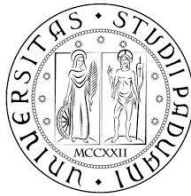


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Studi Europei



LA METROPOLIZZAZIONE COME STRATEGIA DI
SVILUPPO PER LE REGIONI EUROPEE: LE CITTÀ
METROPOLITANE IN ITALIA E IN FRANCIA

Relatore: Prof.ssa PATRIZIA MESSINA

Laureanda: ELENA MARIA GREGGIO

matricola N. 1152107

A.A. 2018/2019

Alla mia famiglia

Indice

Indice	1
Introduzione	3
CAPITOLO I	
L'UNIONE EUROPEA E LE CITTÀ	5
1.1 La nascita delle città in Europa.....	5
<i>Il comune e la città</i>	<i>8</i>
<i>La città industriale e la metropoli</i>	<i>10</i>
1.2 Le città nel processo di integrazione europea	14
1.3 La Politica di Coesione Europea e l'Agenda Urbana	19
CAPITOLO II	
CITY REGIONS, AREE URBANE E CITTÀ METROPOLITANE.....	31
2.1 Definizione amministrativa e definizione funzionale	33
2.2 Le città metropolitane nel panorama europeo	41
CAPITOLO III	
POLITICHE DI RIORDINO TERRITORIALE PER LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA E IN FRANCIA	45
3.1 Il riordino territoriale in Italia	46
3.2 Il riordino territoriale in Francia	52
3.3 Comparazione dei processi di costruzione del livello metropolitano nei due contesti.....	57
CAPITOLO IV	
VENEZIA E MARSIGLIA: DUE CASI STUDIO A CONFRONTO	59
4.1 Due casi studio	59
4.2 Il contesto territoriale metropolitano di Venezia	61
4.3 Il contesto territoriale metropolitano di Aix-Marseille-Provence	63

4.4 Il contesto amministrativo del caso italiano.....	65
4.5 Il contesto amministrativo del caso francese	67
4.6 Città metropolitane o <i>City regions</i>?.....	73
<i>Indicatori istituzionali e di popolazione</i>	<i>74</i>
<i>Indicatori delle vie di comunicazione e dei servizi</i>	<i>81</i>
<i>Indicatori economici.....</i>	<i>90</i>
Conclusioni.....	101
Riferimenti Bibliografici	107
Sitografia	111

Introduzione

Secondo i dati della Commissione Europea, il 72% della popolazione d'Europa vive nelle aree urbane. Queste ultime a partire dal secondo Dopoguerra hanno vissuto una crescita impetuosa che non sembra destinata a fermarsi. Anche nel resto del globo si assiste ad una crescita incessante di metropoli e megalopoli, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

L'aumento delle aree urbane, soprattutto se alla periferia delle grandi città può essere fonte di problematiche importanti per i governi urbani come: disuguaglianze, esclusione sociale e povertà sia economica che culturale. Tuttavia le aree urbane, in particolare le città metropolitane e le *city region* possono essere fondamentali per lo sviluppo del territorio circostante. In queste aree infatti si concentrano le imprese, i luoghi della conoscenza come università e centri di ricerca; gli spazi pubblici e culturali, nonché le risorse economiche e tecnologiche. Intorno alle metropoli, spesso capitali di Stato o di una regione, si riuniscono i fattori economici e sociali che servono per lo sviluppo di tutto il territorio urbano circostante. Per questo motivo la Commissione Europea, riconoscendo il ruolo di catalizzatori dello sviluppo delle città, ha formulato la Programmazione 2014-2020 in favore di queste ultime. Le città sono gli attori privilegiati per realizzare gli obiettivi della Strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. I Governi metropolitani devono quindi relazionarsi con un range di stakeholder molto vario, non solo i privati provenienti dal mondo delle imprese, ma anche le Associazioni di categoria, gli attori della conoscenza (università, poli tecnologici, centri di ricerca) e i cittadini che vivono la realtà urbana. È quindi necessario un sistema di governo delle reti per permettere a tutti gli attori coinvolti di cooperare ed al contempo serve un sistema di governance territoriale che sia in grado di sostenere e connettere i poli urbani sul territorio.

Il rinnovato interesse per le città, non solo a livello europeo, ha portato i Governi metropolitani di tutto il mondo a competere per aumentare l'attrattività del proprio territorio e accrescere le risorse disponibili per lo sviluppo.

In Europa ci sono esempi virtuosi di città che hanno saputo sfruttare le opportunità offerte dall'Unione Europea per avviare processi rigenerativi e assumere un ruolo preminente sulla scena internazionale.

La vera frontiera per lo sviluppo del territorio sembra essere un nuovo modo di attuare le politiche di sviluppo: in un'ottica di cooperazione e con nuovi stili amministrativi, magari prendendo spunto da processi virtuosi a livello europeo.

In questa tesi, con il confronto tra i recenti riordini territoriali, italiano e francese, si cercherà di mostrare perché il sistema amministrativo italiano dovrebbe essere ripensato alla luce della funzionalità, se si vuole davvero offrire al Paese un'opportunità in più, generata dalla creazione delle Città metropolitane con la legge n.54/2016.

CAPITOLO I

L'UNIONE EUROPEA E LE CITTÀ

1.1 La nascita delle città in Europa

Potremmo iniziare questo capitolo cercando di trovare una definizione di città, tuttavia l'impresa è piuttosto ardua. La città è stata definita «archetipo dell'esperienza umana» (Sebastiani, 2007), intriso di simboli e contenuti mitologici. Nel 1938 Wirth definì la città «un insediamento relativamente ampio, denso e duraturo di individui socialmente eterogenei» sottolineandone così la dimensione strettamente urbana; mentre Mumford nel 1937 la definiva «un plesso geografico, un'organizzazione economica, un processo istituzionale, un teatro di azione sociale e un simbolo estetico di unità collettiva» dandone così una visione più complessa.

Secondo Sebastiani (*ibidem*), possiamo avvalerci di tre coppie concettuali che definiscono la città: territorio/spazio, legale/reale, *urbs/civitas*¹.

Analizzando la prima coppia concettuale, ci troviamo di fronte al dualismo territoriale territorio/spazio. È possibile affermare che la città non è solo il suo territorio, bensì spazio, perché storicamente le città europee sviluppano solo in un secondo momento il dominio su un determinato territorio. Secondo Bagnasco (1994) il concetto di territorio è bidimensionale perché «rappresentato da una superficie e dei confini», mentre lo spazio è tridimensionale e la città «è il proprio spazio» o per meglio dire «un fatto sociale formato nello spazio».

Sebastiani (*ibidem*) ritiene inoltre che vi sia una «città legale» contraddistinta dai confini amministrativi e contrapposta a una «città reale», ciò genera una contrapposizione tra «l'esperienza urbana» e il «governo urbano». In questo senso il termine latino *urbs* indica proprio l'organizzazione fisica dello spazio, ma il «tessuto urbano» è costituito «dall'insieme delle relazioni tra gli abitanti» che a sua volta è alla base della *civitas*, la «comunità dei cittadini». *Urbs* e *civitas* sono quindi due concetti tra loro complementari che definiscono la città. O meglio, definiscono la città occidentale, in quanto essa trae le sue origini dalla polis greca,

¹ Sebastiani, 2007, *La politica delle città*, Il Mulino, p. 16

ricalcando un termine che ha un significato etimologico indissolubilmente legato alla politica, elemento distintivo della città-stato greca. Per Max Weber (1920), la città occidentale è erede della polis greca e come per essa l'aspetto distintivo della città occidentale è proprio la dimensione politica.

Infatti, la politica nella società greca aveva la sua collocazione naturale nella città (Arendt, 1958): la città era strumentale alla politica. La polis è il luogo in cui la comunità politica si autogoverna nel centro costituito dall' agorà. Tuttavia nello sviluppo della città moderna la politica ha perso il suo status, a vantaggio di altre dimensioni della teoria urbana: sociale, economica e urbanistica.

La Scuola di Chicago negli anni venti del Novecento privilegia lo studio della dimensione sociale della città, mentre la dimensione economica viene sottolineata già nel XIX secolo con gli scritti di Marx e Engels per trovare poi nuovo impulso alla fine del XX secolo con l'avvento della globalizzazione e con l'emergere dei paesi in via di sviluppo sulla scena economica mondiale.

Per quanto riguarda la dimensione urbanistica, le radici partono dall' opera di Sitte (1889): *“L' arte di costruire le città”*, per poi venire amplificata dalle innovazioni nella pianificazione urbana di Le Corbusier. Attualmente entrambe le visioni dei due scrittori sono state abbandonate a favore del concetto di democrazia partecipativa che si fonda sull'idea del necessario coinvolgimento dei cittadini nella pianificazione della città.

In tempi più recenti è entrato in voga il termine *“Europa delle città”*, ma ai giorni nostri la città non ha uno status giuridico riconosciuto e mediamente il governo delle città è operato dal comune, il quale dispone di funzioni amministrative delegate dallo Stato centrale, nonché, in alcuni casi, anche di funzioni politiche di rappresentanza della comunità locale.

Le città al tempo della globalizzazione sono chiamate a fronteggiare problemi di natura economica, culturale e politica e per tanto ci si trova di fronte a un nuovo stadio della contrapposizione tra locale e centrale, o tra locale e globale. Riprendendo il discorso di Sebastiani², locale e globale si trovano in una relazione orizzontale in quanto soluzioni parallele o alternative, le città acquisiscono così una nuova posizione in quanto possono «aspirare ad affermare la loro centralità

² ibidem

nel nuovo sistema policentrico», il vecchio sistema dell'organizzazione statale gerarchico basato sulla dicotomia centro-periferia sta per essere sorpassato dalla dicotomia non gerarchica tra locale e globale.

Per Perrulli (2000), se si deve descrivere la situazione delle città nel XXI secolo è molto utile la metafora della rete. Una rete in cui vi sono molteplici centri e le relazioni non sono di tipo gerarchico, bensì di tipo competitivo o cooperativo, nel caso dei sistemi di città essi sono in relazione con altri sistemi analoghi creando un sistema globale, ma allo stesso tempo si contrappongono ad esso. Come sottolinea Sebastiani «non tutto fa rete», nel caso europeo le «città hanno saputo sfruttare quel particolarissimo mix di nuove circostanze generate dai processi di innovazione tecnologica e di globalizzazione economica, sociale e culturale, grazie al proprio retaggio storico e culturale». ³

Secondo Benevolo (1993), le città «nascono con l'Europa e in un certo senso fanno nascere l'Europa; sono una ragione d'essere, forse la principale, dell'Europa come entità distinta, continuano a caratterizzare la civiltà europea». Per Weber la forma di città che dà origine alle città europee moderne è la città comunale medievale, mentre per Hannah Arendt (1958) l'origine delle città moderne è da ricercare nella polis greca, in quanto «fatto politico formato nello spazio».

Nella visione di Weber, nella città medievale la politica è finalizzata all'economia. Nella sua opera *“Die Stadt”* (1920), lo studioso sostiene che la città occidentale deve essere «compresa in un'altra serie di concetti...e cioè dei concetti politici».

In particolare illustra la definizione di *Comune*, in base alle caratteristiche dei Comuni medievali: «un tribunale proprio e una legislazione almeno parzialmente propria, il carattere di gruppo sociale, e di conseguenza un'autonomia e autocefalia almeno parziale, con un'amministrazione da parte di organi di autorità alla cui nomina partecipassero in qualche modo i cittadini in quanto tali». Quindi una politica per gli abitanti e una della città, il comune è la forma di auto organizzazione politica della città. Per Arendt (*ibidem*) invece l'economia della polis greca è finalizzata alla politica.

³ Sebastiani, *La politica delle città*, p. 23

Un discorso diverso avviene nell'impero romano. Ai tempi della *Res Publica* e poi dell'impero, Roma era l'unica città tenuta in piena considerazione, anche se non mancavano nell'impero le città autonome, città fondate dai popoli sottomessi e sorte dagli insediamenti dei legionari romani. A partire dal V secolo iniziarono le razzie dei barbari nelle città attratti dalle ricchezze in esse contenute, nemmeno Roma fu risparmiata, infatti nel 410 il Sacco di Roma da parte dei Visigoti sconvolse i contemporanei. Il progressivo spopolamento delle città si fece sempre più intenso, tanto da indurre gli studiosi ad affermare che Roma tra il VI e il VII secolo contenesse poche decine di migliaia di abitanti.

I nuovi dominatori venuti da oltre i confini dell'impero, non avevano tradizione di vita urbana. La crisi dell'impero romano e l'avvento del feudalesimo, determinarono il progressivo spopolamento e la perdita del primato politico delle città in tutta l'impero romano d'occidente. Il mondo feudale fondato sulla proprietà privata non concepiva più il rispetto dello spazio pubblico, perché venne meno la divisione tra pubblico e privato proprio della polis greca e della civiltà romana. Il dominio feudale caratteristico dell'alto Medioevo è un "sistema antiurbano", si assiste infatti a un processo di ruralizzazione, con la popolazione che si disperde nelle campagne dominate dai signori feudali. Solo a partire dal XIV secolo la città riprende ad attirare abitanti e ad essere un centro non solo economico ma anche politico. Per alcuni storici si parla di "stato dei ceti", quando, a partire dal XII secolo con lo svilupparsi delle città, nasce la professione mercantile tra le Fiandre, le sponde Baltiche e l'Italia centro-settentrionale. Fu soprattutto quest'ultima ad essere soggetta al fenomeno di ripresa delle città romane: le città fondate durante l'Impero vennero riadattate alle esigenze dei nuovi abitanti ed espanse con il passare degli anni. Non è raro vedere nelle città italiane una prima cinta muraria più interna accompagnata da altre più esterne.

Il comune e la città

Tra XI e XIII in Italia, Francia, Fiandre, Germania e Inghilterra i gruppi di cittadini più potenti si riunirono in associazioni per tutelare i propri interessi economici. Queste assemblee assunsero man mano decisioni sempre più rilevanti per la vita di tutti i cittadini, pertanto presero il loro nome dall'espressione latina

“*commune facere*” “stringersi in società”, dando vita alla rappresentanza collettiva della cittadinanza e sancendo la nascita dei Comuni. L'assemblea comunale doveva però ottenere l'autonomia; questo processo poteva avvenire pacificamente tramite un patto tra la città e chi governava l'area: un vescovo, un conte oppure un sovrano; oppure tramite rivolte e guerre sanguinose come nel famoso caso di Milano e i Comuni lombardi.

Le città rette dai Comuni erano politicamente autonome, la giustizia era amministrata da tribunali propri e i cittadini che vi risiedevano erano liberi. Il famoso detto “l'aria della città rende liberi”, stava ad indicare il principio secondo cui chiunque avesse risieduto nella città per almeno un anno e un giorno avrebbe ottenuto lo status di “uomo libero”. L'Italia è un caso un po' particolare per quanto riguarda la nascita dei comuni, nella Penisola infatti, a differenza del resto d'Europa, l'impulso alla nascita delle assemblee comunali fu soprattutto dei piccoli nobili che vivevano in città e avevano avviato manifatture e commerci in alleanza con i ceti mercantili. Nel resto d'Europa invece questa spinta venne principalmente da borghesi e pertanto le autonomie di questi comuni erano limitate ad aspetti economici e fiscali, in Italia invece l'autonomia comunale riguardava non solo gli aspetti economici, ma anche quelli politici. I comuni italiani infatti non si limitavano a battere moneta e a riscuotere le tasse, ma avevano eserciti e stipulavano trattati come i moderni stati sovrani. Un'altra particolarità italiana è che l'influenza del Comune si estendeva oltre le mura della città fin sul contado che finì inglobato a sua volta nel territorio comunale. Il sistema delle città italiane e quello delle città della lega dell'Hansa in Germania sono profondamente diversi dal punto di vista politico perché il sistema anseatico a differenza di quello mediterraneo non si pone in una situazione di rottura con il potere feudale, bensì sviluppa una forte integrazione con esso, mantenendo per la città l'autonomia nelle sole politiche economiche ed estera.

La costituzione dello Stato moderno tra XVI e XIX secolo è invece di nuovo in antitesi con il sistema delle città. Uno Stato unificato e in cui la concentrazione del potere è nelle mani del sovrano ripristina «la grande dicotomia» come sostiene Bobbio (1985) tra sfera pubblica e privato. La città dello Stato moderno può essere considerata in tre modi secondo Sebastiani (*ibidem*): capitale, in cui la

capitale è l'unica città che mantiene importanza agli occhi dello Stato centrale, è il caso dell'Inghilterra e della Francia con Londra e Parigi; tutte le altre città vengono invece considerate come semplice Provincia. Mentre Stati di formazione più recente si ritrovano con una moltitudine di città, spesso in competizione.

La città industriale e la metropoli

Per Sebastiani l'avvento della rivoluzione industriale pone in essere il diverso sviluppo degli assetti istituzionali per quanto riguarda le economie locali. In Italia l'avvento tardivo dell'industrializzazione, come anche dell'unificazione statale, hanno fornito terreno fertile alla permanenza di un sistema di autonomie locali basato sulla tradizione dei comuni medievali. In Inghilterra invece, dove l'industrializzazione è nata e ha dato origine ad una struttura in cui «la fabbrica domina la città»⁴, la manodopera trasferita in abitazioni a ridosso della fabbrica, ha dato origine alla creazione di veri e propri “quartieri operai”. Al fine di fornire servizi alle masse di lavoratori residenti in questi quartieri, in Gran Bretagna nel corso del secolo nascono governi locali con funzioni prettamente di tipo amministrativo; funzioni che, essendo il sistema giuridico britannico basato sulla *common law*, non sono vincolate a procedure amministrative espressamente previste dalla legge come nel caso dei sistemi di diritto romano, bensì lasciano ai governi locali ampia autonomia nella selezione dei mezzi idonei alla realizzazione dei compiti ad essi affidati.

A partire dal XX secolo la città assume infatti una nuova forma, detta metropolitana, dal greco “città madre”, indicava la città da cui sorgevano le colonie. Oggi è un termine un po' ambiguo. Per Sassen (1994), una città che si trova in posizione di assoluta preminenza in uno stato o regione viene detta “città primaziale”. In Europa solo Londra, Parigi e Milano se considerata in rapporto alla regione Lombardia. La posizione dominante rispetto alle altre città è data da dimensioni, attrattività economica, culturale e non solo.

Nel XX secolo attorno alla città nascono poli suburbani, perciò si inizia a parlare di area metropolitana.

⁴ Sebastiani, *La politica delle città*, p. 50

La metropoli fordista si estende oltre i confini comunali; aumentano i quartieri operai nella prima fascia periferica adiacente alla città ma nascono nuovi insediamenti al di là dei confini comunali, queste zone diventano aree di pendolarismo e determinano nuovi problemi legati alla mobilità. Nelle città europee industriali di vecchia data il fenomeno metropolitano è iniziato a partire dagli anni '60, mentre nel caso italiano la trasformazione avviene con circa vent'anni di ritardo. Come sottolinea Vicari Haddock (2013), la metropoli fordista è la «città del welfare», dove l'intervento statale è notevole. N'è un esempio la crescita dei ceti medi, che impiegano personale con specializzazione medi -alta non solo nel settore privato ma anche nel pubblico: scuole, sanità assistenza, pubblica amministrazione.

