

Aree interne e “piccole scuole”: ripensare la didattica e adottare la giusta policy

di

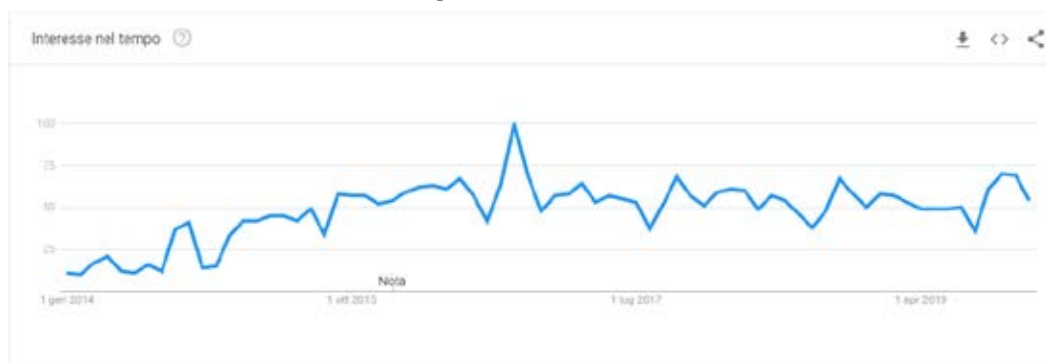
Rosa Anna La Rocca, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale,
Università Federico II

(i) Introduzione

Il tema della città metropolitana, della sua definizione fisica, della sua normalizzazione amministrativa, del suo inquadramento all'interno del processo di governo del territorio, è stato al centro dell'attenzione dapprima politica e, solo successivamente, scientifica a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta Legge Delrio (L. n. 56 del 7 aprile 2014, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”). Non si può dire che, tranne che nella sua fase iniziale, soprattutto in riferimento al momento politico (i) in cui tale legge è stata elaborata e successivamente approvata, l'attenzione sia rimasta accesa, se non per le polemiche, prettamente politiche, connesse sia alla (reale) necessità di riorganizzazione degli enti provinciali, sia al maggiore potere decisionale delle nuove figure amministrative (sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano, le unioni di comuni).

Una breve e veloce rassegna della produzione scientifica relativa al periodo (2014-2019) particolarmente riferita alla disciplina urbanistica conferma la constatazione precedente.

Figura 1: Trend di frequenza della ricerca “città metropolitana” nel periodo 2014-2019



Attraverso l'utilizzo di Google Trends è stato possibile verificare l'andamento relativo alla frequenza delle query registrate nel periodo 2014-2019 che hanno utilizzato come parola chiave “città metropolitana”. La figura 1 mostra l'andamento del trend di interesse evidenziando un picco nel 2016, probabilmente dovuto all'applicazione della

riforma dell'ente provinciale anche nelle regioni a statuto straordinario. In generale, sempre in figura 1, dopo il 2016, l'interesse per l'argomento "città metropolitana" registra un altalenante decremento.

Un analogo decremento si verifica con riferimento alla produzione scientifica (articoli in riviste scientifiche e capitoli in libri scientifici) nello stesso periodo. Il motore di ricerca Google Scholar, interrogato avvalendosi della medesima parola chiave e imponendone la presenza contemporanea nei campi "titolo" e "contenuto" la query ha restituito un primo insieme composto da 260 paper. Utilizzando un software di gestione bibliografica (ii) sono state eseguite le necessarie operazioni di controllo (duplicati, impossibilità di consultazione del testo, inaccessibilità delle fonti) che hanno ristretto l'insieme a 63 paper scientifici, inerenti alla tematica della città metropolitana, pubblicati in italiano e consultabili in rete.

La maggior parte dei paper è presente in data base della ricerca universitaria (IRIS, circa il 20%), in riviste on line (circa il 40%) e nelle principali piattaforme proprietarie (Academia.edu e Researchgate.net, circa il 30%). Circa il 3% dei risultati è rappresentato da report tecnici presenti sui siti ufficiali delle città metropolitane, mentre la restante parte (circa il 6%) è costituita da contributi in libri collettanei.

