine sia naturale, che antropica); i titoli sono le effettive capacità di autoregolazione della società locale (norme sociali, attitudine ad osservare le regole, affidabilità istituzionale, ecc.).

Le trasformazioni territoriali che si

vanno inevitabilmente delineando possono giocare a favore di quei territori che si dimostrano capaci di riconfigurarsi dinamicamente. Le comunità locali devono dimostrarsi capaci di attrarre capitale umano ed imprese innovative. Per far questo, però, secondo Moretti, bisogna abbandonare l'idea sostenuta da Friedman che nella new economy l'ubicazione spaziale di persone e merci sia irrilevante, mentre al contrario "il luogo in cui viviamo ha enormi ricadute su ogni aspetto della nostra esistenza".

La ripresa del Paese passa anche attraverso la riscoperta e la valorizzazione delle capacità che risiedono localmente nei territori, non solo in quelli metropolitani. E nei territori italiani la forte articolazione del sistema insediativo, connessa all'orografia dei luoghi e alle vicende storiche, può diventare risorsa di sviluppo, a condizione che si riesca a fare sistema. Secondo Calafati, infatti, è necessario indagare le caratteristiche e le peculiarità del nostro tessuto insediativo, in quanto "il declino italiano dipende anche dallo stato in cui si trovano i suoi principali sistemi urbani, dalla incongrua traiettoria di sviluppo spaziale, relazionale e istituzionale che hanno seguito".

La Legge 56/14 è il tentativo recente di riordinare il sistema degli enti locali. Dopo periodi di dubbi e ripensamenti, le politiche di riordino territoriale compiono un balzo in avanti: in un solo colpo vengono istituite le città metropolitane, le province come enti di secondo livello, e si incoraggia il ricorso alle unioni di comuni e alle fusioni intercomunali, con una semplificazione normativa e una incentivazione economica. La sua applicazione, insieme con gli effetti congiunti della spending review e della più generale fase congiunturale negativa, porteranno ad una riconfigurazione spaziale dei sistemi urbani che, come sostiene Florida, segue inevitabilmente (e forse anche provvidenzialmente) ogni fase di shock dell'economia globale. La forte articolazione del sistema urbano nel nostro Paese può essere trasformata da problema a risorsa, a condizione che il processo di assestamento spaziale venga governato per anticiparne le disfunzioni e le diseconomie, puntando verso una concentrazione funzionale delle "dotazioni territoriali", con un processo di governance che appunto, oltre allo studio attento delle capability locali, metta in campo una forte dose di capacity istituzionale.

I fondi strutturali 14/20

Carmen Giannino

Il 14 luglio scorso la Commissione europea ha approvato tre ulteriori programmi operativi regionali (Sardegna, Friuli V-G e Molise) e a due PON: Città metropolitane; e Ricerca e Innovazione). Così il numero dei programmi approvati del ciclo 2014-20 sale a 40 su 50. I dieci programmi rimanenti saranno approvati entro settembre. Finalmente un nuovo ciclo di programmazione e di opportunità per i territori, per le città metropolitane, le città intermedie, poli di innovazione e di offerta di servizi, le aree interne, prenderà corpo.

In totale, sono disponibili oggi 2,17 miliardi di investimenti. Nel dettaglio, per i programmi regionali di Sardegna, Friuli V-G e Molise sono stati assegnati più di 1,3 miliardi (50% fondi europei, 50% cofinanziamento nazionale). Il PON per le 14 Città metropolitane potrà contare su risorse pari a 892 milioni (588 dal Fesr e 304 dal cofinan-

ziamento nazionale). Il programma "Ricerca e Innovazione" (per Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Abruzzo, Molise e Sardegna) disporrà di 1,286 milioni (926 milioni Fesr e Fse, 360 cofinanziamento regionale).

Quasi tutte le regioni hanno previsto nei loro POR obiettivi tematici dedicati alle città intermedie e/o a interventi in connessione con gli obiettivi del PON Metro.