Questa crescita disordinata di insediamenti e relative unità amministrative territoriali pone il problema di governo di questo «territorio urbano privo di città»⁵, perché la metropoli per Sebastiani non è in grado di trovare gli elementi di «unitarietà, cultura e relazioni» che compattano e «fanno città». La città contemporanea è una «città diffusa» (Indovina, 2002). Gli insediamenti contemporanei sono caratterizzati da una notevole diffusione, aree precedentemente agricole sono state convertite in aree residenziali; non ci sono più confini definiti, tanto che si parla di «*endless cities*» (Burdett e Sudjic, 2008). Martinotti (2011) invece parla di «*meta-città*» perché la città contemporanea è andata oltre alla morfologia «della metropoli di prima generazione» tipica del XX secolo, caratterizzata da «un polo centrale e le sue fasce concentriche». Gli enti amministrativi tradizionali fanno fatica a controllarne il territorio e gli abitanti non hanno più riferimenti sociologici tradizionali. Per Vicari-Haddock (ibidem), la città diffusa non ha delle caratteristiche specifiche adatte a definirla, piuttosto viene descritta dai suoi problemi. Molti studiosi infatti, più che ricercare le caratteristiche intrinseche della metropoli, preferiscono descriverne le problematiche. Tra le più evidenti non si possono non citare: l'assenza di confini e la relativa difficoltà di governo di questa nuova forma urbana; nonché la questione delle «risorse urbane» di cui usufruisce anche la popolazione pendolare, cioè che proviene dalle zone di pendolarismo al di fuori della città, popolazione che

⁵ Sebastiani, 2007, p. 53

tuttavia usufruisce o vorrebbe usufruire degli stessi servizi a cui hanno accesso i residenti (trasporti, scuole, agevolazioni ecc.). La metropoli contemporanea genera forme di discriminazione basate sulla residenza, oppure iniquità fiscali tra chi paga e chi invece si limita a usufruire dei servizi offerti dalla città.

Se attorno alla città principale si formano altre agglomerazioni urbane dense e contigue, si parla anche di «*città di città*» (DIAP Politecnico di Milano 2006); come nel caso dell'area del Nord-Ovest italiano, dove aree urbana densamente abitate sono cresciute in contemporanea, occupando aree sempre più vaste e finendo con il dare vita a un'area urbanizzata quasi continua con all'interno poli urbani di maggiore e minore rilevanza. Questo fenomeno porta gli studiosi a parlare anche di «*arcipelago metropolitano*» (Veltz 1998, 2001), in cui alcuni centri mantengono una certa rilevanza nonostante la presenza di una grande città, ciò è possibile solo se le città o i centri minori sono connesse in una rete funzionale allo sviluppo, altrimenti rischiano di diventare aree marginali.

La città diffusa può dare vita a diverse soluzioni di collocamento per le attività economiche: esse possono rilocalizzarsi in posizioni decentrate nei poli periferici, oppure ricentralizzarsi nei centri urbani. Questi fenomeni di ricollocamento possono trasformare la struttura delle città, se pensiamo a Londra, Parigi e Madrid possiamo notare come abbiano mantenuto e rafforzato nel loro polo centrale la presenza di queste attività, oppure nel caso della sopracitata area metropolitana di Milano si è assistito alla trasformazione dell'area nella «*megalopoli padana*» (Turri 2000). In Italia però riporta Sebastiani (ibidem), la maggior parte delle città sono policentriche, come nel caso della regione metropolitana veneta con insediamenti diffusi attorno alle città storiche Venezia, Treviso, Padova, Vicenza e Verona; vi è inoltre il caso della città diffusa tra Parma, Reggio Modena e Bologna lungo "l'autostrada del Sole", o lungo le coste come in Liguria e sul medio Adriatico. Come osserva Vicari-Haddock (ibidem), gli insediamenti della città diffusa sono ben individuabili anche osservando le foto notturne scattate dai satelliti, il processo di diffusione delle abitazioni attorno a centri urbani preesistenti su un territorio vasto precedentemente adibito a uso prettamente agricolo viene detto "*periurbanizzazione*" ed è collegato alla «diffusione della

mobilità di massa e di largo raggio»⁶. Periurbanizzazione e suburbanizzazione non sono sinonimi in quanto il territorio periurbano è più distanziato dal centro e ha minore densità abitativa, nonché di attrattive come servizi e posti di lavoro; ha un territorio discontinuo in cui si intervallano disordinatamente abitazioni, zone industriali, luoghi di ritrovo per la cittadinanza e zone agricole; tuttavia nella città diffusa il territorio periurbano tende nel tempo ad acquistare un maggior numero di abitanti rispetto al centro.

Se il processo di urbanizzazione non è continuativo, ma procede invece “a balzi” lasciando fuori aree rurali, si parla di *leapfrog development* il quale dà ovviamente origine a territori urbani ad alta frammentazione. Analizzando il processo di formazione dell'area metropolitana milanese dal 1971, Vicari-Haddock (ibidem), mostra come si sia giunti nel 2011 alla creazione di un'area abitata che appare completamente contigua e contiene in sé le città di Varese, Como, Bergamo e Brescia superando persino i confini della Regione lombarda.

Negli ultimi cinquant'anni i processi di suburbanizzazione e di diffusione delle abitazioni sono stati più evidenti nelle aree di maggiore sviluppo economico, come: Belgio, Paesi Bassi, Regione di Parigi, Germania occidentale e meridionale. Prima della recente crisi economica le aree di nuovo sviluppo sono state: Irlanda, Portogallo, Germania orientale e nella regione di Madrid.

Ma quali le condizioni che portano alla nascita della città diffusa? oltre ai fattori di ordine culturale, come il cambiamento degli stili di vita delle persone, possiamo affermare che la globalizzazione sia sicuramente uno dei fattori scatenanti: la ricerca del centro della grande città da parte di imprese internazionali che fanno parte della cosiddetta “*economia della conoscenza*”, pensiamo a imprese specializzate nell' ICT che nella città ricercano il supporto delle istituzioni come Università e centri di ricerca, nonché la presenza di infrastrutture adeguate e lavoratori altamente specializzati.

Anche l'integrazione europea ha portato alla creazione di città diffuse o quasi «super-regioni»⁷ che travalicano i confini degli Stati, tuttavia non è possibile affermare che l'integrazione europea determini la formazione di città diffuse, in

⁶ Vicari-Haddock, 2013, p. 25

⁷ Vicari-Haddock, 2013, p. 38

quanto dipende dall'uso che i paesi membri fanno dei fondi strutturali europei, nonché dall'azione dei governi nazionali se essi hanno promosso azioni di contrasto alla dispersione urbana. Sempre attraverso i fondi strutturali è possibile intervenire con misure di contrasto a questi fenomeni, ad esempio attraverso progetti di rigenerazione. Secondo Sebastiani (ibidem) la riorganizzazione del territorio avviene in base alla mobilità, in particolare quella con mezzi privati, di cui il prediletto è l'automobile. Il cambiamento volto a favorire il trasporto pubblico incontra ancora molte resistenze da parte di una fetta consistente di cittadini ma anche di governi locali; queste resistenze incidono ovviamente anche sullo spazio pubblico, che come suggerisce il nome stesso è per l'appunto un bene pubblico. La città diffusa penalizza lo spazio pubblico perché tende a utilizzarlo come luogo di transito per i mezzi, sono in particolare i "city users", cioè persone non residenti che tendono a privilegiare questo tipo di uso dello spazio. Ovviamente un'altra questione impellente posta in luce dalla città diffusa è il consumo di suolo. Come si sa il consumo di suolo è in continuo aumento, ciò ovviamente insieme alla questione della mobilità pone un interrogativo sui sistemi di governance attuali; infatti come sappiamo, la mobilità e l'espansione urbana non interessano un solo livello di governo, bensì il governo locale nelle sue varie articolazioni, pertanto un governo efficace di questi fenomeni presuppone un certo grado di integrazione e creazione di una visione condivisa tra i diversi livelli di governo e una vera apertura a processi partecipativi che coinvolgano anche la cittadinanza negli affari pubblici.

1.2 Le città nel processo di integrazione europea

Le città contemporanee vivono uno scostamento sempre maggiore tra confini amministrativi cittadini e flussi economici e sociali che possono essere ricondotti ad esse. Allo stesso tempo vi è una forte spinta alla ridefinizione dei confini amministrativi, spinta che proviene sia dall'alto con le riforme previste dallo Stato, che dal basso con le istanze degli attori sociali.

Tuttavia non tutti gli Stati europei vivono allo stesso modo il rapporto con le autonomie locali, in alcuni casi, come in Italia, le autonomie sono protette dalla Carta costituzionale, mentre in altri casi come il Regno Unito le riforme sono state

emanate dal governo centrale o, nel caso della Francia, la creazione di *intercommunalité* è stata in parte ottenuta tramite incentivi per i comuni disposti all' unione.

In ogni caso è innegabile come al giorno d'oggi le città siano finite a fare le veci dello Stato, se pensiamo bene ai compiti di un governo urbano, non possiamo non considerare determinate aree come:

la tutela dell'ordine e della sicurezza; chi governa la città diviene oggetto di richieste di maggiore sicurezza, poiché nelle città è cresciuta la percezione (reale o presunta) dell'insicurezza, nonostante il monopolio della difesa sia affidata allo Stato.

La gestione delle relazioni internazionali, eventi terribili come il terrorismo internazionale hanno posto in primo piano le città anche nella politica estera e hanno accresciuto la collaborazione tra quest'ultime e lo Stato per quanto riguarda la difesa. Inoltre, nelle città sono sempre più presenti uffici e personale adibiti alle relazioni internazionali, in quanto l'Unione Europea ha implementato la competitività delle città nello stabilire forme di cooperazione economica e politica, per l'accesso ai fondi europei, ricevere prestigio ospitando eventi o ricevere premi come la nomina a "*capitale europea della cultura*".

Non possiamo poi non menzionare il reperimento dei mezzi finanziari: le città dispongono di entrate fornite per lo più dal governo centrale, è sempre più diffuso il ricorso a investimenti privati, finanziamenti europei e risorse di enti intermedi. Per quanto riguarda i finanziamenti derivanti dall'Unione Europea, secondo Body-Gendrot (1995) si può parlare di «iper localizzazione del sociale» per via del massivo trasferimento in capo alle città delle politiche sociali, per Sebastiani⁸ il welfare municipale di ogni città è sempre più unico e peculiare, e coinvolge prevalentemente il «terzo settore». È tuttavia innegabile che l'introduzione a livello europeo del concetto di "*esclusione sociale*" abbia dato ulteriore spinta ai governi cittadini per quanto riguarda le politiche sociali volte a combattere le "*nuove povertà urbane*", tipi di povertà non unicamente legate al reddito ma

⁸ Sebastiani, 2003, *Dal Sistema degli Stati all'Europa delle città*, in *Sistemi locali e spazio europeo* a cura di Messina P., Carocci.

anche ad altri fattori di carattere sociale e culturale. L'esclusione sociale che si realizza nelle città avviene sotto forma di inadeguatezza abitativa, abitazioni sovraffollate, fatiscenti o insalubri; povertà relazionale, povertà culturale e artistica ecc.

Le città impostano strategie conformi alle opportunità offerte dalle istituzioni europee (pianificazione strategica, realizzazione di infrastrutture, valorizzazione di patrimonio e cultura ecc). Per Sebastiani (ibidem) l'orientamento dello sviluppo risponde a ordini di razionalità differenti: le città adottano un tipo di razionalità prettamente economico detto razionalità di scopo, in cui le azioni intraprese sono finalizzate al massimo ritorno economico; oppure prediligono una razionalità di valore, cioè di tipo politico, un tipo di razionalità consapevole dell'esistenza di tipi di sviluppo diversi e si basa sui valori non monetizzabili. Tuttavia l'influenza europea ha portato i governi cittadini a propendere per i piani integrati, cioè si tende ad utilizzare una logica improntata allo sviluppo, che possa superare la verticalità e la territorialità tipica della pubblica amministrazione a favore di una logica integrata che veda la città e i suoi spazi come un «sistema complesso». L'organizzazione della polis greca era strumentale alla «partecipazione alla vita pubblica e politica», nelle città contemporanee nonostante le proposte di molti governi cittadini di attuare forme di partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni pubbliche, non vi sono creazioni di spazi e tempi appositi. L'organizzazione è monopolizzata dalle logiche di azioni predominanti e dagli interessi che la municipalità intende perseguire. La frammentazione degli interessi secondo Dente (1985), è sempre esistita nelle città, in quanto coesione e conflitto sono due facce della stessa medaglia nella vita cittadina. La città è infatti in primo luogo spazio politico e pertanto in essa troviamo un'opinione pubblica: un pensare e un agire collettivo che può dar luogo a movimenti collettivi, le città sono quindi i laboratori ideali per sperimentare forme di partecipazione diretta perché forniscono gli spazi adatti all'incontro e alla discussione.

In Europa troviamo regioni con «identità storica e culturale»⁹ e regioni costituite recentemente. Tra le regioni storiche vediamo territori appartenenti a stati federali

⁹ Sebastiani, 2007

come la Svizzera, la Germania, l'Austria e il Belgio, oppure territori annessi a stati unitari da cui vorrebbero l'autonomia come nel caso di Scozia, Galles, Irlanda del Nord, Catalogna, Paesi Baschi, Bretagna, Alto Adige, Veneto. In alcuni casi gli abitanti di queste regioni si sentono minoranza etnica, religiosa o linguistica. La maggior parte delle regioni sono state costituite recentemente, attraverso un processo top-down per volere dei governi nazionali, come in Italia, oppure, come in Svezia e in Finlandia, su pulsione delle politiche europee volte a privilegiare la dimensione regionale.

Fino al 2013 le politiche di coesione privilegiavano la dimensione regionale piuttosto che metropolitana, erano infatti le regioni ad essere le maggiori destinatarie dei fondi strutturali per la coesione economica. Tuttavia, la programmazione 2014-2020 ha cambiato le carte in tavola dando spazio alle città.

Gli elementi di debolezza della dimensione regionale appaiono evidenti e sono date dalla struttura della regione stessa: spesso in un territorio limitato da confini amministrativi vi sono notevoli differenze di tipo economico, sociale, e nella dotazione infrastrutturale, che comportano una notevole difficoltà a creare reti di sviluppo strategico in grado di adattarsi ai processi di globalizzazione in atto. Infatti, come scrive Dematteis¹⁰: «Mentre pensiamo al territorio come stabilmente diviso in regioni e cerchiamo di modellare su di esse le divisioni politico-amministrative, la geometrie a variabile dei flussi e delle reti modifica continuamente le configurazioni regionali». È evidente che i nodi della rete siano rappresentate dalla città.

Il problema della dialettica città-regione è anche la contrapposizione ideologica tra il cosmopolitismo tipico delle città in contrasto con le identità regionali. La tradizione delle regioni storiche ha ancora in impatti sulla politica contemporanea, difatti accanto ai partiti nazionalisti non è raro trovare anche partiti regionalisti in quegli stati che hanno territori con spinte autonomiste o indipendentiste. Infine non dimentichiamo che gli stessi Stati Membri dell'Unione non sono immuni da contese territoriali e rivalità che si protraggono tutt'oggi, ad esempio Cipro, gli Stati dell'Ex Repubblica Jugoslava.

¹⁰ 1997, p.20

Le città sembrano desiderose di organizzarsi in reti d'ogni tipo, mentre per Sebastiani (2007), le regioni sembrano desiderose di mantenere collaborazioni di tipo etnico o settoriale. Riprendendo lo studio di Putnam (1970) sul rendimento istituzionale delle regioni Italiane vediamo come il politologo dimostri che il rendimento istituzionale sia più elevato in quelle regioni che hanno ricevuto in eredità un capitale sociale formato dalla tradizione politica dei Comuni medievali. L'autonomia del livello comunale gode di trattamento preferenziale dall'Unione Europea fin dall'introduzione del principio di sussidiarietà, il quale conferma la preferenza per il livello territoriale più vicino al cittadino e introduce il principio di partecipazione diretta dei cittadini nelle decisioni che li interessano. Tuttavia non mancano i motivi di tensione, per Sebastiani è evidente la tensione tra città e comune. Nella maggior parte degli Stati europei i comuni sono l'unità di base del sistema politico-amministrativo, ma le dimensioni mediamente ridotte di questi ultimi fanno sì che non coincidano più con la "città", come avveniva nel Medioevo.

Le città odierne ricercano maggiori riconoscimenti e pertanto cercano di intensificare reti relazionali e collaborazioni, «riemerge il patrimonio comune delle città europee»¹¹. Infatti ripercorrendo la storia dell'integrazione europea possiamo trovare esempi di tentativi di creazioni di network tra le città europee. Nel 1951 nasce il Consiglio dei comuni d'Europa (Cce) d'ispirazione federalista, nel 1984 diventa "Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa", poi nel 1986 nasce "Eurocities", un network di città voluto dai sindaci di 6 grandi città europee, originariamente: Barcellona, Birmingham, Francoforte, Lione, Milano e Rotterdam. Attualmente il network conta 140 città partecipanti e si occupa di governance multilivello, in particolare raccoglie le necessità dei governi urbani delle grandi città europee che sono chiamati a svolgere un ruolo chiave nella Programmazione 2014-2020.

¹¹ Sebastiani, 2003, p. 38

1.3 La Politica di Coesione Europea e l'Agenda Urbana

Nelle aree urbane si concentra più di $\frac{2}{3}$ della popolazione dell'Unione Europea, esse utilizzano circa l'80% delle risorse energetiche e generano fino all' 85% del PIL.

Se un tempo le città erano viste prevalentemente come fonti di problemi, a partire dalla scorsa Programmazione 2007-2013, la visione della Commissione Europea è totalmente cambiata. Le città vengono infatti definite come: «i motori dell'economia europea, fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione dell'Unione, ma sono allo stesso tempo le aree in cui alcuni problemi sociali come disoccupazione, povertà ed esclusione raggiungono i livelli più alti»¹². Queste ragioni hanno spinto la Commissione Europea a destinare più del 50% dei fondi FESR alle aree urbane, in particolare alla mobilità urbana sostenibile, alla rigenerazione delle comunità più deprivate e alla ricerca e alla capacità di innovazione.

Le città sono infatti il target centrale della Politica di Coesione nella Programmazione Europea 2014-2020. Per realizzare uno sviluppo urbano sostenibile l'approccio prescelto è quello integrato, che richiede una combinazione di rinnovo urbano da integrare con le misure di promozione dell'istruzione, dello sviluppo economico, dell'inclusione sociale e della salvaguardia ambientale; per realizzare questi obiettivi è necessaria una forte partnership tra cittadini, società civile, le imprese e i vari livelli di governo locale. Queste azioni sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, che mira ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per fronteggiare le sfide del presente come: crisi economica, disoccupazione e cambiamenti climatici.

È importante illustrare brevemente l'evoluzione della politica di coesione per poter comprendere come si sia arrivati con l'attuale Programmazione 2014-2020 a valorizzare in particolar modo le aree metropolitane, mantenendo allo stesso tempo l'attenzione sugli impegni strategici Europa 2020.

¹² sito della Commissione Europea, Politica Regionale
http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/themes/urban-development/

La politica di coesione prende il via con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo nel 1986. Con l'istituzione della CEE, veniva concesso agli Stati membri la possibilità di ridurre le disparità interne tramite aiuti di Stato alle regioni meno sviluppate, mentre alla Commissione spettava un ruolo di semplice controllo sulla loro erogazione (artt 87 e 88 Trattato CEE).