Un successivo approfondimento operato sui contenuti di tale produzione ha consentito di individuare alcuni cluster nei quali gli argomenti possono essere organizzati (tabella1).

È interessante notare come, nel periodo considerato, non tutte le città metropolitane siano state oggetto di attenzione: i paper relativi alla classe 5 (casi di studio) si concentrano in gran parte su alcune città metropolitane del nord Italia (Milano, Torino e Venezia), e privilegiano le città metropolitane di Napoli e Reggio Calabria al sud. All'interno di tale cluster, molti paper, in particolare si focalizzano sull'analisi comparativa tra il caso Napoli e il caso Milano.

Tabella 1: Cluster per argomenti e rispettivi risultati

N di classi	Classi tematiche	N di paper corrispondenti
1.	aspetti economici	8
2.	aspetti di pianificazione territoriale	5
3.	aspetti relativi all'organizzazione amministrativa	30
4.	ruolo del piano metropolitano strategico	8
5.	casi studio	30
6.	aspetti storici	3

In alternativa alla consueta rassegna letteraria che sarebbe stata di difficile esecuzione nel contesto di un laboratorio didattico, il metodo proposto ha consentito, comunque, di ottenere un valido inquadramento della tematica in esame nell'ambito del contesto scientifico nazionale.

(ii) Una “lettura” comparativa delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario.

Questa parte del lavoro è il risultato della richiesta degli studenti di approfondire la conoscenza della “figura”/ruolo della città metropolitana soprattutto in relazione all’azione di governo del territorio. Per rispondere a tale esigenza è sembrato opportuno coinvolgere gli studenti nella costruzione di un quadro conoscitivo, seppur non esaustivo, relativo allo stato di avanzamento dell’applicazione della legge in riferimento agli strumenti della pianificazione strategica e territoriale nelle città metropolitane istituite nelle regioni a statuto ordinario.

Una prima fase del lavoro ha riguardato la raccolta delle informazioni e dei dati necessari relativi alla dimensione fisica, alle caratteristiche del sistema funzionale e di quelle del sistema socioantropico di ciascuna città, con l’obiettivo di elaborare una prima gerarchizzazione della “dimensione metropolitana” esistente.

I dati relativi alla prima fase di indagine hanno evidenziato una pluralità di amministrazioni comunali coinvolte nella riforma (circa 1009 pari al 12% del totale dei comuni italiani), una popolazione di circa 18.000.000 di abitanti (2014 Istat), una superficie totale di circa 33.000 kmq, una densità abitativa media di circa 500 ab/kmq. I dati raccolti hanno evidenziato subito alcune anomalie. Il dato relativo all’estensione territoriale, infatti, evidenzia una forte disparità tra le città metropolitane di Torino (7.000 kmq) e Napoli (1.179 kmq). Le stesse città evidenziano una condizione ugualmente anomala ma inversa, se si considera il valore della densità abitativa con Napoli (circa 2.600 ab/kmq) e Milano (circa 2.000 ab/kmq) in testa e Torino in coda (337 ab/kmq) seguita solo da Reggio Calabria (174 ab/kmq).

L’analisi relativa allo stato della pianificazione nelle dieci città metropolitane particolarmente riferita alla produzione/elaborazione/stato di avanzamento dei piani strategici metropolitani e dei successivi strumenti della pianificazione territoriale generale ha rappresentato l’oggetto della seconda fase del lavoro svolto.

Dal punto di vista prettamente urbanistico, la reale novità della L.56/2014 consiste nell’identificare nuovi strumenti di pianificazione con potestà accentuate in rapporto ai previgenti piani territoriali di coordinamento identificando quale strumento di pianificazione di area vasta il piano territoriale metropolitano (PTM) le cui finalità sono demandate alla sua definizione, in termini di ruolo e di azioni, nell’ambito dello statuto della città metropolitana. Può verificarsi, così, il caso in cui lo stesso strumento possa avere fini e ruoli differenti a seconda della relazione con il più generale piano-quadro di indirizzo strategico. Dunque, ancora una volta, si ripresenta una frammentazione di ruoli e competenze demandate alla autonomia regionale pur nel contesto di un quadro di indirizzo generale.