Infine la strategia per le aree interne, tesa a finanziare interventi destinati a ripristinare le condizioni di cittadinanza e al recupero demografico, può disporre ad oggi di 680 milioni di euro, tra risorse nazionali (180 milioni nelle leggi di Stabilità 2014 e 2015) e regionali (500 milioni, una quota dei quali derivata dai fondi europei).

Dunque tante opportunità per i territori, che occorre utilizzare in modo integrato sviluppando capacità amministrative e governance efficaci.

Speciale Urbanistica Informazioni

www.urbanisticainformazioni.it
Francesco Sbetti (Direttore)

Redazione
Giuseppe De Luca
Luana Di Lodovico
Andrea Scarchilli

INU Edizioni
Via Ravenna 9/B, 00161 Roma
Tel. 06 68195562
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com

Registrazione presso il Tribunale della
stampa di Roma, n.122/1997
ISSN 0392-5005

Minicrociera nello Stretto



Foto: S. Aragona, G. De Luca, C. Giannino, F. Rossi e S. Viviani

Lo spessore storico delle città metropolitane

Francesco D. Moccia

Insieme a Giuseppe De Luca sto raccogliendo una rassegna sulla pianificazione delle città metropolitane. Il libro sarà pronto in autunno ma, per fornire del materiale alla discussione di questo Festival, ne abbiamo estratto alcuni primi risultati in un fascicolo che abbiamo intitolato "Immagini di territori metropolitani", disponibile nel catalogo di INU Edizioni (www.inuedizioni.com). Adesso si possono anticipare solamente alcune osservazioni che si presentano con la maggiore evidenza e singolarità.

L'argomento della metropoli ricade tradizionalmente negli studi delle scienze regionali e della geografia. Come diretta conseguenza, la formulazione dei modelli interpretativi seleziona le caratteristiche del fenomeno metropolitano giacenti nella contemporaneità e ne fornisce delle spiegazioni del tutto prive dello spesso storico, eventualmente attenta solo a dinamiche di breve periodo. Questo approccio contrasta il senso comune specialmente per quanto riguarda le città italiane. Ciascun discorso che la riguarda non riesce mai a trascurare la loro dimensione storica di lunga durata, fattore potentemente innescato nell'immaginario. È a tutti evidente come la parte che riguarda il patrimonio culturale costituisce una quota rilevante del loro assetto fisico e i loro spazi sono ampiamente coinvolti nelle funzioni esplicitate attualmente fino al punto di essere spesso fondamento

della stessa vitalità economica anche oltre la capacità di attrazione turistica.

Le considerazioni d'importanza della dimensione storica delle metropoli si possono spingere ben oltre il senso comune e il patrimonio fisico, se si pensa all'opera di Putnam così rilevante per gli studi sullo sviluppo economico dei territori. Il capitale sociale, infatti, ritenuto fattore in grado di ridurre i costi di transazione e favorire le forme dis-aggregate e cooperative di produzione con i loro vantaggi sulla flessibilità di risposta a variabili domande di mercato a costi ridotti, è spiegato risalendo al medioevo e tracciando una distinzione tra le due Italie sulla base della loro diversa formazione politica in comuni autonomi o monarchie.

La ricezione che queste tesi hanno ottenuto può confermare come non solo l'evoluzione materiale delle città avviene attraverso l'accumulo di architetture nel corso dei secoli ma che le stesse strutture sociali ed economiche risentono di processi lenti di trasformazione e mantengono caratteri persistenti per periodi altrettanto lunghi.

Per il reciproco disallineamento, capita anche che città fortemente differenziate nelle formazioni sociali per diverse evoluzioni politiche si trovino a coincidere per quanto riguarda il loro assetto morfologico, cosa che non dovrebbe sorprendere perlomeno per certi periodi storici, quali il tardo rinascimento, quando la progettazione urbana, obbedendo esclusivamente ai saperi

degli architetti militari, era indipendente dalle formazioni socioeconomiche, tutte bisognose di difesa allo stesso modo.