Per vedere la Commissione Europea impegnata direttamente nel risolvere le disparità regionali si dovrà attendere il regolamento n. 724/75 di adozione FESR, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. La necessità di creare un fondo dedicato allo sviluppo regionale venne dall'istituzione delle Regioni in Italia e in Belgio, senza tralasciare poi l'invito rivolto alla Commissione dai capi di Stato e di Governo durante la Conferenza di Parigi del 1972, tenutasi in occasione dell'ingresso di Danimarca, Regno Unito e Irlanda. Il primo periodo di programmazione del FESR, 1975-1977, affidava ai Paesi membri l'individuazione dei criteri per stabilire le zone in cui realizzare gli interventi e le quote di finanziamenti, in quanto le azioni del FESR andavano ad affiancarsi a quelle dei Paesi membri. La programmazione triennale FESR 1975-1977 aveva un budget pari al 4% del budget comunitario e operava principalmente tramite contributi a fondo perduto agli investimenti in aree principalmente agricole e afflitte da sottoccupazione. Il vincolo principale dei contributi erogati dal FESR era la realizzazione di interventi a beneficio delle attività produttive. Si dovrà attendere il regolamento n. 214/79 per vedere riconosciuto alla Commissione un potere di controllo sulle politiche nazionali realizzate dagli Stati membri. È evidente che in questa fase gli attori maggiormente coinvolti nella Programmazione sono la Commissione e i Governi nazionali.

Con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo nel 1986 (AUE), la Comunità Europea manifestò la volontà di intraprendere una serie di azioni volte alla realizzazione del mercato unico europeo, tuttavia era evidente che le disparità di sviluppo economico e sociale all'interno della Comunità erano un ostacolo alla realizzazione del mercato. Di conseguenza nel 1988 si diede il via alla riforma dei fondi strutturali, tra il 1987 e il 1992 vengono avviati i pacchetti Delors che riformano il budget comunitario da destinare ai fondi. Cinque regolamenti riformano i fondi strutturali: il regolamento quadro n.2052, in cui erano definite le

basi del loro funzionamento, il n.4253 che prevedeva un approccio integrato per una gestione maggiormente coordinata delle risorse e infine tre regolamenti, per l'applicazione specifica di ciascun fondo: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG - Sezione Orientamento). L'Atto Unico Europeo introduce quattro principi su cui devono basarsi i Fondi Strutturali: concentrazione, partnership, addizionalità e programmazione. Con il Trattato sull'Unione Europea del 1992 questi principi vengono sintetizzati nel principio di sussidiarietà, il quale stabilisce la preferenza per il livello territoriale più vicino al cittadino.

Durante la prima programmazione comunitaria post riforma, 1988-1993, vengono fissati cinque obiettivi prioritari da perseguire, tuttavia nella fase revisionale alla fine della programmazione, fu evidente come buona parte dei fondi stanziati non fosse stata utilizzata a causa della mancanza di una corretta e completa gestione da parte dei Paesi membri o delle autorità preposte alla gestione. Pertanto nel 1993 la Commissione approvò il documento noto come Pacchetto Delors II, nel quale veniva ribadita l'importanza dell'innovazione introdotta dal Pacchetto Delors precedente ma che era necessario introdurre ulteriore semplificazione nelle procedure e maggiore trasparenza e controllo. La Programmazione successiva, 1994-1999, vide l'introduzione delle linee programmatiche del Pacchetto Delors II nonché l'azione su sei obiettivi. In questo periodo infatti si erano aggiunti alla Comunità Europea: Austria, Finlandia, Svezia e l'Ex Germania dell'Est dopo il processo di unificazione.

Durante il Consiglio Europeo del 24 e 25 aprile 1999 venne approvata l' "Agenda 2000" con cui si diede il via a una nuova riforma dei Fondi strutturali, vennero inoltre approvati i regolamenti per la PAC e per il processo di preadesione di nuovi Paesi candidati, nonché gli aspetti finanziari della programmazione 2000-2006. Proprio per quest'ultima vengono introdotte importanti novità in quanto diviene la vera prima politica di coesione economica e sociale¹³. In base al regolamento CE n. 1260/1999 sui Fondi Strutturali, gli Obiettivi della Programmazione 2000-2006 vengono ridotti in:

¹³ <http://www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf>

- Obiettivo 1: promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo. Queste regioni vengono identificate in base al PIL, che dev'essere del 75% inferiore rispetto alla media comunitaria. Le risorse economiche stanziare per questo Obiettivo sono state quasi triplicate rispetto alla programmazione 1994-1999 e i 2/3 delle azioni dei Fondi strutturali operano in relazione ad esso.
- Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale. Le zone erano suddivise in: industriali, rurali, urbane e dipendenti dall'attività di pesca, ad ogni abitante di queste zone veniva concessa una quota di sussidio identico.
- Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione. In questo Obiettivo vengono considerate tutte le aree escluse dall'Obiettivo 1.

Infine nella Programmazione 2000-2006 troviamo le iniziative comunitarie, ognuna finanziata da uno specifico Fondo strutturale: INTERREG III e URBAN II dal FESR, LEADER+ dal FEOG-Orientamento (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) e EQUAL dal FSE.

Proprio nel segno della semplificazione alle regioni Obiettivo 2 e 3 la Commissione presenta il Documento Unico di Programmazione (DOCUP), mentre per le regioni Obiettivo 1 si sceglie di continuare a usare il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Al fine di favorire la semplificazione, nel partenariato viene operata una netta distinzione tra compiti e responsabilità: la Commissione decide Obiettivi strategici da perseguire, gli Assi prioritari d'intervento, misure e garanzie d'intervento; infine si accerta che gli Stati membri dispongano di sistemi adeguati di gestione, valutazione e controllo in modo da poter operare un'adeguata verifica sui risultati raggiunti. Agli Stati membri è affidato il compito di programmare con l'Autorità di gestione lo stanziamento delle misure, gli Obiettivi specifici e i beneficiari.

Con l'ingresso di altri dieci Stati Membri diviene necessaria una programmazione che sia in grado di portare sviluppo nei territori più svantaggiati per assicurare la convergenza ed evitare così che si creino "due Europe" divise da un gap

economico insanabile. Per questo la Programmazione 2007-2013 viene creata con una forte tendenza alla solidarietà, un forte ruolo della Commissione nella decisione dei contenuti e una gestione dei fondi decentrata. L'azione della Commissione si concentra su tre nuovi temi principali: convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea. Questo nuovo periodo dà infatti avvio all'approccio strategico, che come vedremo nel prossimo paragrafo non sarà abbandonato dalla programmazione 2014-2020. Per attuare una pianificazione strategica al fine di realizzare questi principi, i nuovi strumenti dell'Unione sono: gli Orientamenti strategici dell'Unione, i nuovi Quadri di riferimento strategici nazionali (QRSN) e i Programmi operativi (PO) a livello nazionale, regionale e interregionale. I Quadri di riferimento strategici nazionali sostituiscono i Quadri comunitari di sostegno (QCS) e i Programmi Operativi sostituiscono i Documenti unici di programmazione (DOCUP). La decentralizzazione si declina nel nuovo ruolo delle Regioni nella programmazione, gestione e controllo dei Fondi strutturali. Eliminando il criterio di zonizzazione spetta infatti a Regioni e Stati la definizione delle aree beneficiarie degli interventi.

Nel 2010 viene elaborata la Strategia Europa 2020, un documento quadro che pone ai governi nazionali dell'Unione Europea degli obiettivi da raggiungere entro il 2020. Gli obiettivi riguardano i seguenti settori:

- Occupazione: raggiungimento di un tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni
- Ricerca e sviluppo (R&S): investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'UE
- Cambiamenti climatici ed energia: ridurre le emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990; ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; aumentare del 20% l'efficienza energetica
- Istruzione: ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10% e portare almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni a ottenere un diploma d'istruzione superiore

- Povertà ed esclusione sociale: ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità

Con l'avvio della politica di coesione 2014-2020 si assiste al ripristino del quadro comune di programmazione. La Commissione redige il Quadro Strategico Comuni (QSC) che deve essere approvato dal Consiglio, nel QSC sono indicati gli obiettivi della programmazione 2014-2020 e vi sono integrati anche i 5 fondi SIE. Inoltre, per la prima volta la Commissione ha inviato a ciascuno Stato Membro un *Position Paper*, un documento in cui viene indicata la strategia da perseguire per attuare interventi in linea con la Strategia 2020. Questo nuovo *modus operandi* rappresenta una svolta nei rapporti tra la Commissione e gli Stati Membri, che vedono la Commissione in una posizione di preminenza nel dirigere la politica di coesione. In aggiunta, ogni Stato Membro deve rifarsi al QSC per redigere il proprio Accordo di Partenariato (AP) in collaborazione con le istituzioni territoriali, sociali ed economiche del proprio paese in quanto, le autorità nazionali e quelle regionali sono chiamate a loro volta a collaborare per redigere il Piano Operativo Nazionale (PON) e i Piani Operativi regionali (POR). L' Accordo di Partenariato rappresenta una novità della programmazione 2014-2020 che va a sostituirsi al Quadro Strategico Nazionale (QSN) adottato per le programmazioni precedenti, la sostanziale differenza da quest' ultimo sta nell' esplicita elaborazione di target da raggiungere, misurabili attraverso appositi indicatori e nell' approccio strategico che impone di esplicitare *ex ante* quali condizioni devono essere soddisfatte per beneficiare dei fondi, nonché la definizione di strategie organizzative che permettano il coordinamento tra attori e programmi sia in senso orizzontale che verticale.

La politica di coesione 2014-2020 vede potenziata la dimensione urbana e il focus è rivolto in particolare sull'inclusione sociale, infatti viene stabilita una quota minima del FESR da destinare a progetti nelle città e delle quote FSE per le comunità a rischio emarginazione. Vi è inoltre una nuova riforma economica che impone la sospensione dei finanziamenti allo Stato membro che disattende norme economiche dell'Unione.

Vediamo adesso gli 11 Obiettivi tematici della programmazione, il FESR finanzia tutti e undici, ma si concentra in particolare sugli Obiettivi 1-4, mentre il FSE opera sugli Obiettivi 8-11 e infine il Fondo coesione per gli Obiettivi da 4 a 7 e per l'Obiettivo 11:

- Obiettivo 1: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
- Obiettivo 2: migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), nonché il loro utilizzo e qualità
- Obiettivo 3: migliorare la competitività delle PMI
- Obiettivo 4: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio
- Obiettivo 5: promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi
- Obiettivo 6: preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse
- Obiettivo 7: promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete
- Obiettivo 8: promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
- Obiettivo 9: promuovere l'inclusione sociale e lottare contro qualsiasi discriminazione
- Obiettivo 10: investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente
- Obiettivo 11: migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione

Con la programmazione 2014-2020 prosegue l'approccio strategico già presente nella programmazione precedente, inoltre viene rafforzata la predilezione per il livello locale, un *approccio place-based* da realizzare con appositi strumenti: il metodo LEADER (sviluppo locale di tipo partecipativo SLTP, il *Community led local development* CLLD) e gli investimenti territoriali integrati (ITI).

L'Agenda Urbana per le Città è stata approvata nel 2016 con il Patto di Amsterdam. Rappresenta un nuovo metodo di lavoro multilivello che promuove la cooperazione tra Stati Membri, città e la Commissione Europea e gli altri attori per stimolare la crescita, la vivibilità e l'innovazione nelle città. Gli obiettivi del

Patto di Amsterdam sono diretti a realizzare il pieno potenziale delle aree urbane in modo che possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione e alle relative priorità nazionali, secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità e competenza. Inoltre, l'Agenda Urbana mira a stabilire un approccio maggiormente integrato e coordinato alle politiche comunitarie e alla legislazione con un potenziale impatto sulle aree urbane e allo stesso tempo a contribuire alla coesione territoriale riducendo i gap socio economici nelle aree metropolitane e nella regioni. È desiderio dell'Unione coinvolgere le autorità urbane nel disegno delle policies per implementare le politiche comunitarie per rafforzare la dimensione urbane. Identificare e rimuovere gli ostacoli è imperativo per permettere alle autorità urbane di operare in modo più coerente e sistematico nel raggiungimento degli obiettivi, per rendere le politiche europee più *urban friendly*, efficaci e efficienti.

L'Agenda urbana per l'UE si fonda su 3 pilastri del policy making europeo: migliore regolazione, migliori finanziamenti e migliore conoscenza. Ma l'aspetto fondamentale è l'adozione di politiche complementari per le aree urbane in modo da rafforzare la loro dimensione urbana. Pertanto è necessario coinvolgere tutti i livelli di governo e assicurare coordinazione tra i settori di politiche nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà in linea con le competenze dei ogni livello di governo. L'Agenda Urbana realizza una nuova forma di cooperazione multilivello e multi attore: ogni attore può decidere liberamente il livello di partecipazione all'agenda, ma per fronteggiare le sfide sempre più complesse nelle aree urbane, è importante che i governi urbani cooperino con le comunità locali, la società civile, le imprese e le istituzioni della conoscenza. Insieme questi attori sono i vettori principali della formazione di uno sviluppo sostenibile che sia in grado di aumentare il progresso economico, ambientale, sociale e culturale delle aree urbane riconoscendo la struttura policentrica dell'Europa e la diversità delle aree urbane attraverso il continente (differenze di natura sociale, economica, territoriale, culturale e storica). Inoltre le sfide impellenti hanno natura locale e richiedono una soluzione territoriale più ampia, che va oltre la dimensione urbana, ad esempio i collegamenti urbano-rurali e la cooperazione all' interno di aree urbane funzionali, le soluzioni per le aree urbane possono portare benefici

all'intero territorio. Il compito di instaurare connessioni con le regioni confinanti con le aree urbane è affidato alle autorità urbane.

Il Patto di Amsterdam contiene le principali caratteristiche dell'Agenda Urbana, il cui sviluppo è tuttora in corso in quanto è portato avanti dagli Stati membri e dalla Commissione Europea, dal Parlamento e dal Comitato delle Regioni, dalla Commissione economica e sociale europea, dalla Banca europea degli investimenti, dai rappresentanti delle autorità urbane europee e altri attori rilevanti.

Vediamo brevemente i tre pilastri dell'Agenda Urbana:

- *better regulation*: non prevede nuove forme di regolazione, ma un contributo informale alla futura revisione di quella esistente per evitare potenziali oneri alle autorità urbane. Infatti l'Agenda urbana non mira a creare una nuova nuova regolazione, ma ad implementare e disegnare quella esistente per meglio sopperire ai bisogni urbani e diffondere le buone pratiche.
- *better funding*: contribuirà a identificare, supportare e integrare l'uso innovativo dei fondi per le aree urbane, inclusi i fondi europei strutturali e d'investimento (FESI)
- *better knowledge*: aumentare le conoscenze sui problemi urbani e scambiare le migliori pratiche e conoscenze. Per una politica urbana *evidence-based* è necessario fare affidamento sui dati.

Il principio dell'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile è il principio fondamentale su cui si basano i 3 pilastri di policy, l'approccio consiste nell'uso delle politiche europee già esistenti, strumenti, piattaforme, e programmi come la Politica di coesione.

Le aree urbane sono destinatarie di diversi investimenti prioritari del fondo FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale). Per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati 371 milioni di euro destinati ad azioni innovative nell'ambito dello Sviluppo Urbano Sostenibile. Per vigilare sull'uso dei fondi Europei e per migliorare la condivisione di buone pratiche e conoscenza tra le città nel campo dello sviluppo urbano, è stato istituito l'Urban Development Network (UDN), Il

tipo di sviluppo che le città sono incoraggiate a portare avanti è il Community-Led Local Development (CLLD), un tipo di sviluppo che vede coinvolti direttamente stakeholders locali, imprese, il settore pubblico e la società civile nella rigenerazione urbana.

Il programma URBACT III, è stato dotato di ulteriori strumenti finanziari e ampliato, funge da programma di scambio e promozione per lo sviluppo urbano sostenibile, per permettere alle città Europee di lavorare insieme per sviluppare soluzioni per le sfide urbane. Le smart cities, sono città in cui i network e i servizi sono resi più efficienti tramite l'uso di tecnologie ICT, ma la "smartness" non si limita a questo, infatti, anche lo stile amministrativo viene reso più efficiente e vicino ai cittadini, e il consumo di risorse naturali viene ottimizzato. Nell'ottica della condivisione della conoscenza e delle buone pratiche promossa dalla Commissione nella Programmazione 2014-2020 troviamo una serie di network per le città, come: L'Urban Development Network (UDN), una rete di più di 500 città che consente l'implementazione di azioni integrate basate sulla Strategie per lo Sviluppo Sostenibile, finanziate dal FESR; JPI Urban Europe, per la transizione urbana; European Innovation Partnership on Smart cities and Communities è un network che unisce città, piccole medie Imprese, industrie ed enti di ricerca; e infine Il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, movimento mondiale che unisce i governi locali a implementare gli obiettivi per il clima e l' energia.

Tra gli strumenti rilevanti per lo sviluppo locale, soprattutto quello urbano troviamo l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) (art 36, Reg Ue n.3013/2013), che è caratterizzato da una logica ampia e funzionale. Questo strumento può avere un modello decisionale *bottom-up* oppure *top-down*, o addirittura combinato. Per via della sua versatilità viene utilizzato per progetti transfrontalieri e per i GAL; ovviamente l'assetto della governance dell'ITI dipende da diversi fattori legati alla natura dell'ambito di applicazione e decisi dall'Autorità di Gestione¹⁴

¹⁴ Bassetto M., Domorenok E. 2016, *Politiche di sviluppo territoriale ed enti intermedi in Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto* di Patrizia Messina, Padova University Press, 2016, p.89

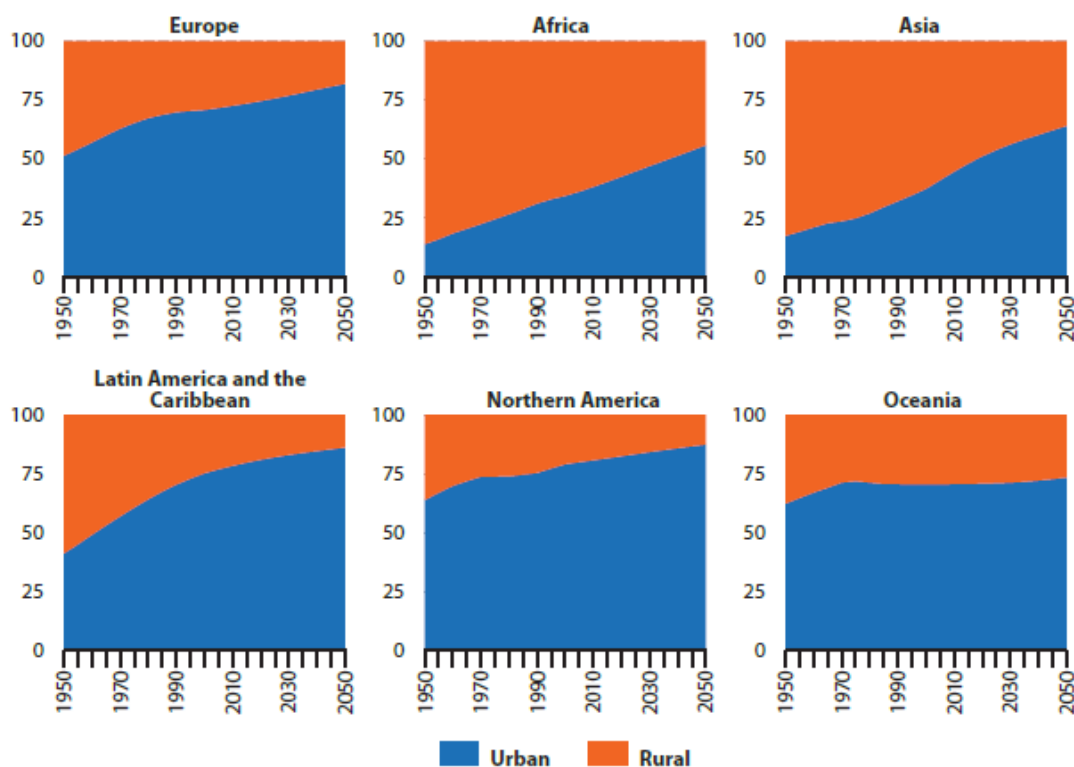
Infine, tra gli strumenti sopra menzionati della Programmazione 2014-2020 non possiamo non menzionare i Nuovi Programmi Operativi per le città denominati: “PON Metro”.