L’obiettivo di costruire un quadro aggiornato relativo allo stato della pianificazione, in termini di produzione degli strumenti previsti dalla legge, è stato perseguito attraverso lo sviluppo di fasi successive particolarmente incentrate sulla lettura ed interpretazione del materiale documentativo disponibile e consultabile in rete.

La fase di sintesi dei risultati è stata condotta anche attraverso l'utilizzo di tecniche di role-playing attribuendo agli studenti, ciascuno per la propria area territoriale studiata, ruoli rappresentativi del processo decisionale.

Questa fase, in particolare, ha permesso di arricchire le informazioni desunte dalla lettura indiretta dei documenti e dalla loro interpretazione, aggiungendo alla matrice di sintesi una parte valutativa relativa alla qualità, alla accessibilità e alla visibilità delle informazioni raccolte durante tutta l'esercitazione (tabella 2).

(iii) Risultati e considerazioni conclusive

Il quadro sintetico derivato dalle elaborazioni svolte evidenzia una situazione omogenea per quel che riguarda la produzione di Piani Strategici Metropolitani.

Delle dieci città metropolitane, tutte hanno attivato il processo di redazione del piano strategico, sei hanno provveduto all'approvazione nel periodo 2016-2018 (Milano nel 2016; Genova e Firenze nel 2017; Bologna, Torino e Venezia nel 2018). Nel panorama generale, si distingue Bari che nel 2016 ha sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri il *“Patto per lo Sviluppo della Città Metropolitana di Bari – Attuazione degli Interventi Prioritari e Individuazione delle Aree di Intervento Strategiche”* demandandone l'attuazione ai 41 comuni dell'area metropolitana.

Per necessità di sintesi, i contenuti dei piani analizzati singolarmente sono stati clusterizzati in ragione degli obiettivi che lo stesso piano intende perseguire. In particolare, le linee strategiche dei piani esaminati, sono state raggruppate in cinque classi (ambiente naturale, sistema della mobilità, ricerca e sviluppo innovativo, politiche urbane, capacità di attrarre risorse economiche, interventi sul sistema urbano), a loro volta articolate in sottoclassi, nel tentativo duplice di contenere e di evitare di dispendere le informazioni significative (tabella 2). Interessante il rapporto tra la pianificazione strategica e quella territoriale (tabelle 3a e 3b) caratterizzata da maggiore burocrazia dei procedimenti con conseguente allungamento dei tempi di attuazione.

La fase di confronto e discussione dei risultati ha mostrato che attorno alla definizione e al ruolo di tale ente territoriale sembra tuttora necessaria una certa chiarezza e che ancora si presentano divari e ritardi tra le differenti realtà regionali.

ECONOMICAI

linee strategiche	BARI	BOLOGNA	MILANO	NAPOLI	REGGIO CALABRIA	FIRENZE	ROMA	GENOVA	TORINO	VENEZIA
AMBIENTE NATURALE										
Istituz. di aree di pregio ambientale	■	■				■	■	■	■	■
cambiamento climatico		■	■	■		■	■	■	■	■
pressione turistica		■				■	■	■	■	■
riduzione dei rischi ambientali	■	■	■	■		■	■	■	■	■
riduzione del rischio antropico		■				■	■	■	■	■
riduzione dei consumi energetici		■	■			■	■	■	■	■
riciclo rifiuti		■	■			■	■	■	■	■
consumo di suolo	■	■	■	■		■	■		■	■
altro	Piano Coste						Nuova zon. Amb.			
SISTEMA DELLA MOBILITÀ										
mobilità sostenibile		■	■	■		■	■	■	■	■
intermodalità	■	■	■	■		■	■	■	■	■
accessibilità	■	■	■	■		■	■	■	■	■
altro		PUMS	PUMS	■		PUMS				■
INNOVAZIONE TECNOLOGICA										
ricerca	■	■	■	■		■	■	■	■	
specializzazione	■	■	■	■		■	■	■	■	
infrastrutture	■	■	■	■		■	■	■	■	
digitalizzazione	■	■	■	■		■	■	■	■	■
formazione e alfabetizzazione	■	■	■	■		■	■	■	■	
imprese innovative	■	■	■	■		■			■	
altro	Smart City									
POLITICHE URBANE										
incentivi specifici		■	■			■	■	■	■	■
investimenti specifici		■	■	Patr. Cult.		■			■	■
prom. di eventi		■	■	■					■	■
cooperazione		■	■	■		■	■	■	■	■
altro										
CAPACITÀ DI ATTRARRE RISORSE ECONOMICHE										
finanziamenti		■	■	■		■			■	■
forme di coop/collabor	■	■	■	■	■	■		■	■	■
altro	PON Patti	St. di fat.			PON					