Nelle città metropolitane ha avuto anche un certo peso la storia recente. Il tema è presente perlomeno da mezzo secolo negli studi e poi ha preso corpo nella vita politica e amministrativa. Ricordiamo come si sono succedute tre leggi di cui solamente l'ultima, la Delrio, è andata in porto ottenendo dei cambiamenti in atto in questi giorni e solo tra qualche anno ne conosceremo la portata. Questo periodo sarà significativo perché idee collettive maturino sulla natura delle metropoli, sui modelli per le loro rappresentazioni e sulle aspettative o sui timori che le comunità fanno evolvere al proprio interno. Ciascuna di queste cose si è ben sedimentata e rappresenta l'humus su cui si basano gli attuali sviluppi. Lo stesso grado di avanzamento maturato in attuazione della L. 142/1990 ha differenziato regioni che avevano individuato le città metropolitane e città che avevano avviato processi di cooperazione da altre più inerti. Possiamo spingerci ancora più indietro, alle annessioni dei primi del '900 dei comuni di cintura delle grandi città o all'attuazione dei piani intercomunali come prime forme di pianificazione metropolitana.

È tutto un patrimonio intellettuale e una dinamica delle comunità che continua ed esercitare in un modo o nell'altro un'influenza sulle direzioni e velocità dei processi.

Alcune questioni sulle riforme in corso

Franco Pizzetti

Le nuove Province - enti di area vasta come ridefinite nella legge 56/14 sono, di fatto, "enti sospesi" nell'attesa che la riforma in discussione in Parlamento ne sopprima la copertura costituzionale e ne assegni definitivamente la disciplina alle Regioni.

Le città metropolitane invece sono disciplinate dalla legge 56 innanzitutto come una "modalità di attuazione dell'art. 114 Cost.", anche nella consapevolezza che esse sono destinate a mantenere la loro copertura costituzionale anche a Costituzione riformata. Nella riforma costituzionale in corso, infatti, non solo si conferma la copertura costituzionale delle città metropolitane già ora prevista dall'art. 114 Cost. vigente, ma la competenza statale esclusiva dall'art. 117, comma secondo, lettera p), è ampliata anche all'ordinamento di comuni e città metropolitane. Inoltre, la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) è estesa anche alle disposizioni di principio in ordine alle forme associative dei comuni, cosa che certamente non è irrilevante, specialmente per le città metropolitane. Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, e sempre che il testo attuale dell'art. 39, comma 4 non venga modificato in sede di approvazione definitiva della riforma, la L.N. 56 è destinata ad

assumere rispetto agli enti di area vasta una duplice natura: cedevole, per quanto riguarda le disposizioni in essa contenute non riconducibili ai profili ordinamentali generali, che restano comunque di competenza statale; limite e parametro di legittimità costituzionale delle nuove leggi regionali, per quanto concerne i principi ordinamentali generali in essa contenuti o comunque da essa deducibili. Ecco quindi la situazione di "sospensione" nella quale versano le attuali province-enti di area vasta. Il terreno su quale operano le città metropolitane è invece solido come il ruolo ad esse affidato quale emerge non solo dai commi 44-46, ma anche e soprattutto dal comma 2 dell'art. 1 della L.N. 56.

Gli statuti approvati dalle diverse città tengono tutti conto sia delle funzioni fondamentali assegnate a questi enti dalla L.N. 56, sia soprattutto delle finalità individuate dal comma 2. Preoccupa però la sensazione che sembra si stia diffondendo un atteggiamento di disillusione legato anche al fatto che, in attesa delle leggi regionali di riallocazione delle funzioni, le città metropolitane sono tuttora tenute a svolgere tutte le attività precedentemente assicurate dalle "vecchie" province. Il rischio è che la città metropolitana sia sempre più tentata di chiudersi nell'orizzonte dell'antica provincia.