CAPITOLO II

CITY REGIONS, AREE URBANE E CITTÀ METROPOLITANE

Secondo le stime delle Nazioni Unite $\frac{3}{4}$ della popolazione europea vive in aree urbane, mentre in Nord America il livello sale l'81,6%. In Africa la popolazione che vive in zone rurali si assesta al 59,6%; mentre in Asia le stime parlano di 51,8%; tuttavia è probabile che entro il 2050 circa $\frac{2}{3}$ della popolazione mondiale vivrà nelle aree urbane e questo fenomeno sarà dovuto principalmente alla continua crescita della popolazione asiatica e africana.

Figura 1: livelli della popolazione mondiale nelle aree urbane e rurali dal 1950 al 2050



Fonte: World Urbanisation Prospect, Nazioni Unite, 2014

Nel 2016 il Directorate Generale per la Politica Urbana e Regionale della Commissione Europea e il Programma Human Settlements delle Nazioni Unite (UN-Habitat) hanno collaborato per realizzare il “*Report sullo Stato delle Città europee 2016: Cities leading the way to a better future*”, con il fine di supportare l’Urban Agenda per l’UE e la Conferenza delle Nazioni Unite (Habitat III).

Il report analizza in profondità i temi dell'Urban Agenda per l'UE¹⁵ e allo stesso tempo offre un feed-back sullo stato degli Obiettivi dell' Agenda 2030 per lo Sviluppo Urbano Sostenibile delle Nazioni Unite: 17 Obiettivi per lo Sviluppo Urbano Sostenibile volti a mettere fine alla povertà, l'ineguaglianza sociale, e all'ingiustizia, nonché limitare i cambiamenti climatici. Gli Obiettivi dell'Agenda 2030, devono essere raggiunti dagli Stati entro il 2030. Le aree urbane devono concentrarsi in particolare sull' Obiettivo 11 dell'Agenda 2030, che mira a «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili». Essendo voluto da più parti, il Report ha come scopo principale di rendere il policy making per le aree urbane in Europa più “evidence-based”.

In Europa vi è un alto numero di città di dimensioni modeste, infatti, in Europa solo Londra e Parigi superano i 10 milioni di abitanti e possono essere definite “megalopoli”, posizionandosi così agli ultimi posti della classifica delle Nazioni Unite sulle megalopoli globali. Al contrario, il Nord America e l'Asia presentano una popolazione che risiede prevalentemente attorno a poche grandissime città, non a caso le tre città più popolate al mondo si trovano proprio in Asia, al primo posto infatti troviamo Tokyo con 38 milioni di abitanti, a seguire Delhi con 25,7 milioni e Shanghai con 23,7.

Le città Europee hanno in media dimensioni minori rispetto alle città di altri continenti, mentre solo: Dusseldorf, Milano, Madrid e Napoli superano i 5 milioni di abitanti. La maggioranza degli europei che abitano in una città vivono in città di medie dimensioni, cioè con un numero di abitanti tra i 250 mila e i 5 milioni. Il 28% degli europei vive in una città di meno di 250 mila abitanti, mentre nel Nord America soli il 17%.

Le città europee hanno mediamente 3000 abitanti/km², una densità piuttosto alta se rapportata al Nord America che ha in media una densità urbana di 1600 abitanti per km², dovuta al fatto che in America predomina la popolazione residente nei sobborghi, il che ovviamente determina livelli maggiori di spostamenti in automobile. Le città europee invece sono collocate mediamente a 45 km di distanza l'una dall'altra, una distanza piuttosto bassa se paragonata con gli altri

¹⁵ uso sostenibile del suolo, transizione dell'energia, adattabilità ai cambiamenti climatici, mobilità urbana, transizione digitale, economia circolare, lavoro e competenze dell'economia locale, povertà urbana, inclusione dei migranti e dei rifugiati, housing, qualità dell'aria.

continenti, nell'America Settentrionale ad esempio i chilometri di distanza media sono 67. In Europa le città generano un network di città di medie dimensioni, in quanto a differenza di altre zone del pianeta tendono a non essere raggruppate attorno a una grande città.

2.1 Definizione amministrativa e definizione funzionale

Più di $\frac{2}{3}$ della popolazione dell'Unione Europea vive nelle città, ma come anticipato nelle pagine precedenti, la storia dell'Europa e le diverse tradizioni amministrative hanno fatto sì che non vi fosse una definizione univoca di città prima della pubblicazione del Report "*Cities in Europe, the New OECD-EU definition*"¹⁶. Conseguentemente anche la città metropolitana non trova una definizione unica e armonica all'interno dei diversi ordinamenti statali europei.

La definizione "classica" o amministrativa di città deriva dall'esame di diversi parametri come: lo spazio, il numero abitanti, un elemento economico come la presenza di attività commerciali non agricole, oppure anche da un elemento politico come la presenza di un governo o, anticamente, dalla presenza di un centro religioso.

La Costituzione italiana stabilisce che possono fregiarsi del titolo di "città" solo quegli insediamenti insigniti del titolo da un regio decreto (fino al 1946) oppure da decreto Presidenziale su proposta del Ministro dell'Interno. Tuttavia non tutti i Comuni italiani sono allo stesso tempo Città riconosciute, in quanto non presenti nel registro dell'araldica. Pertanto nel caso amministrativo italiano possiamo dire che ogni città è al contempo un comune, ma non che ogni comune è una città.

Nel caso della Gran Bretagna invece l'antica distinzione tra: *village*, *town* e *city* era molto netta. Il *village* aveva almeno una chiesa, la *town* un mercato e la *city* una cattedrale e/o un'università.

In quasi tutti i Paesi europei oggi la discriminante tra città e centri minori sembra essere prettamente di natura demografica. Proprio il fattore demografico ricopre una grandissima importanza se si analizza la città da un punto di vista statistico, tra poco infatti vedremo come le nuove definizioni statistiche elaborate dalla Commissione Europea e dall'OECD servano per spiegare un fenomeno che

¹⁶ Commissione Europea e OECD, 2012

riguarda tutti gli Stati membri dell'UE e i Paesi d'Oltre oceano: la città che supera i confini della municipalità, dando origine alla “*endless city*” e ai relativi problemi di governance.

Ai fini statistici il territorio dell'Unione Europea è diviso in unità territoriali basate sul numero di abitanti. Troviamo così NUTS1, NUTS2 e NUTS3. NUTS3 è un'unità statistica utilizzata per aree con almeno 250 mila abitanti, corrispondente alla cosiddetta “*metro region*” che definisce un'area urbana funzionale (città più una zona di pendolarismo).

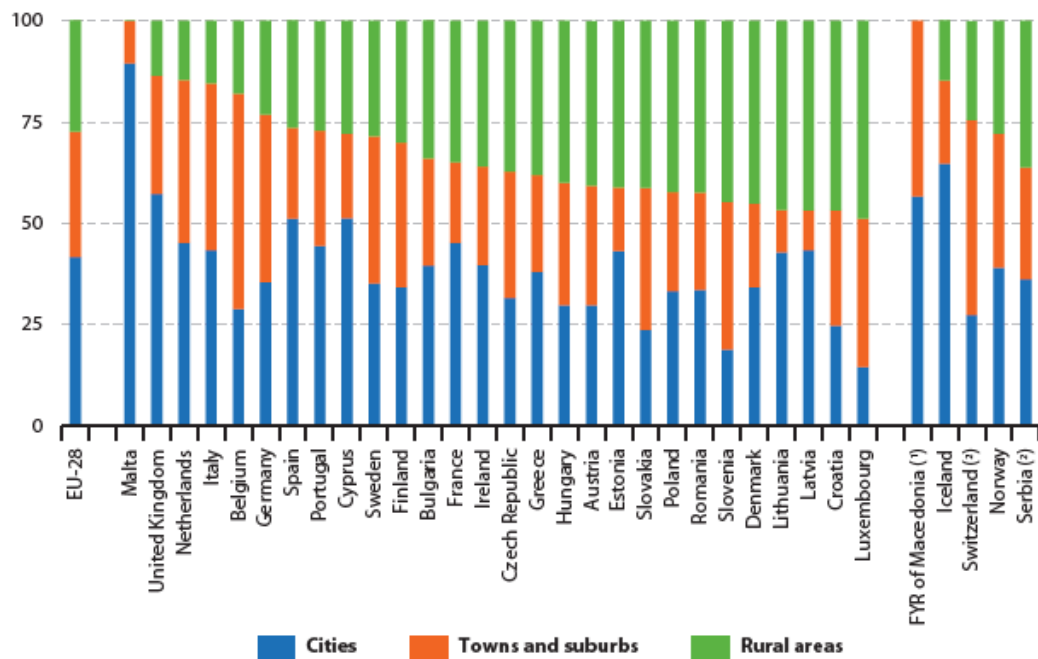
Questo livello è stato selezionato in quanto è quello in cui avvengono le interazioni critiche tra territorio e mercato del lavoro e consentono di osservare i reali confini economici. L'UE è composta da 271 regioni metropolitane, che nel 2013, comprendevano il 59% della popolazione e il 62% del totale di popolazione occupata e generavano il 68% del PIL (calcolato in potere d'acquisto standard, o PPS).

Il primo indicatore da prendere in considerazione è il grado di urbanizzazione, esso si esprime attraverso le unità amministrative locali (LAU) che indicano le caratteristiche di una determinata area. Le LAU si ottengono tramite l'impiego della griglia di popolazione (*population grid cells*¹⁷) composta da celle di 1 km². Analizzando i gradi di urbanizzazione è possibile classificare il territorio osservato in:

- aree urbane: definite come l'inclusione o l'unione di città e sobborghi
- città: aree densamente popolate in cui almeno il 50% della popolazione vive in centri urbani
- città più piccole e sobborghi (aree di densità intermedia): la popolazione vive in raggruppamenti urbani, ma non sono classificabili come città
- aree rurali (aree scarsamente popolate) dove almeno il 50% della popolazione vive in celle della griglia appartenenti alle aree rurali.

¹⁷ una griglia di celle di popolazione è un reticolo composto di celle quadrate che ricoprono un determinato territorio, in cui le informazioni sono raccolte in relazione al numero di abitanti. Eurostat nel territorio dell'Unione Europea predilige l'impiego di celle di 1km²

Figura 2: Distribuzione della popolazione, per grado di urbanizzazione, 2014



Fonte: World Urbanisation Prospect, Nazioni Unite, 2014

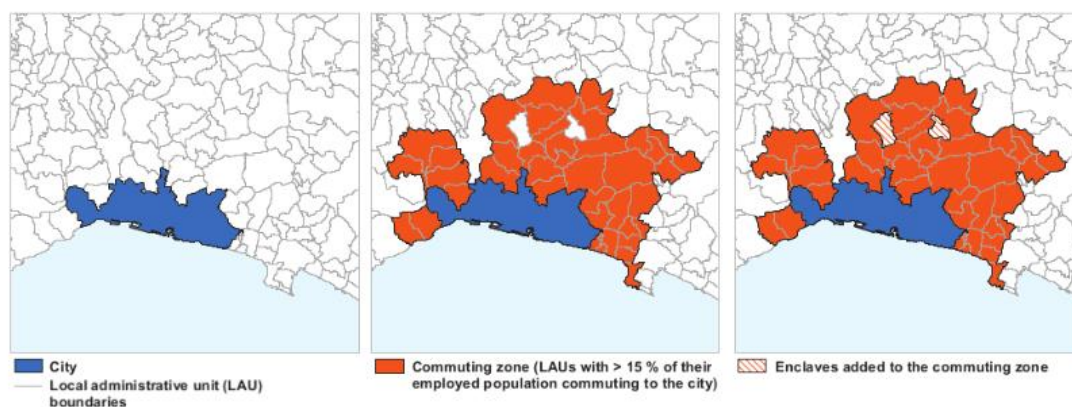
Per classificare le LAU utilizzando il metodo del “*cell grid*”, vengono impiegati i seguenti criteri:

Un **centro urbano, o città** è definita come una griglia continua, senza “interruzioni o gap”, di celle di 1 km² con una densità abitativa di almeno 1500 abitanti per km², questi raggruppamenti sono usati per definire tutte le città con centri urbani di almeno 50.000 abitanti. Un **agglomerato urbano (o cluster)** è caratterizzato da una griglia ininterrotta di celle di 1 km² con una densità abitativa di almeno 300 abitanti/km² e una popolazione minima di 5.000 abitanti.

Le **celle rurali** sono invece quelle celle al di fuori dei raggruppamenti urbani e delle zone altamente popolate. Queste definizioni ottenute tramite il sistema delle “*grid cells*”, sono utilizzate dalla statistica dell’Unione Europea per permettere confronti senza utilizzare riferimenti ai confini amministrativi, i quali possono essere fuorvianti per alcuni Stati membri.

L’**area urbana funzionale**: una città e la sua zona di pendolarismo (“*commuting zone*”, **Figura 3**). La zona di pendolarismo consiste in quelle municipalità che vedono almeno il 15% dei loro residenti impiegati in attività lavorative nella città.

Figura 3: città, zona di pendolarismo e le sue “enclaves”



Fonte: Eurostat, 2016

La grater city: è il caso del centro urbano che si estende ben oltre i confini amministrativi (detto anche “underbound city”), tuttavia si tiene a sottolineare che in genere il termine “greater city” è usato solo per le capitali e le città principali.

Distretti sub cittadini, sono una sottodivisione della città basata sul numero di abitanti, (in genere tra i 5mila e i 40 mila); la suddivisione in distretti dovrebbe essere applicata a tutte le capitali e alle città con più di 250 mila abitanti.

Le regioni metropolitane o city regions, sono composte da aree urbane funzionali, cioè, come visto sopra, dalle città e dalle loro zone di pendolarismo di più di 250mila abitanti. Una regione metropolitana può essere composta da una o più regioni di livello NUT3, e prende il nome dall'area urbana funzionale principale che si trova all'interno dei suoi confini. Vi sono tre tipologie di regioni metropolitane: regioni metropolitane della città capitale; regioni metropolitane di secondo livello e città metropolitane minori. Secondo l'OECD una *city region* può essere definita come un'area fortemente caratterizzata dal mercato del lavoro, che sia grande abbastanza da identificarla separatamente dal resto del territorio e che sia fortemente auto-contenuta in termini di flussi pendolari tra il luogo in cui vivono i lavoratori e il luogo dove si trovano i posti di lavoro.

Un' altra modalità di classificare le regioni metropolitane prende in considerazione il grado di urbanizzazione, in questo modo otteniamo: regioni prevalentemente urbane, regioni intermedie e regioni prevalentemente rurali. La

tipologia di classificazione urbano-rurale essendo basata sul livello NUT3, prende in considerazione la percentuale di popolazione che vive nelle celle rurali, ossia:

- Se la popolazione rurale è inferiore al 20%, la regione metropolitana è definita **prevalentemente urbana**.
- nel caso in cui la popolazione che vive in celle rurali sia compresa tra il 20% e il 50%, la regione è definita **intermedia**
- Se la popolazione rurale supera il 50% del totale, la regione metropolitana viene classificata come **prevalentemente rurale**¹⁸.

In Europa non troviamo una definizione univoca di città, poiché l'elaborazione dei criteri di riferimento sono stati fortemente influenzati dalla storia e dalla cultura amministrativa di ogni Stato membro. Questa eterogeneità analitica ha portato l'OECD (Organizzazione Europea Per la Cooperazione e lo Sviluppo) e la Commissione Europea a elaborare una definizione condivisa di città basata su diversi criteri¹⁹:

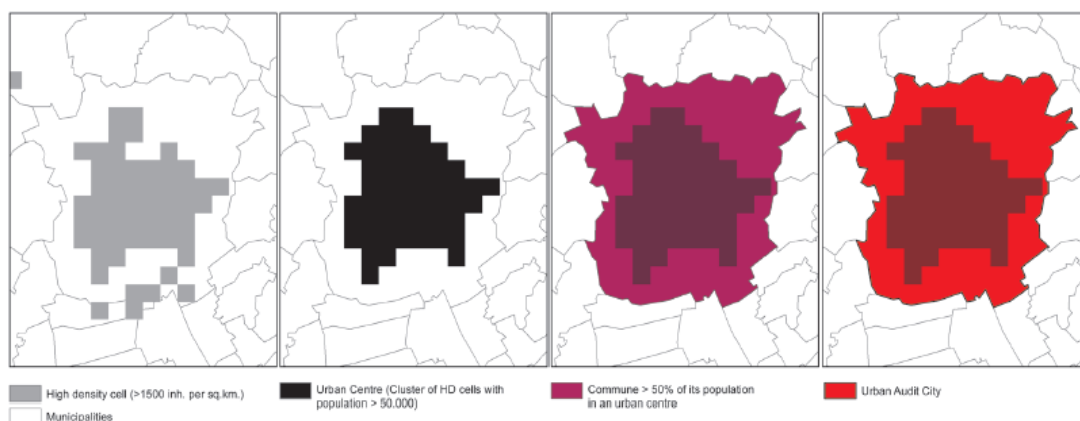
- 1) vi è una connessione a livello politico,
- 2) almeno il 50% della popolazione cittadina vive in un centro urbano e
- 3) almeno il 75% della popolazione del centro urbano vive in una città (in molti casi l' ultima condizione non è necessaria in quanto la città consiste in un'unica municipalità che copre l'intero centro urbano e la stragrande maggioranza dei residenti della città vive in un centro urbano, è il caso della città di Graz nella **figura 4**).

¹⁸ Alcuni casi particolari che costituiscono un correttivo ai sopracitati criteri di classificazione:

- le regioni prevalentemente rurali in cui vi è una città con almeno 200mila abitanti, i quali rappresentino il 25% della popolazione regionale, vengono riclassificate come intermedie.
- le regioni metropolitane intermedie che contengono una città con più di 500 mila abitanti, rappresentanti almeno il 25% della popolazione, vengono considerate come prevalentemente urbane.