INTERVENTI SUL SISTEMA URBANO										
riqualificazione urbana	■	■		■		■	■	■	■	■
patrimonio edilizio	■	■		■		■		■	■	■
gestione dei rifiuti	■	■		■		■		■	■	■
miglioramento dei servizi	■	■		■		■	■	■	■	■
altro	Cult. e Tur.			Cult. e Tur.		Cult. e Tur.	Rivit. aree peri.			
STATO DI ATTUAZIONE										
in progress	■			■	■		■			
adottato								■		
approvato	Patto	■	■		L. Strat.	■	Doc di Ind.		■	■
non avviato										
FACILITA DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI										
elevata		■	■			■	■			■
alta									■	
media	■			■				■		
mediocre					■					
bassa										
pessima										
TRASPARENZA DELLE INFORMAZIONI										
elevata		■	■						■	
alta	■					■		■		■
media					■		■			
mediocre				■						
bassa										
pessima										

Tabella 3a: Stato della pianificazione nelle aree metropolitane (* 1=si; 0=no)

	Piano strategico*	Piano urbanistico*	Aree omogenee	N comuni per area omogenea	Unioni di comuni*
BARI	0	0	10	4	1
BOLOGNA	1	1	1	7	1
FIRENZE	1	1	0	0	1
GENOVA	1	0	9	7	1
MILANO	1	1	7	19	0
NAPOLI	0	1	5	18	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	1
ROMA	0	1	0	0	0
TORINO	1	1	11	29	1
VENEZIA	1	1	0	nd	1

Tabella 3b: Stato della pianificazione territoriale metropolitana

PTGM	BARI	BOLOGNA	MILANO	NAPOLI	REGGIO CALABRIA	FIRENZE	ROMA	GENOVA	TORINO	VENEZIA
Obiettivi	Basato su ptcp 2007	Avviato	Approvate linee guida	Basato su ptcp 2004	Basato su ptcp 2011	Avviato	Approvato	Approvate linee guida	Approvate linee di indirizzo	Riad. del ptcp 2005
<i>Rigenerazione urbana e territoriale e contenimento del consumo di suolo</i>		■	■	■		■	■	■	■	■
<i>Riqualificazione urbana e sociale: periferie e riuso degli spazi</i>	■	■	■	■			■		■	
<i>Insedimenti di portata sovracomunale e governo delle grandi funzioni</i>		■	■			■	■	■	■	
<i>Mobilità, integrazione e governance dei trasporti</i>	■	■	■	■			■		■	
<i>Parchi ed ecosistemi a scala metropolitana</i>		■	■			■	■		■	■
<i>Strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e resilienza</i>	■	■	■			■	■	■	■	■

Sitografia

<http://cittametropolitana.ve.it/>
<http://www.cittametropolitana.fi.it/>
<http://www.cittametropolitana.mi.it/portale/>
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/index.php>
<https://trends.google.it>
<https://www.academia.edu/>
<https://www.cittametropolitana.ba.it/>
<https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/>
<https://www.cittametropolitana.genova.it/>
<https://www.cittametropolitana.na.it/>
<https://www.cittametropolitana.rc.it/>
<https://www.cittametropolitanaroma.it/>
<https://www.istat.it/>
<https://www.researchgate.net/>
<https://www.tuttitalia.it/citta-metropolitane/>