¹⁹ report: *Cities in Europe, The new OECD - EC definition*, European Commission, Regional Focus RF 01/2012

Figura 4: celle ad alta densità, centro urbano e città (Graz)



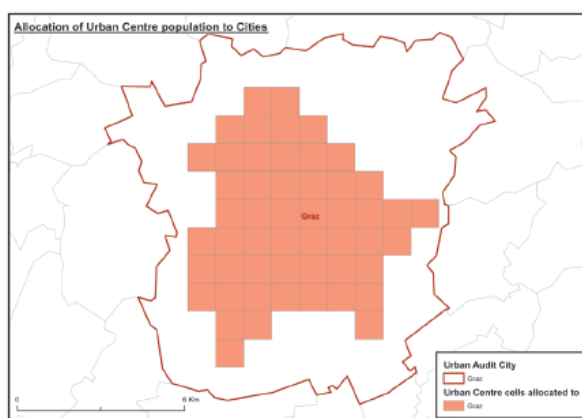
Fonte: Eurostat, 2016

Tuttavia l'eterogenea evoluzione delle città, ha dato origine a forme diverse di agglomerati urbani, i quali non sempre sono riconducibili al modello del centro urbano che coincide con i confini amministrativi e geografici della città. I prossimi casi analizzati dimostrano le peculiarità di alcune città europee e le relative tipologie di cui fanno parte.

Analizziamo ora le possibili tipologie di centro urbano:

- **centro urbano contenuto in un'unica città:** tutte le persone che vivono nel centro urbano vivono anche nella città, ma quest'ultima ha un numero leggermente superiore di abitanti (**Figura 5**)

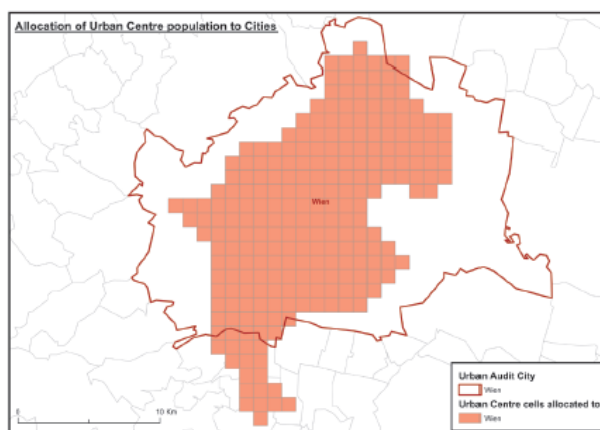
Figura 5. centro urbano contenuto in un'unica città.



Fonte: Eurostat, 2016

- **centro urbano si estende oltre i confini della città:** una piccola parte della popolazione risiede nel centro urbano, ma quest'ultimo supera i limiti della città. In alcuni casi la città può persino avere meno abitanti del suo centro urbano. (**Figura 6**)

Figura 6



Fonte: Eurostat, 2016

In questi casi si parla di “*underbound city*”²⁰.

Nel caso in questione ci troviamo di fronte a tre possibilità:

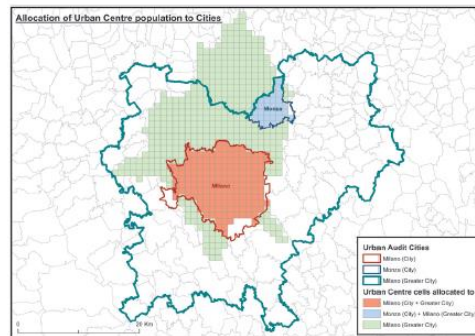
1) **viene creato un livello di governo urbano superiore:** viene cioè creata una città più grande per inglobare l'intero centro urbano (detto *greater city*, o città metropolitana nel caso italiano). È un approccio piuttosto comune in Svizzera dove 9 città su 10 sono dotati di “*greater city level*”, in totale in Europa 10 capitali e 23 altre grandi città dispongono di un livello urbano superiore²¹. Se esaminiamo la **Figura 7** che rappresenta la *greater city* di Milano, o meglio la città Metropolitana di Milano, notiamo che la popolazione dei centri urbani viene calcolata come appartenente all' area metropolitana, anche se il centro urbano (in verde) eccede i confini della città metropolitana. Alla Città di Milano invece è

²⁰ per ulteriori dettagli si rimanda alla definizione di “*greater city*” a pagina 8

²¹ Copenaghen, Barcellona, Bilbao, Helsinki / Helsingfors, Parigi, Atene, Dublino, Milano, Napoli, Amsterdam, Rotterdam, Górnośląski Związek Metropolitalny, Lisbona, Porto, Stoccolma, Greater London, West Midlands urban area, Liverpool, Greater Manchester, Tyneside conurbation, Leicester, Portsmouth, Greater Nottingham, Southend-on-Sea, Reading, Preston, Zurigo, Ginevra, Basilea, Berna, Losanna, Lucerna e Lugano.

attribuita unicamente la popolazione che vive all'interno dei confini di Milano (in rosa nella **Figura 7**)

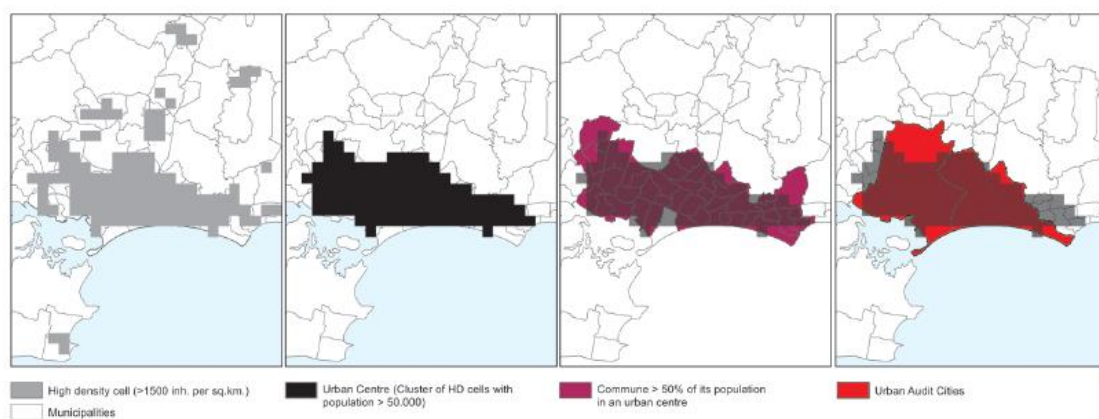
Figura 7: struttura dell'area metropolitana milanese



Fonte: Eurostat, 2016

2) un **singolo centro urbano si estende in molteplici città**: è il caso di Poole and Bournemouth in Inghilterra, le due città coprono un unico centro urbano, ma non è stato creato un livello urbano superiore. In questo caso la popolazione alle due città viene attribuita esaminando le celle del centro urbano una per una, in relazione alla posizione rispetto al confine (**figura 8**)

Figura 8: Poole e Bournemouth, celle ad alta densità, centro urbano e città. Come si può notare il centro urbano è nell'area delle due città.

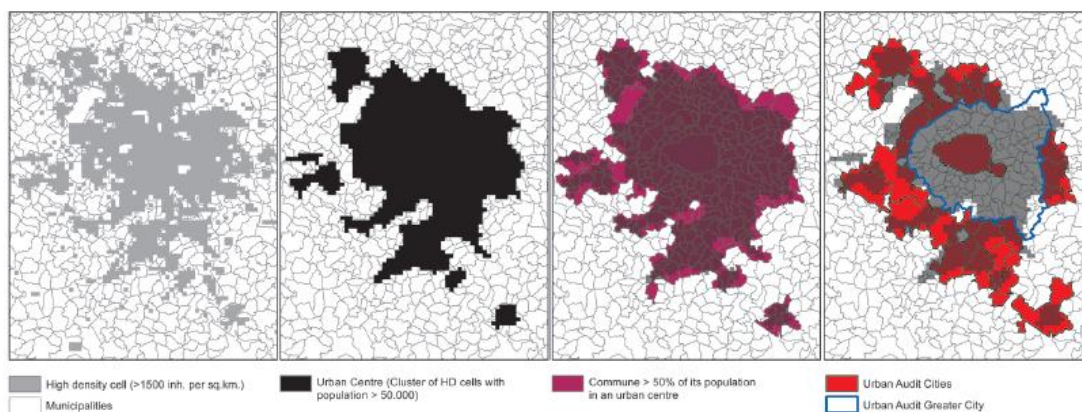


Fonte: Eurostat, 2016

3) **combinare i due approcci** precedenti: a Parigi nel centro urbano troviamo la Métropole (livello di governo urbano superiore) e diverse città confinanti minori.

Questa terza tipologia consiste infatti in una combinazione di un livello metropolitano superiore e di città minori.

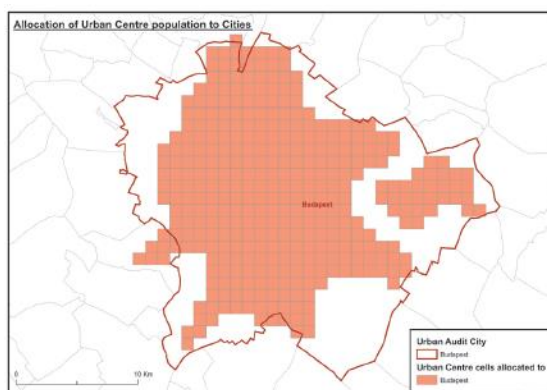
Figura 9: centro urbano di Parigi e la sua Métropole



Fonte: Eurostat, 2016

- **una città con molteplici centri urbani:** in questo caso gli abitanti dei due centri urbani vengono sommati (compresa la popolazione appartenente ad uno dei centri urbani, ma che vive oltre i confini della città)

Figura 10: una città policentrica



Eurostat, 2016

2.2 Le città metropolitane nel panorama europeo

In tutta l'Europa i governi metropolitani stanno aumentando la loro autonomia, in molti paesi le città si sono espanse al di là dei confini municipali e le zone di pendolarismo sono aumentate. Sempre più Stati stanno istituendo governi

metropolitani e/o Unioni di Comuni²². Per via delle diverse tradizioni amministrative, nei singoli Stati membri le competenze delle città di grandi dimensioni sono estremamente variegata, pertanto sembra necessaria una breve panoramica:

L'Inghilterra, nel 1999 ha ricreato la città metropolitana di Londra "Greater London" con un sindaco eletto a suffragio universale, questa stessa configurazione già esistente era stata abolita durante il Governo Thatcher. Sempre in Inghilterra troviamo altre aree metropolitane che detengono poteri comunali e provinciali come: West Midlands urban area, Liverpool, Greater Manchester, Tyneside conurbation, Leicester, Portsmouth, Greater Nottingham, Southend-on-Sea, Reading, Preston.

Le stesse funzioni di livello comunale che provinciale le troviamo in Germania nelle "kreisfrei", città libere dal livello provinciale. In Spagna dal 2011 è stata istituita la città metropolitana di Barcellona, che riunisce 36 comuni e oltre 3 milioni di abitanti. A seguire troviamo la Francia, che con la legge 27 gennaio 2014, n.58 ha istituito le Métropoles, con distinti sistemi di governo per: Grand Paris (ente di diritto pubblico établissement public a fiscalité propre), Lione (vero e proprio ente territoriale a elezione diretta, sostitutivo del preesistente dipartimento), Aix-Marseille-Provence e in ogni altra area che presenti determinati requisiti e superi i 650.000 abitanti.

Come sono sorte le città metropolitane in Europa?

- modello Berlino: il comune principale ingloba progressivamente i comuni minori che lo circondano. è il modello più diffuso nel mondo, Roma, Milano, Anversa, New York
- modello Londra: il governo metropolitano è un ente di secondo livello eletto direttamente dalle municipalità che compongono l'area metropolitana. La "Greater City" è governata da un sindaco e da un'assemblea composta dai rappresentanti municipali.
- modello Madrid: la città metropolitana è una sorta di città-stato o città-regione con personalità giuridica e detiene autonomia in determinate

²² Relazione sullo stato delle città europee, Commissione Europea, 2016
http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/themes/urban-development/cities-report/

materie, è il caso di Madrid e Bruxelles, nonché Amburgo, Brema e altre città tedesche

- modello Barcellona: i comuni che compongono l'area metropolitana realizzano un'associazione obbligatoria di comuni ed eleggono un governo metropolitano di secondo livello. Troviamo altri esempi nelle città francesi: Lille, Bordeaux e Strasburgo.
- modello Francoforte: consta anch'esso in un'associazione di comuni che compongono la città metropolitana, tuttavia l'associazione ha carattere facoltativo.
- modello Parigi: troviamo una città-dipartimento governata da un sindaco, la cui estensione è quasi pari a quella della Regione dell'Ile de France (o Région Parisienne) e la compresenza della "Paris Métropole", la quale si configura come una libera associazione di comuni ed enti intercomunali dell'Ile de France.

Sembra importante citare altri interessanti esempi di città metropolitane europee. Alcune aree infatti hanno avviato processi di governance flessibile per ottenere un miglior governo dell'area vasta. È il caso dei Paesi Bassi, che a partire dagli anni Cinquanta del XX secolo hanno avviato la costruzione di un'area metropolitana detta "Randstad", per via della forma ad anello, la quale contiene diciassette città di piccole dimensioni. Oppure la metropoli transfrontaliera di Lille Eurométropole, al confine con il Belgio, in un'area crocevia per gli scambi europei, formata da un'unione di 145 comuni. Anche in Scandinavia troviamo una metropoli policentrica che si estende su due diversi Stati: è la "Greater Copenhagen", nata dalla creazione del ponte di Oresund che unisce le sponde danesi a quelle svedesi e ha permesso di collegare la capitale di Danimarca alla città svedese di Malmö. Oggi riunisce 85 comuni, per un totale di 4,3 milioni di abitanti.

CAPITOLO III

POLITICHE DI RIORDINO TERRITORIALE PER LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA E IN FRANCIA

Osserviamo ora più nel dettaglio i Paesi oggetto dell'analisi di questa tesi. Sia l'Italia che la Francia hanno visto dal Dopoguerra in poi diverse riforme che riguardano i loro enti territoriali. Ma è soprattutto a partire dal 2010, con l'Europa sferzata dalla crisi economica che nella Penisola e Oltralpe si sente il bisogno (o viene fatto sentire da Bruxelles) di razionalizzare meglio la spesa pubblica e in particolare di ridurre quegli enti territoriali troppo dispendiosi che sembrano decisamente antiquati per le necessità di governo del territorio del nuovo millennio. Le riforme più recenti in Italia e Francia prediligono quindi forme di governo metropolitano e sovra comunale, a scapito delle Province e dei Dipartimenti.

In entrambi i contesti, nonostante i dibattiti durati decenni circa la necessità di avviare azioni concrete per realizzare fusioni obbligatorie dei comuni di dimensioni minori, non si è mai proceduto con soluzioni drastiche e "calate dall'alto". Si è piuttosto cercato di operare tramite incentivi alla cooperazione intercomunale e alla fusione volontaria. Tuttavia la Francia prima del 2014 si trovava ancora con più di 36 mila comuni, mentre in Italia il 70% dei comuni ha meno di 5 mila abitanti.

I Comuni e le Province/Dipartimenti hanno funzioni amministrative in entrambi gli ordinamenti. e funzioni amministrative generali vengono svolte dai comuni salvo la necessità di ricorrere a un livello territoriale superiore in base al principio di sussidiarietà. La Provincia in Italia e il Dipartimento in Francia hanno una certa somiglianza per quanto riguarda funzioni e competenze, ereditate dal sistema napoleonico, che le ha rese colonne portanti dell'organizzazione amministrativa statale periferica. Tuttavia troviamo delle differenze sostanziali, in Italia infatti le leggi Bassanini prima, e l'art 118 delle Costituzione poi, hanno dotato le Regioni della facoltà di delegare funzioni proprie alle Province, nel settore agricolo,

turistico, culturale e assistenziale. Autonomia ancora maggiore nel delegare funzioni alle Province hanno avuto le Regioni a Statuto speciale. In Italia dopo la Riforma 2001 viene conferita pari dignità costituzionale a comuni, province, città metropolitane e Regioni. In Francia invece l'art 72 stabilisce che i Dipartimenti sono enti della Repubblica senza potere legislativo, si limitano alla programmazione, hanno funzioni esecutive nell'istruzione secondaria e nella formazione professionale. Nel caso francese non vi è infatti una gerarchia tra livelli territoriali come nel caso nostrano, infatti gli enti territoriali "d'area più vasta" non possono "esercitare autorità uno su di un altro" e pertanto si limitano alla collaborazione (o competizione).

3.1 Il riordino territoriale in Italia

In Italia l'intenzione di istituire le Città Metropolitane nasce già con la legge 142/1990, tuttavia, come vedremo in questo breve excursus sull'evoluzione del sistema degli enti locali italiani, per la loro attuazione si dovrà attendere la legge 7 aprile 2014, n.56 detta "Riforma Delrio".

Gli articoli della Costituzione Italiana riconoscono formalmente Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni come enti locali dotati di autonomia, fondamentali per attuare il decentramento amministrativo. Essi rimasero sostanzialmente regolati dal Testo Unico del 1934 per quanto riguarda gli aspetti amministrativi e dal Testo unico del 4 febbraio 1915 per quanto riguarda gli organi e la modalità della loro formazione. Alcuni aspetti del testo Unico del 1934 furono opportunamente modificati per adattarli al nuovo ordinamento democratico con la legge 9 giugno 1947 n. 530. Anche la finanza degli enti locali rimaneva regolata dal testo Unico del 1931.

Attorno alla seconda metà degli anni Settanta del XX secolo il tema del riordino degli enti locali tornò in auge. Grazie al dibattito generato dal processo di istituzione delle Regioni ordinarie, videro la luce numerosi progetti; in particolare il Pri si fece promotore di un fitto dibattito sul tema dell'abolizione delle province, ma la proposta non venne mai accolta da nessun altro partito all'interno del Parlamento.

Si dovette attendere una ventina d'anni per giungere all'approvazione di una legge sul nuovo ordinamento degli enti locali: la legge 8 giugno 1990 n.142 riconosceva comuni e province come enti autonomi sotto il profilo politico-amministrativo e organizzativo. Gli enti locali avevano facoltà di dotarsi di propri statuti che stabilivano i principi fondamentali per il funzionamento dell'ente: norme di organizzazione, attribuzioni, ordinamento uffici e servizi pubblici, forme decentramento e accesso dei cittadini.

La legge 142 introduceva delle novità anche nel campo della finanza locale indicando alcuni principi di carattere generale, in particolare l'autonomia finanziaria, fondata su risorse proprie e trasferite, e la potestà impositiva autonoma. La legge disciplinava inoltre la creazione delle Città metropolitane nei comuni capoluogo di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, e Napoli. Il territorio circostante avrebbe potuto essere compreso nella Città metropolitana in presenza di connessioni di tipo economico, culturale e territoriale, senza però esplicitarne i criteri, limitandosi ad affidare alla Regione e agli enti locali la possibilità di trovare soluzioni concertate. Tuttavia la parte della legge sulla Città Metropolitana rimase inattuata, così come gli articoli che rendevano obbligatoria la fusione delle unioni di comuni, dopo 10 anni dall'istituzione.

L'attuazione del principio di sussidiarietà elaborato dall'Unione Europea, diede lo slancio per il trasferimento delle funzioni amministrative con la *legge Bassanini I* n.59 25 marzo 1997, la quale delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi, nei quali venivano elencati gli ambiti amministrativi che sarebbero rimasti di competenza statale. Le successive leggi Bassanini (II e III) modificarono talune norme della 142/1990 riguardanti gli enti locali. La legge Bassanini bis 127/97 rendeva la Provincia non più solo un ente a fini generali e rappresentativo delle comunità locali, ma le conferiva un ruolo di raccordo tra i Comuni e le Regioni o lo Stato.

Nel 2001 il Parlamento avviò la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, dedicato alle autonomie locali con la legge costituzionale 18 ottobre 2003, n.3. Il riformato articolo 114 conferisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni carattere di enti autonomi che si affiancano allo Stato,

riconoscendone a livello costituzionale l'autonomia statutaria. L'art. 118 individua il Comune come ente prioritario per lo svolgimento delle funzioni amministrative, sulla base del principio di sussidiarietà. L'art. 119 prevede l'autonomia finanziaria per tutti gli enti locali, attribuendo la possibilità di stabilire tributi propri e usufruire di parte del gettito delle imposte statali provenienti dal loro territorio.

La Città metropolitana intanto restava un progetto solo sulla carta, anche se il dibattito sulla sua attuazione continuava in modo discontinuo.

Tra l'inverno e la primavera del 2010, il legislatore mirò al contenimento dei costi della politica e dell'amministrazione locale. Furono soppressi alcuni enti, tra cui i Consorzi; alle Comunità montane furono ridotti i trasferimenti da parte dello Stato; gli organi politici locali videro ridotti i loro componenti (sia i Consigli che le Giunte di Province e Comuni); ai Comuni al di sotto dei 30.000 abitanti furono proibite le partecipazioni a società. Dal 2011, e anche per il 2012, l'attenzione del legislatore sembrò concentrarsi in particolare sulla Provincia, poiché il clima di diffidenza diffusa nei confronti dei costi e degli sprechi della politica (soprattutto a livello locale) in un periodo di seria crisi economica, destarono l'attenzione dell'opinione pubblica. In particolare, per ridurre i costi, si decise di modificare: il tipo di legittimazione degli organi provinciali, passando da un modo di elezione diretta a uno indiretto; le dimensioni, prevedendo fusioni per le province minori; nonché affidare all'ente provincia le funzioni di indirizzo e coordinamento, anziché affidare determinate materie come in passato.

Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, detto decreto "Salva Italia", conteneva l'Art. 23 *Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province*, e, prevedeva inoltre, il trasferimento delle funzioni e del relativo personale fino a quel momento spettante alle Province, ai Comuni o alle Regioni, in base al principio di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza. Le competenze provinciali venivano limitate alle funzioni di indirizzo e coordinamento, in seguito il legislatore avrebbe dovuto adottare gli atti legislativi conseguenti. Il decreto prevedeva inoltre modifiche per gli organi provinciali: il Presidente e il Consiglio provinciale non sarebbero più stati eletti direttamente dagli abitanti della Provincia, bensì eletti indirettamente,

cioè da e tra, i sindaci e i consiglieri dei Comuni facenti parte del territorio provinciale. Il successivo decreto 6 luglio 2012, n.95 conteneva al suo interno due articoli: Art.17 *Riordino delle province e loro funzioni* e Art. 18 *Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio*. Il decreto stabiliva modificazioni territoriali per le circoscrizioni provinciali, individuandone i requisiti minimi. Un successivo decreto legge, il n.188 del 2012, avrebbe dovuto concludere il procedimento di riordino previsto dal decreto 95/2012 ma, non essendo stato convertito, è decaduto. I suddetti articoli, dei decreti legge 201 e 95 sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.220 del 2013, in quanto lo strumento del decreto-legge non può essere usato per una riforma dell'ordinamento che richiede tempi di attuazione piuttosto lunghi.

Conseguentemente il Governo Letta ha presentato al Parlamento il disegno di legge costituzionale n.1542 del 20 agosto 2013 con cui prendeva avvio la “riforma Delrio”, poco dopo subentrava il Governo Renzi che avviava un nuovo disegno di legge costituzionale per la trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie. Il disegno di legge Delrio viene approvato in prima lettura alla Camera il 21 dicembre 2013 e passa poi all'esame del Senato dove subisce diverse modifiche.

Il 7 aprile 2014 la legge n. 56 c.d “legge Delrio” viene approvata. La legge prende il nome del Ministro promotore, ha come obiettivo l'adeguamento degli enti locali ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza²³. Tra gli scopi perseguiti dalla legge vi è l'attuazione di alcuni nuovi enti territoriali già previsti dalla riforma costituzionale del 2001: Roma capitale e le Città Metropolitane. Nonché la disciplina delle fusioni comunali.

Come abbiamo visto durante questo *excursus*, in Italia le funzioni comunali sono molto ampie e uguali per tutte le realtà municipali, indipendentemente dalle dimensioni. Comuni di grandi città con milioni di abitanti e i piccoli comuni con meno di mille, sono chiamati a svolgere esattamente le stesse funzioni. Pertanto nella disciplina delle unioni di comuni da parte della legge 56/2014, sono stati introdotti dei criteri minimi di popolazione per poter procedere alla creazione

²³ Comma 1, legge Delrio

obbligatoria di unioni di comuni per la gestione delle funzioni fondamentali; requisiti che però vedono la decisione finale affidata alle Regioni²⁴. Ma quanto meno la legge ha saputo dare nuovo impulso all'istituzione della cooperazione intercomunale.

Le città metropolitane rappresentano l'elemento di novità della riforma, assieme all'abolizione delle province²⁵. Nella presentazione della legge 7 aprile il Ministro Delrio illustra le motivazioni di fondo²⁶ che hanno portato alla creazione del nuovo ente territoriale. In primo luogo per stimolare la «competitività del paese» (ibidem), in quanto le città metropolitane sono «vocate» (ibidem) a questo obiettivo perché consentono un coordinamento più efficiente dei servizi di rete e promuovono lo sviluppo economico. Come dimostrano le città metropolitane europee e mondiali, veri centri di attrazione per la ricerca e l'innovazione, capaci di attrarre investimenti e favorire la crescita economica attraverso l'economia della conoscenza. Anche in Italia le aree metropolitane sono attrattive, infatti quasi 20 milioni di italiani vivono in aree metropolitane, le quali generano il 35% del PIL nazionale. Il problema della cooperazione, secondo il Ministro, è particolarmente spiccato in Italia per via del campanilismo e dei poteri comunali, provinciali e regionali troppo spesso in competizione. Per questo motivo la legge n.56 conferisce alle città metropolitane autonomia statutaria e l'elezione diretta del sindaco metropolitano al fine di raggiungere «obiettivi condivisi» e di adattarsi ai «differenti contesti» (ibidem).

La legge Delrio affida alle città metropolitane: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee²⁷. La prima questione da sciogliere per quanto riguarda la creazione delle città metropolitane è stata la delimitazione dell'area, la scelta in sostanza si limitava alla creazione di una città metropolitana

²⁴ De Donno, 2015 p.114

²⁵ L'abolizione delle province è stata legata all'attuazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi, ma in seguito all'esito negativo del referendum non ha avuto luogo.

²⁶ Delrio Graziano, *Presentazione di un nuovo patto per la Repubblica*, 2013

²⁷ Comma 2, Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56

“ricalcando” l’area della provincia, oppure se ammettere una delimitazione più ampia, inserendovi parti di altre province limitrofe. Anche questa scelta fu oggetto di dibattiti tra i sostenitori dell’area vasta e i sostenitori di una città metropolitana basata sul comune capoluogo ed eventualmente qualche comune parte della prima cintura periferica. La questione fu risolta applicando quanto previsto dal TUEL del 2000: “conforme proposta degli enti locali interessati”; che si è tradotta nella possibilità per questi ultimi della facoltà di unirsi oppure lasciare l’istituzione metropolitana. Tuttavia, come sappiamo, la presenza delle Regioni rende difficile un eventuale allargamento per le città metropolitane. Perché come dimostrano gli avvenimenti politici di questi ultimi anni, la classe politica regionale teme la competizione delle città metropolitane che si trovano all’interno del territorio regionale.

La creazione delle città metropolitane, seppur avversa ad una parte della politica e dell’opinione pubblica, ha visto il favore di alcune associazioni industriali e dei sostenitori della modernizzazione della pubblica amministrazione. Da più parti in sostanza si richiede che le città metropolitane italiane non diventino semplicemente un surrogato delle vecchie province, ma sappiano avvicinare le nostre aree metropolitane a quelle europee. Infatti nella città metropolitana sono visibili alcuni elementi che caratterizzano le *smart city* ed era speranza del legislatore la loro realizzazione. Gli elementi compresi della legge n.56 vi sono: lo sviluppo strategico metropolitano, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana, la cura delle relazioni istituzionali «afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee²⁸ ».

Tuttavia la scelta di non costituire altre Città all’ infuori di quelle previste dalla legge ha paralizzato la portata dell’innovazione introdotta dalla legge Delrio per lo sviluppo del territorio. Una Città metropolitana concentrata nei capoluoghi regionali e soggetta alla predominanza del Comune capoluogo sui Comuni che fanno parte della città metropolitana limita alquanto le possibilità di governo efficace dell’area vasta.

²⁸ Comma 2, Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56

3.2 Il riordino territoriale in Francia

La Costituzione della Repubblica Francese viene approvata nel 1958, da allora sono intervenute alcune Revisioni costituzionali, l'ultima nel luglio 2008.

Il Parlamento francese si compone di due Camere: l'Assemblea Nazionale, ad elezione diretta e il Senato, eletto con sistema di elezione indiretta dai rappresentanti delle collettività territoriali. Le istituzioni amministrative territoriali sono simili a quelle italiane, troviamo infatti: Regioni, Dipartimenti (l'equivalente delle nostre Province) e i Comuni. La Francia, prima delle riforme contava 27 Regioni (22 in Europa e 5 nei territori d'oltremare), 101 Dipartimenti (96 europei e 5 oltremare) e 36681 comuni (di cui 129 oltremare). Dopo le riforme del 2014-2015, le Regioni francesi sono state ridotte a 13 sulla Francia continentale.

Gli enti territoriali francesi, a differenza del caso italiano, non godono di autonomia costituzionalmente garantita e nonostante l'articolo 72 della Costituzione francese enunci il "principio di libera amministrazione", questo deve essere applicato tenendo debita considerazione dell'articolo 1, ovvero del "principio di indivisibilità della Repubblica". Lo Stato francese è uno Stato centralizzato, pertanto gli enti territoriali, come le Regioni e i Dipartimenti, non hanno funzioni legislative e non si pongono in una condizione di preminenza gerarchica rispetto agli enti territoriali minori. Per la Francia si parla infatti di decentramento "imperfetto" o "alla francese", in sostanza un tipo di decentramento orizzontale, in cui le competenze gestionali vengono trasferite assieme a quelle finanziarie²⁹. Come enuncia l'articolo 1 l'organizzazione della Repubblica francese "è decentrata".

Le Regioni in Francia hanno funzioni di programmazione e gestione, i Dipartimenti invece si occupano prevalentemente di assistenza sociale, edilizia scolastica, viabilità e trasporti.

Per quanti riguarda invece i Comuni, essi godono di potere esecutivo e svolgono funzioni amministrative molto esigue rispetto ai comuni italiani.

²⁹ Di Ronza Consiglia, *L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità*, Istituzioni del federalismo, n. 4.2016, p 919.

Tuttavia la peculiarità dei comuni francesi riguarda il loro enorme numero, ben 36.6681, di cui la maggior parte ha poco più di mille abitanti. Per questo negli anni passati si è consolidata la prassi degli IMC, che in Francia si chiamano EPCI (*Etablissement public de coopération intercommunale*). Diverse riforme nei decenni passati hanno spinto alla creazione di forme di cooperazione intercomunale per fare fronte alla frammentazione dei comuni e razionalizzare l'uso delle risorse. Attualmente gli EPCI sono classificabili in: *Communauté des Communes* (comunità municipali), *Communautés urbaines* (comunità urbane), *Communauté d'agglomération* (comunità d'agglomerato), *Syndicat d'agglomération nouvelle* (sindacati d'agglomerazione nuova) e *Métropoles*.

La comunità urbana ha funzioni delegate dalle amministrazioni locali e funzioni che le vengono attribuite dallo Stato, come: entrate fiscali proprie e competenze di pianificazione, trasporto pubblico, sviluppo economico e gestione dei rifiuti, servizi idrici

L'idea di forme di collaborazione comunali per il sistema francese nasce già nel XIX secolo con la legge del 1837 che consentiva la creazione di Consorzi di Comuni, a fine secolo vengono istituiti i SIVU, *Syndicat à vocation unique*, creati con la legge del 22 marzo 1890 per le zone rurali.

Tuttavia la “stagione della cooperazione intercomunale” per la Francia inizia dagli anni Cinquanta con l'avvento della V Repubblica. In quel periodo si procede a una revisione globale dello Stato e pertanto anche la cooperazione intercomunale viene vista come uno strumento adatto alla crescente urbanizzazione del Paese. Infatti la legge del 5 gennaio 1959 creava delle strutture consorziali a competenze multiple e i distretti urbani-sovracomunali. La legge 31 dicembre 1966 stabilì le prime “*Communautés urbaines*”, istituti di cooperazioni tra Comuni dotate di fiscalità propria e soprattutto per la prima volta polifunzionali. È opportuno sottolineare come il cambio di denominazione da “*Syndicat*” in “*Communautés*” indichi il passaggio dal mero raggruppamento dei Comuni all'obiettivo più ambizioso di creare un senso di comunità tra di essi³⁰.

³⁰ Di Ronza Consiglia, *L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità*, Istituzioni del federalismo, n. 4.2016 p 925

La legge n. 92-125 del 6 febbraio 1992 istituisce gli EPCI a fiscalità propria nei quali sono perciò compresi anche gli EPCI attuali. La legge 1992 a fianco alle Communautés Urbaines istituiva infatti anche le Communautés de Communes che ricordiamo sono con lo scopo di coordinare le azioni per lo sviluppo locale, soprattutto quello economico e di concordare ulteriori obiettivi comuni nella Commissione dipartimentale per la cooperazione intercomunale.

Un'ulteriore riforma volta alla semplificazione e al rafforzamento degli EPCI è avvenuta con la loi n. 99-586 del 12 luglio 1999 detta "*loi Chevènement*" che ha introdotto le Communautés d'agglomération per le aree urbane con più di 50 mila abitanti, o per l'unione di diversi Comuni con più di 15 mila abitanti ciascuno. La loi Chevènement ha inoltre reso più semplici le procedure per la creazione di nuovi EPCI e aumentato la trasparenza nella loro gestione, introducendo inoltre il principio di solidarietà finanziaria per le collettività territoriali. La legge n.586 è senza dubbio importante perché con l'introduzione del criterio di semplificazione, ha fornito ulteriore propulsione alle forme di unione tra comuni.

L'avvento della Grande Crisi economica del 2008 vede la Francia impegnata come molti altri Paesi membri dell'Unione Europea nel cercare di ridurre la spesa pubblica per assicurare le istituzioni europee e i mercati internazionali. Nel 2010 la spinta razionalizzatrice prende di mira soprattutto regioni e Dipartimenti con la legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010 "*Loi de réforme des collectivités territoriales*" ha introdotto l'obbligo per i comuni di fare parte di istituzioni intercomunali e ha istituito le Métropoles, enti di governo delle aree metropolitane con più di 500.000 abitanti che in molti casi sostituiscono le precedenti Communautés urbaines. La novità delle Métropoles sta nell'attribuzione di competenze proprie e nella possibilità di ottenere competenze delegate da Stato, Regioni e Dipartimenti. In seguito alla riforma delle collettività territoriali viene quindi creata la Métropole di Nizza.

La città metropolitana in Francia, o Métropole, è un concetto preesistente alla legge del gennaio 2014. Per le grandi città infatti, la costituzione del 1946 prevedeva una legge speciale. Ma solo a partire dalla V Repubblica, sono state avanzate proposte concrete, è questo il caso della legge 31 dicembre 1966 che stabilì le quattro prime "Communautés urbaines", seguite poi da altre 11.

Le Métropoles arrivano a conclusione di un processo di revisione dell'organizzazione statale iniziata nel 1982 con una serie di leggi dette “*lois de décentralisation*”. Nel 2003 vediamo la riforma costituzionale, detta Atto II di decentralizzazione, che riscrive l'articolo 72 della costituzione alla luce del principio di sussidiarietà e modifica le competenze di Regioni e Dipartimenti

Con la legge del 17 maggio 2013 viene riformato il sistema di elezione del Consiglio di Dipartimento e dei Consigli di comunità. I consiglieri delle comunità urbane vengono eletti in modo diretto insieme ai consiglieri comunali presenti nella stessa lista. Tuttavia questo sistema non manca di suscitare polemiche in quanto da più parti viene riportata l'assenza di un adeguato spazio in campagna elettorale per i temi delle aree urbane.

Nel biennio 2014-2015 si assiste alla terza fase del processo di decentralizzazione noto come Atto III, che vede il Governo francese impegnato in una serie di riforme, volte in particolare alla creazione delle *Métropoles* e alla semplificazione della cooperazione intercomunale, rafforzando il frame work della *commune nouvelle*. Lo slancio riformista avviene in un contesto politico caratterizzato dalle pressioni interne, in particolare il deterioramento delle finanze pubbliche e da pressioni esterne europee che incoraggiano i governi nazionali a compiere riforme strutturali volte alla semplificazione amministrativa e stimolare lo sviluppo.

Si giunge quindi all'approvazione della “*Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*” detta “*loi Maptam*” n. 2014-58. La legge del 27 gennaio 2014 crea 13 città metropolitane, in aggiunta alla città metropolitana di Nizza creata dalla legge 16 dicembre 2010.

Le finalità delle Métropoles sono molto simili a quelle delle Città metropolitane italiane³¹: la pianificazione dello sviluppo economico e sociale del territorio, il miglioramento delle reti dei trasporti, lo sviluppo di centri di ricerca e innovazione.

³¹ «la métropole è un EPCI a fiscalità propria, volto a riunire più comuni contigui e senza enclaves in seno ad uno spazio di solidarietà, per elaborare e condurre insieme un progetto di pianificazione e di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del relativo territorio, al fine di migliorarne la coesione e la competitività e di concorrere ad uno sviluppo sostenibile e solidale del territorio regionale. Essa valorizza le funzioni metropolitane, le reti di trasporto pubblico e le risorse universitarie, di ricerca e d'innovazione, in uno spirito di cooperazione regionale ed interregionale e nell'intento di realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato». L. 527-1 CGCT

Il criterio per l'istituzione di una città metropolitana è la presenza di un'unione di comuni con una popolazione di almeno 400 mila persone e inoltre viene stabilita la possibilità per i capoluoghi di regione con almeno 400 mila abitanti di formare un'area metropolitana con almeno 650 mila abitanti. L'istituzione avviene principalmente per iniziativa dello Stato, tuttavia il testo ammette la possibilità che l'iniziativa avvenga per opera dei Comuni e degli EPCI.

Le Métropole hanno competenze proprie stabilite dalla legge e competenze delegate da Dipartimenti, Regioni o dallo Stato; hanno inoltre tutte le competenze che erano precedentemente attribuite alle strutture intercomunali che hanno sostituito. Tra le competenze principali troviamo ovviamente le funzioni che caratterizzano il governo metropolitano come: la pianificazione urbanistica, la gestione dei trasporti, lo sviluppo economico, l'ambiente, i servizi idrici, la gestione dei rifiuti ecc.. Nell'ambito delle competenze che la Métropole può richiedere in gestione al Dipartimento o alla Regione vi sono: i servizi sociali, l'istruzione e in particolare lo sviluppo economico. Il criterio per il trasferimento delle competenze alla Métropole è il "criterio metropolitano", declinato dal principio di sussidiarietà, per cui sia preferibile svolgere determinate funzioni a livello metropolitano, per questo motivo persino i comuni membri possono trasferire alcune funzioni alla Métropole.

Le Métropole di Aix-Marseille-Provence e Lione sono state create direttamente dalla loi Maptam, nel caso di Lione la città metropolitana sostituisce il rispettivo Dipartimento e diviene de facto una "comunità territoriale" come prevede l'articolo 72 della Costituzione francese. Per quanto riguarda Parigi invece la *Paris Métropole* istituita nel 2009, diviene la *Métropole "Grand Paris"*.

Dal 2018 le Métropole francesi sono 22, fino al 2017 le Métropole presenti in Francia erano: la Métropole Européenne de Lille, la Métropole Rouen Normandie, la Métropole du Grand Paris, la Rennes Métropole, la Brest Métropole, la Nantes Métropole, la Métropole du Grand Nancy, l'Eurométropole de Strasbourg, Métropole de Lyon, Grenoble-Alpes Métropole, Bordeaux Métropole, Métropole Nice-Côte d'azur, Toulouse Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole D'Aix-Marseille-Provence. Dal 1 gennaio 2018 a queste si sono aggiunte altre 7 Métropoles: Metz Métropole, Orlean Métropole, Dijon

Métropole, Tours Métropole, Clermont-Auvergne Métropole, Saint-Etienne Métropole e Toulon Provence Méditerranée.

3.3 Comparazione dei processi di costruzione del livello metropolitano nei due contesti

Come abbiamo visto, il caso italiano è caratterizzato da grande eterogeneità degli statuti metropolitani, nel caso francese troviamo invece solo quattro modelli: il modello Grand Paris, il modello Lione, il modello di Aix-Marseille-Provence e infine un modello comune a tutte le altre Métropoles.

Al fine della presente analisi di questa tesi è opportuno chiedersi se le Métropoles francesi avendo una genesi più lunga e complessa rispetto alle Città metropolitane italiane siano davvero strumenti più efficaci per il governo delle realtà urbane.

In Francia la Métropole è frutto di un disegno di organizzazione statale nato prima che in Italia, tuttavia ciò non basta a conferire alle Métropoles il primato di governo dell'area vasta. Ciò che appare interessante è la peculiarità francese che unisce in sé Comuni e collettività territoriali già "abituati" a sviluppare politiche per comunità allargata, a trovare soluzioni condivise e sicuramente a risolvere i conflitti e le divergenze.

Infine è importante sottolineare come le Métropoles siano state progettate per risolvere le sfide del futuro, come dimostra il report del 2003 del Conseil Économique, Social et Environnemental: "*Métropoles et structuration du territoire*", in cui esplora il termine "metropolizzazione", nel report definito come "traduzione urbana della globalizzazione". La definizione in questione non trova l'accordo di molti studiosi, ciononostante è sicuramente interessante perché le realtà urbane sono una sfida per i governi locali di tutto il mondo, ma in particolare per gli Stati Membri dell'Unione Europea che devono adattare le politiche comunitarie alle loro realtà urbane. In alcuni casi con non poche difficoltà per via del nodo della "giusta dimensione" territoriale in cui sviluppare le politiche per le aree urbane.

Confrontando le due esperienze di città metropolitane, italiane e francesi, sembra che il sistema italiano manchi di elasticità. Nel sistema francese è molto semplice

istituire (o sopprimere) nuove collettività territoriali, Métropoles comprese. La sostanziale differenza appare comunque la ricerca da parte del legislatore francese di fornire una definizione di area metropolitana e di conseguenza di declinare il più possibile tale definizione nella realtà territoriale creando Métropoles con caratteristiche adeguate. Nel caso italiano invece le Città Metropolitane sembrano avere semplicemente preso il posto dei vecchi capoluoghi di Provincia, senza nessuna modifica reale dell'assetto territoriale precedente. Se da un lato alcuni accusano il sistema francese di aver dato troppa discrezionalità alle città metropolitane a scapito di Regioni e Dipartimenti, c'è da dire che in Italia invece le Città metropolitane sembrano ostaggio delle Regioni. Anche per quanto riguarda le proposte iniziali di costituzione delle città metropolitane non sono mancate le *querelle* tra i vari enti territoriali. Le proposte di costituire città metropolitane nelle aree più ricche e urbanizzate del Paese, in aggiunta a quelle nei capoluoghi regionali, ha scatenato l'ira di molti Presidenti di Regione. Tuttavia questa scelta ha limitato enormemente il potenziale delle Città metropolitane italiane dal momento che non ha permesso una reale connessione delle realtà urbane più ricche e vivaci con il resto del territorio.

Per questi motivi il sistema italiano sembra volto al conflitto più che alla cooperazione. D'altra parte in Italia la cooperazione intercomunale si trova ad un livello ancora poco maturo. È pur vero che vi sono stati progressi nell'utilizzo delle forme di associazione comunali e che, dopo la legge n.56/2014, per la prima volta in Italia stiamo assistendo alla fusione di realtà comunali minori.

Tuttavia sembra necessario un ripensamento degli stili amministrativi per fare fronte alla crescente complessità dei territori.

In Francia invece, come abbiamo visto gli enti territoriali non hanno una gerarchia, pertanto le regioni non possono intervenire nelle decisioni di Métropoles e altri EPCI. Inoltre dopo le riforme delle collettività territoriali, quasi tutti i comuni, tranne 4, fanno parte di un'istituzione intercomunale.

CAPITOLO IV

VENEZIA E MARSIGLIA: DUE CASI STUDIO A CONFRONTO

4.1 Due casi studio

La domanda di ricerca da cui siamo partiti è: la metropolizzazione può essere una strategia di sviluppo efficace per l'Europa? A quali condizioni?

Per poter rispondere alla domanda, nei capitoli precedenti abbiamo esaminato come sono nate e si sono sviluppate le aree urbane, cosa si intenda per area metropolitana e abbiamo inoltre visto come i Paesi al centro della nostra analisi, Italia e Francia, abbiano creato un sistema di governance per rispondere agli impulsi provenienti dall'Unione Europea per il governo dell'area vasta urbana. In questo capitolo invece la nostra attenzione si concentrerà sulla comparazione tra due città metropolitane nei due differenti contesti. Per il caso italiano osserveremo Venezia, mentre per il caso francese osserveremo Aix-Marseille-Provence. La scelta è ricaduta su queste due città metropolitane perché entrambe sono città storiche e mediterranee, con un settore portuale importante e un settore petrolchimico che ha caratterizzato fortemente i due territori urbani e periurbani circostante.

Pertanto in questa analisi procederemo di pari passo con il confronto per ognuno degli indicatori prescelti. Inizieremo confrontando la struttura della Métropole di Aix-Marseille-Provence con quella della Città Metropolitana di Venezia: analizzando gli Statuti, le strutture e la loro rappresentatività. Dopodiché prenderemo in considerazione alcuni indicatori come: la popolazione residente; i flussi di pendolarismo provenienti dal territorio periurbano e limitrofo; il numero di Comuni e forme di cooperazione intercomunale al loro interno; la presenza di imprese e attività produttive e soprattutto, riprendendo alcuni degli indicatori illustrati nel capitolo 2, vedremo se le due realtà metropolitane rispettano i requisiti della *city region*. Quest'ultimo quesito è di particolare importanza ai fini di questa tesi perché con il presente lavoro vogliamo osservare se Marsiglia e Venezia siano aree metropolitane funzionali, cioè rispettino le caratteristiche che sono proprie della *city regions de facto* o se siano solamente città metropolitane

perché così è stato stabilito dalle leggi italiana e francese, ma con scarsi fondamenti dal punto di vista funzionale.

Figura 11: Le città metropolitane italiane



Fonte: Ponmetro 2019

Figura 12: le città metropolitane (Métropoles) francesi



Fonte: Governo francese, 2018

Prima di procedere con le analisi comparate, sembra doveroso introdurre il contesto e le caratteristiche delle due città metropolitane.

4.2 Il contesto territoriale metropolitano di Venezia

Venezia è una città unica per via della sua storia e delle sue caratteristiche territoriali che la rendono famosa in tutto il mondo per essere “la città sull’acqua”, dove non ci sono strade e i trasporti avvengono via mare. Il territorio del Comune di Venezia è composto da 120 isole, da territorio lagunare e si estende fin sulla terraferma.

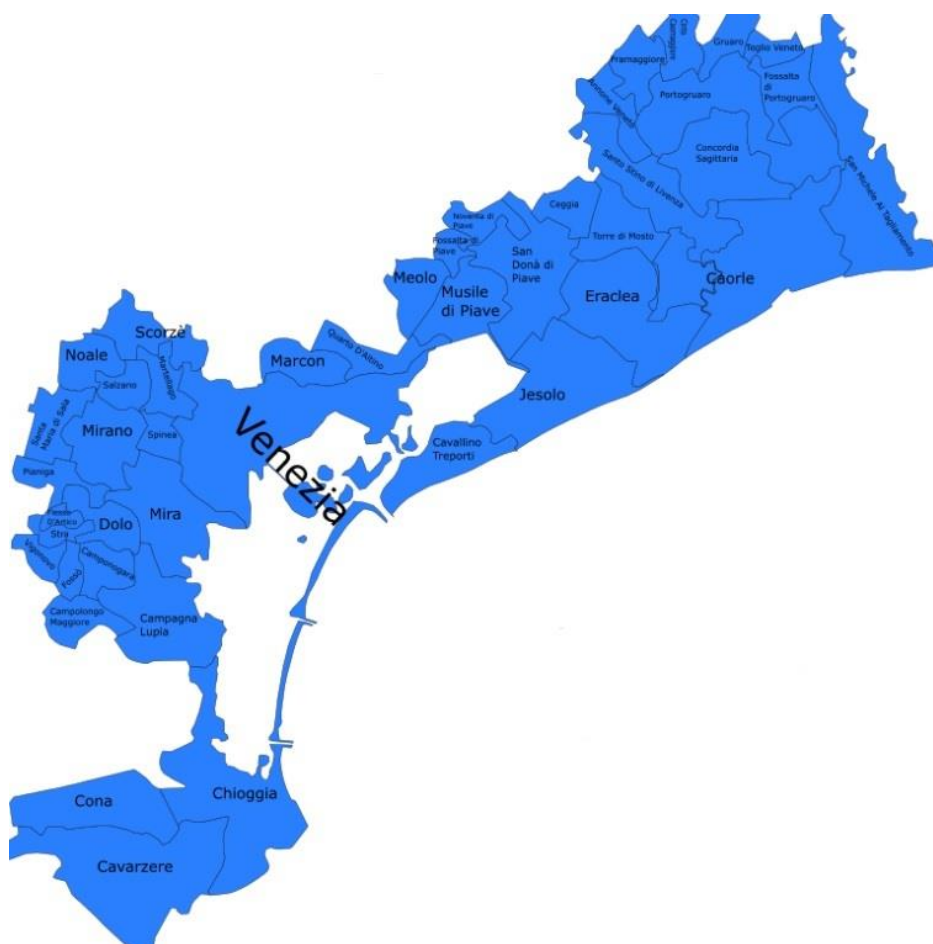
Negli anni trenta nella zona di Porto Marghera si diede vita ai primi insediamenti industriali per la lavorazione dei metalli, a cui presto si accompagnarono altre industrie. Alla fine del secondo conflitto mondiale l’area industriale venne ampliata portando alla creazione della cosiddetta “Penisola della chimica” che comprendeva industrie metallurgiche, chimiche, raffinerie, una centrale elettrica e un oleodotto.

A partire dal Dopoguerra, anche per via dello sviluppo delle industrie nella zona di Porto Marghera che attiravano manodopera, la città ha vissuto fenomeni di spopolamento indirizzati verso la terraferma.

Ai giorni nostri l’esodo veneziano dal centro storico è reso meno evidente dalla enorme compagine turistica che rende la città estremamente affollata, soprattutto in presenza di eventi come il Carnevale. Attualmente l’economia del territorio veneziano è caratterizzata prevalentemente da attività legate al turismo e al primo settore, in quanto, sebbene con un numero di occupati inferiori, la “Penisola della Chimica” e in generale l’area della terraferma mestrina riescono a mantenere alto il numero di imprese presenti. Dal 2015 è stato avviato *l’Accordo di Programma per il rilancio di Porto Marghera* con lo scopo di ridurre l’impatto ambientale delle industrie chimiche e petrolchimiche sul delicato ambiente lagunare e nel contempo sviluppare l’uso di energie rinnovabili, migliorare la logistica, sviluppare la ricerca e l’innovazione nei settori: chimico, petrolchimico, industriale e cantieristico/navale senza perdere di vista l’obiettivo della sostenibilità ambientale.

In seguito alla legge 7 aprile 2014 n.56 la Città Metropolitana di Venezia è subentrata al posto della Provincia di Venezia. La metropoli lagunare ha una popolazione di circa 858.000 abitanti, suddivisa in 44 Comuni³².

Figura n.13: I Comuni che compongono la Città Metropolitana di Venezia



Fonte: Città Metropolitana di Venezia (2018)

³² Comuni facenti parte della Città Metropolitana di Venezia: Venezia, Annone Veneto, Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Camponogara, Caorle, Cavallino Treponti, Cavarzere, Ceggia, Chioggia, Cinto Caomaggiore, Cona, Concordia Sagittaria, Dolo, Eraclea, Fiesso d'Artico, Fossalta di Piave, Fossalta di Portogruaro, Fossò, Gruaro, Jesolo, Marcon, Martellago, Meolo, Mira, Mirano, Musile di Piave, Noventa di Piave, Noale, Pianiga, Portogruaro, Pramaggiore, Quarto D'Altino, Salzano, Sandomonà di Piave, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza, Santa Maria di Sala, Scorzè, Spinea, Strà, Teglio Veneto, Torre di Mosto, Unione dei Comuni "Città della Riviera del Brenta", Unione dei Comuni del Miranese, Vigonovo.

4.3 Il contesto territoriale metropolitano di Aix-Marseille-Provence

Marsiglia è la seconda città francese dopo Parigi ed è la capitale della Regione di Provence-Alpes-Cote d'Azur.

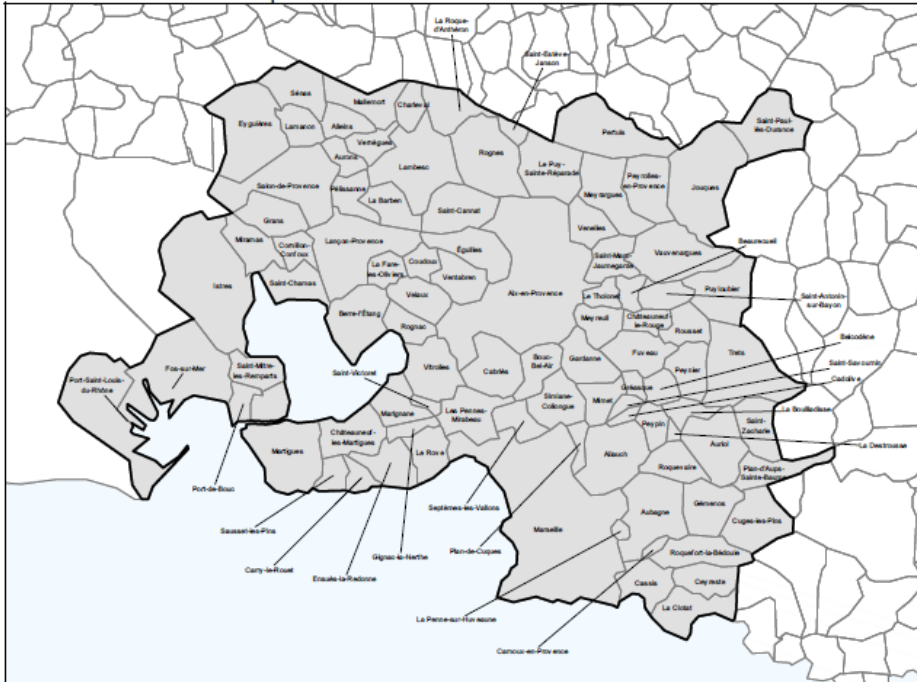
A partire dalla metà del XIX secolo la città ha vissuto una fase di espansione dovuta principalmente ai settori: marittimo, dell'industria chimica e della produzione del celebre sapone. Con il Dopoguerra la popolazione è aumentata ulteriormente soprattutto grazie all'immigrazione proveniente dall'Italia e dalle colonie del Nord Africa. La città è così divenuta una grande conurbazione urbana, con i relativi problemi di gestione della criminalità soprattutto nei quartieri più disagiati e nelle ex aree industriali in abbandono.

Per questi motivi dal 1990 Marsiglia ha subito un impetuoso processo di ristrutturazione deciso a livello statale e regionale. Dal 1995 è stata avviato il progetto di riqualificazione urbana "Euroméditerranée". Questo processo è continuato nel 2013 con il progetto "Marsiglia-Provenza" culminato con la nomina della città a capitale europea della cultura.

Marsiglia oggi attira investitori, aziende e turisti grazie allo sviluppo dei settori della cultura, delle tecnologie e dell'informazione. Tuttavia in una metropoli simile non mancano le tipiche problematiche riscontrabili in molte altre grandi città in particolare le crescenti disuguaglianze nella popolazione, con la conseguente crescita del rischio di esclusione ed emarginazione per le fasce più deboli della popolazione.

Creata il 1° gennaio 2016, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP) è la più grande metropoli della Francia con una popolazione di circa 1,8 milioni di abitanti e 92 Comuni suddivisi in 6 EPCI.

Figura n 14: I comuni che costituiscono la Métropole d'Aix-Marseille-Provence

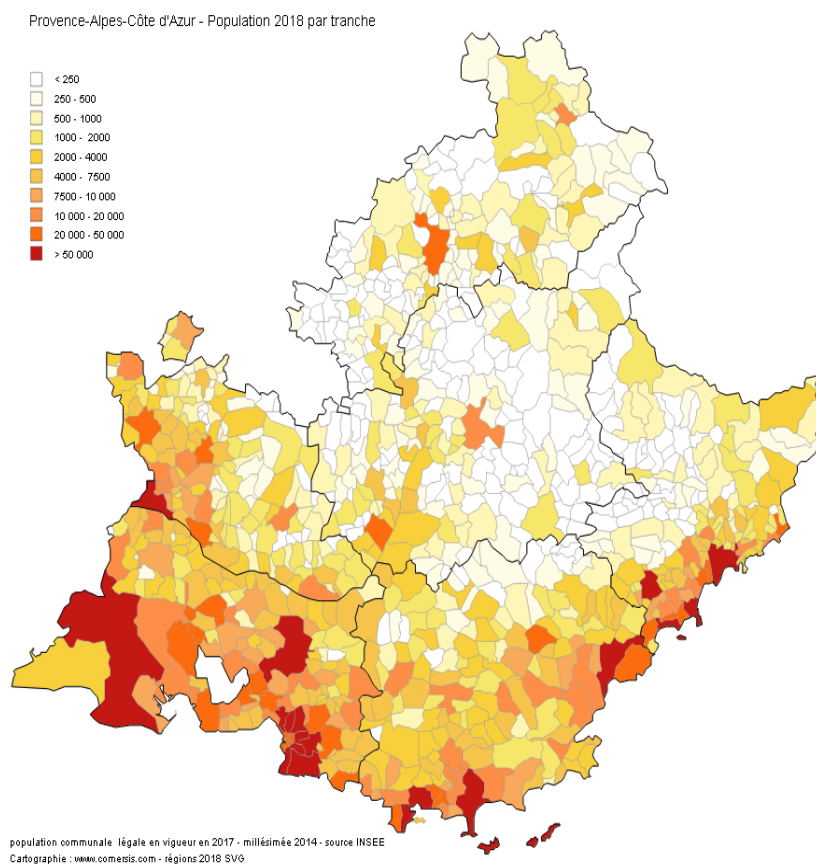


fonte: Insee.fr (2014)

La Métropole AMP si trova nella Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), la quale vede al suo interno altre due Métropoles: la Métropole Nice Côte d'Azur e la Métropole Toulon-Provence-Méditerranée. Quasi 9 abitanti su 10 della Regione PACA abitano in una delle 13 aree metropolitane. Gli agglomerati urbani di Aix-Marseille-Provence, Nizza, Tolone e Avignone rappresentano il 78% della popolazione regionale³³.

³³ dati Insee

Figura n.15: distribuzione della popolazione nella Regione di Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)



Fonte: Insee (2018)

4.4 Il contesto amministrativo del caso italiano

Passiamo ora a comparare l'organizzazione metropolitana stabilita dai due statuti. La Città Metropolitana di Venezia ha una popolazione di circa 858.000 abitanti, suddivisa in 44 Comuni. In base all'articolo 2 dello Statuto metropolitano, vengono incoraggiate forme di gestione associata dei servizi da parte dei Comuni che fanno parte della Città Metropolitana. Tuttavia le unioni di Comuni attualmente presenti sono solo due: l'Unione dei Comuni Città Riviera del Brenta e l'Unione di Comuni del Miranese, le quali sono formate rispettivamente da 4 e 6 Comuni per un totale di poco più di 150.000 abitanti.

Come stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015, in base alla legge Delrio i comuni limitrofi della Città Metropolitana possono aderirvi (o

anche uscirvi³⁴). L'articolo 2 dello Statuto metropolitano sembra comunque aprire a un possibile allargamento dell'area metropolitana veneziana a beneficio dei comuni confinanti³⁵.

A Venezia diviene Sindaco metropolitano il candidato eletto sindaco del capoluogo di regione, cioè del Comune di Venezia; mentre il Consiglio metropolitano è composto da 18 membri eletti tra i sindaci e i consiglieri dei comuni che fanno parte dell'area della Città Metropolitana. Il Sindaco metropolitano ha il compito di rappresentare l'ente, convocare e presiedere la Conferenza metropolitana, sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, inoltre, esercita le altre funzioni attribuitegli dallo statuto. Ulteriormente, vi sono un Vicesindaco e i Consiglieri delegati che coadiuvano il Sindaco nello svolgimento delle sue funzioni. Le attribuzioni ai delegati riguardano determinate materie come: trasporti, lavoro, attività produttive, pianificazione urbanistica, politiche comunitarie, politiche ambientali e cultura.

Il Consiglio metropolitano è l'organo titolare delle funzioni di indirizzo e controllo. Ad esso spetta la presentazione dello statuto alla Conferenza metropolitana e le sue relative modifiche, l'approvazione di regolamenti, piani e programmi. Leggiamo inoltre dallo Statuto della Città metropolitana che il Consiglio: «approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto». Dietro proposta del sindaco «il Consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana. A seguito del parere espresso dalla Conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente».

La Conferenza metropolitana rappresenta i Comuni e le Unioni di Comuni presenti nel territorio metropolitano, è formata dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei comuni compresi nella Città metropolitana. A questo organo sono

³⁴ Vigneri Adriana, *La Città Metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia*, in *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, di Patrizia Messina, Padova University Press, 2016, p.179

³⁵ Art 2, Comma 2 dello Statuto metropolitano

conferiti poteri propositivi e consultivi, in base alle disposizioni dello statuto. La Conferenza metropolitana «adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche, proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente»³⁶.

Come già sappiamo dal capitolo precedente, le Città metropolitane italiane sono state create dalla legge statale con lo scopo di favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle aree in cui sorgono. La Città metropolitana di Venezia all'art 6 dello Statuto, esprime le priorità per lo sviluppo e la valorizzazione del patrimonio metropolitano: il riconoscimento Unesco per Venezia e la laguna, l'implementazione delle infrastrutture portuali e aeroportuali, la valorizzazione di poli e distretti produttivi, la valorizzazione ambientale e storico-artistica; "l'utilizzo del marchio internazionale di Venezia". Come vedremo tra poco nel caso francese, il Progetto metropolitano di Aix-Marsiglia-Provenza è stato ideato con parte della cittadinanza; lo statuto metropolitano veneziano ammette la creazione di apposite convenzioni per la partecipazione di privati come Università e mondo delle attività produttive nella redazione del Piano strategico metropolitano³⁷.

Nel definire l'organizzazione dei servizi, lo statuto metropolitano veneziano ammette la possibilità di estendere quest'ultimi anche al di fuori del territorio metropolitano laddove sia necessario per garantire un "miglior esercizio"³⁸. Anche nei contenuti del Piano strategico metropolitano, il Governo metropolitano riconosce pienamente il ruolo di propulsione che la Città dovrebbe avere verso il resto del territorio Veneto (e anche nella provincia di Udine con cui confina a est).

4.5 Il contesto amministrativo del caso francese

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP) è stata creata dalla loi Maptam e beneficia di uno statuto particolare. La caratteristica principale è la sua ampiezza:

³⁶ Città metropolitana di Venezia

³⁷ art. 7, comma 2 statuto metropolitano

³⁸ art 9, comma 5

infatti, la Métropole AMP non è solo la più grande di Francia, ma è persino più grande della Metropoli di Londra e tre volte più grande di Berlino o New York³⁹. Aix-Marseille-Provence ha una superficie complessiva di 3148 km² ed è composta da 92 Comuni divisi su tre Dipartimenti. La Métropole nasce dalla fusione di 6 EPCI: Grande Marsiglia, Communautés d'agglomération Pays d'Aix, Pays d'Aubagne et Étoile, Pays de Martigues, Salon-Étang de Berre-Durance ed il Syndicat d'agglomération nouvelle della Ouest Provence.

Tabella n.1 : confronto tra i dati delle metropoli di Venezia, Aix-Marseille-Provence, Grand Paris, New York, Londra

<i>Metropoli</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Estensione in km²</i>	<i>comuni presenti sul territorio metropolitano</i>	<i>unioni di comuni presenti sul territorio metropolitano</i>
Venezia (Città metropolitana)	858.000 abitanti	2.467 km ²	44	2
Aix-Marseille-Provence	1.859.000 abitanti	3.149 km ²	92	6
Grand Paris	6.999.100 abitanti	814 km ²	131	
New York City ⁴⁰	18.800.000 di abitanti	784 km ²	1	-
New York Metropolitan Area	21.575.000 di abitanti	11.780 km ²	si divide nell MSA ⁴¹ di: New York-Northern New Jersey-Long Island	-
Greater London	8.825.000	1.569 km ²	1*	-

Fonte dati: Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2017; Città metropolitana di Venezia, 2018; London government.uk; Government.ny.com

**Greater London ha 33 boroughs (sobborghi), che si contendono le funzioni metropolitane con la Greater London Authority (autorità di gestione).*

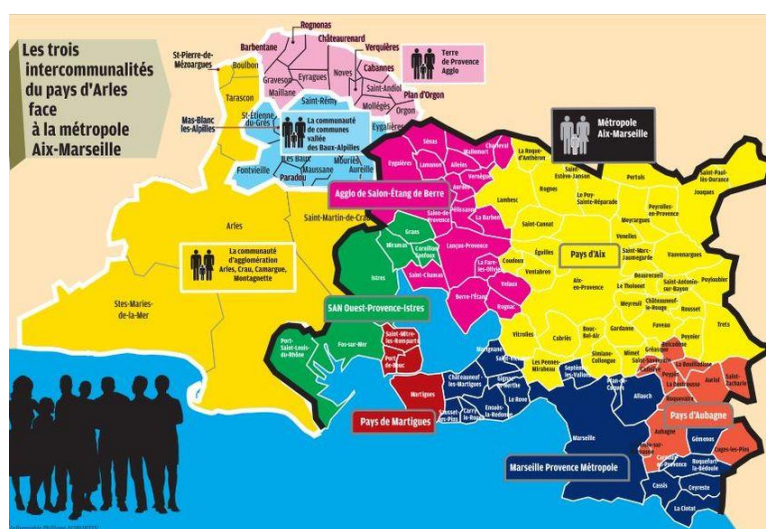
³⁹ ampmetropole.fr

⁴⁰ New York City, New York State e New York Metropolitan Area corrispondono ad aree territoriali diverse. Lo Stato di New York e la Città di New York sono istituzioni, mentre la New York Metropolitan Area è costituita da New York e i suoi sobborghi, nonché dalle città presenti in New Jersey e Connecticut che con la città di New York formano un'area metropolitana continua, definita in 3 MSA.

⁴¹ Metropolitan Statistic Area, unità statistiche elaborate dal Governo USA. L'area metropolitana di New York contiene al suo interno decine di città ma non vi sono forme di cooperazione intercomunale

In Francia al momento è ancora molto acceso il dibattito sulla possibilità di allargare i confini metropolitani anche alle tre Intercommunalité du Pays d'Arles, cioè le Comunità di Agglomerazione di Arles Crau Camargue Montagnette e Terre de Provence, nonché la Comunità dei comuni Valle delle Baux Alpilles. Se questa ipotesi venisse realizzata il perimetro della Métropole d'Aix-Marseille-Provence verrebbe a sovrapporsi con il perimetro dell'attuale Dipartimento delle Bouches-du-Rhône.

Figura n.16: La Métropole AMP e le tre Intercommunalité dei Paesi d'Arles



Fonte: La Provence Journal www.laprovence.com (2019)

La Métropole AMP ha personalità giuridica e un organo deliberativo: il Consiglio metropolitano incaricato del governo metropolitano, è supportato da due organi consultivi: la Conferenza metropolitana dei sindaci e il Consiglio di sviluppo. Il Consiglio metropolitano è composto da 240 membri e si riunisce in sedute plenarie diverse volte all'anno, il Consiglio elegge il suo Presidente e 20 vicepresidenti, a cui si aggiungono 6 vicepresidenti di diritto, cioè i sei presidenti dei consigli territoriali. I consiglieri metropolitani sono allo stesso tempo consiglieri del Consiglio territoriale del territorio d'appartenenza. Nel Consiglio metropolitano vi sono sei Membri delegati, i quali assieme ai vicepresidenti formano l'Ufficio del Consiglio metropolitano. La funzione dell'Ufficio è quella di esaminare le deliberazioni da sottoporre al Consiglio

Metropolitano durante le sedute. Vi sono inoltre 12 Commissioni permanenti⁴², composta dai consiglieri e da un vicepresidente, ciascuna con un settore di competenza per preparare le delibere da presentare all'Ufficio e poi al Consiglio.

Il Presidente ha funzioni esecutive di quanto deliberato dal Consiglio Metropolitano, è il responsabile della gestione delle risorse finanziarie, può delegare alcune delle sue funzioni ai vicepresidenti. Questi ultimi infatti si occupano di una "mission" a loro assegnata e sono coadiuvati dai 6 presidenti dei consigli territoriali.

La Métropole AMP è divisa in sei territori: Marsiglia-Provence, Pays d'Aix, Pays Salonais, Pays d'Aubagne e l'Etoile, Istres Ouest Provence e Pays de Martigues. Per ognuno di essi è stato creato un Consiglio di territorio che riunisce i rappresentanti dei comuni ivi compresi.

Essendo un organo decentrato del Consiglio metropolitano, il Consiglio del territorio non ha personalità giuridica e la sua sede è fissata dai regolamenti interni. Le funzioni di questo organo rappresentativo sono di tipo consultivo e delegate dalla metropoli.

I Consigli territoriali, nell'esercizio delle funzioni delegate dalla metropoli, beneficiano delle risorse finanziarie e dei mezzi di quest'ultima. Per quanto riguarda le funzioni consultive, i Consigli territoriali devono esprimere pareri su progetti o deliberazioni che devono essere realizzati almeno in parte nel loro territorio, al contempo possono richiedere di discutere qualsiasi questione riguardi il loro territorio in sede metropolitana (cioè nel Consiglio metropolitano).

⁴² Commissioni Permanenti del Consiglio Metropolitano di Aix-Marseille-Provence:

1. Finanza e amministrazione generale;
2. economia, nuove tecnologie, istruzione superiore;
3. occupazione, formazione professionale e inserimento lavorativo;
4. trasporti, viaggi e accessibilità;
5. pianificazione urbana e sviluppo;
6. sviluppo territoriale, abitazioni, centri storici, contratto urbano;
7. ambiente, sviluppo sostenibile, agricoltura e silvicoltura;
8. ambiente di vita, gestione dei rifiuti, acqua e servizi igienico-sanitari;
9. turismo, sviluppo del patrimonio;
10. mare, costa e porti, protezione e valorizzazione delle aree marine e naturali;
11. strade, spazi pubblici e principali infrastrutture metropolitane;
12. cultura e sport, principali eventi metropolitani.

Fino al 2020 nei consigli territoriali, assieme ai consiglieri territoriali eletti, vi è la presenza dei consiglieri di comunità eletti dagli EPCI che costituiscono la Métropole di AMP.

L'amministrazione metropolitana è infine composta da figure tecnico-amministrative, coordinate dal Direttore Generale dei Servizi.

Le fonti di finanziamento metropolitano provengono principalmente dalle imposte locali e dalle sovvenzioni statali, queste ultime per via dei tagli alla spesa del Governo francese sono sempre più ridotte. Per razionalizzare le spese, gli EPCI che compongono la Métropole, delegano il Governo metropolitano alla gestione delle spese in modo da rendere più omogenee ed efficiente la gestione delle uscite complessive del territorio. Le sovvenzioni ottenute dalla Métropole per il 2018 sono state di 80 milioni di euro. Mentre la gestione del bilancio, di competenza metropolitana, è stata premiata nel 2017 con il conferimento di una valutazione A+ da parte dell'Agenzia Fitch Ratings.

In base allo Statuto metropolitano la Métropole fissa un'aliquota fiscale unica per tutti i comuni che la compongono. Aix-Marseille-Provence ha scelto di procedere con un'armonizzazione progressiva delle aliquote per meglio distribuire i costi che dovranno essere sostenuti da famiglie e cittadini.

Alla Métropole sono delegate le funzioni comunali decise di comune accordo dagli EPCI. In particolare: trasporti, schemi globali, mercati di interesse nazionale, sostegno agli istituti di istruzione superiore e di ricerca, concessione di distribuzione di elettricità e gas e sviluppo del progetto metropolitano. Dopo l'istituzione delle Métropole (1 gennaio 2016), è stato avviato un periodo transitorio per il trasferimento delle strategiche metropolitane che durerà fino al 2020.

È ancora in corso un contenzioso tra i Sindaci dei comuni dell'area di cooperazione intercomunale dei Paesi d'Arles e il Governo francese circa la possibilità di un allargamento della Métropole di Aix-Marseille-Provence. I contenziosi riguardano in particolare le competenze che quest'ultima assumerebbe. In Francia infatti ci sono ancora dibattiti sul principio di

sussidiarietà: i Sindaci vorrebbero che diverse funzioni “minori” e di prossimità fossero attribuite ai Comuni⁴³ e che alle Métropole rimanessero solo quelle strategiche; queste proposte trovano però resistenze da parte del Governo. Quest’ultimo pare in effetti deciso a temporeggiare, tanto che alcune delle funzioni, la cui attribuzione in capo alla Métropole d'Aix-Marseille-Provence era prevista per il 1° gennaio 2020, ha subito continui rinvii⁴⁴.

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence ha una serie di competenze strategiche attribuitele dalla legge:

- sviluppo economico, sociale e culturale;
- lo sviluppo dello spazio metropolitano: approvazione del piano urbanistico locale e dei documenti urbanistici, costituzione di riserve fondiari, esame di un programma generale di sviluppo e determinazione delle aree di sviluppo, organizzazione della mobilità;
- politiche abitative locali
- politiche urbane: accordi contrattuali per lo sviluppo urbano, lo sviluppo locale e l'integrazione economica e sociale;
- gestione dei servizi di interesse collettivo: servizi igienico-sanitari e acqua piovana, mercati di interesse nazionale;
- tutela e miglioramento ambientale, politiche quadro della vita urbana: gestione dei rifiuti domestici e dei rifiuti correlati, piani metropolitani per ambiente, energia e clima, concessione della distribuzione pubblica di elettricità e gas.

Ai Consigli territoriali invece spettano competenze delegate dalla Metropole. Questo tipo di competenze hanno natura residuale e di supporto all’azione metropolitana. Ovviamente i Consigli territoriali hanno inoltre funzione rappresentativa del territorio di cui sono espressione.

⁴³ Tra cui: manutenzione cimiteriale, gestione dei tombini e delle acque stradali, idranti ecc.. per approfondimenti: Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d’Azur, Préfet des Bouches-du-Rhône Rapport au premier ministre *Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône*

⁴⁴ Question d'actualité au gouvernement n° 0925G de Mme Mireille Jouve (Bouches-du-Rhône - RDSE) publiée dans le JO Sénat du 25/09/2019

4.6 Città metropolitane o *City regions*?

In questo paragrafo vedremo una serie di indicatori relativi ai due contesti metropolitani con lo scopo di stabilire se essi costituiscano delle vere e proprie *city regions*. Gli indicatori utilizzati sono:

- *indicatori istituzionali e di popolazione*: residenti, pendolari, crescita/diminuzione della popolazione, comuni, Comuni in crescita/calò, in quali Comuni ci sono flussi pendolari
- *indicatori delle vie di comunicazione*: rete dei trasporti pubblici e le infrastrutture
- *indicatori economici*: i settori principali dell'economia metropolitana, il numero di imprese,

Analizzando indicatori precedenti vediamo se le due metropoli siano realmente *city regions*.

L'analisi verterà su dati estratti principalmente dai Piani strategici metropolitani, documenti di pianificazione pluriennale che delineano il contesto territoriale, elementi di forza e criticità, obiettivi 'prioritari da realizzare.

La Città metropolitana di Venezia ha approvato il suo Piano strategico il 23 luglio 2018. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence invece basa gran parte della propria pianificazione strategica sul Piano 2015-2020, elaborato per l'allora EPCI di Marseille. Dal 2016 la Métropole ha avviato i lavori per un Progetto metropolitano chiamato "Ambition 2040", un piano con 12 impegni prioritari da realizzare entro il 2040. Nel corso della definizione pluriennale del progetto ci sono stati spazi anche per la partecipazione attiva dei cittadini, attraverso gruppi seminariali di lavoro all' interno del progetto "Fabrique du projet" che hanno visto impegnati gruppi di "tecnici" a fianco di attori della società civile per delineare le priorità dei cittadini della Métropole AMP del 2040. Il Progetto metropolitano è stato infine approvato nel giugno 2018.

Indicatori istituzionali e di popolazione

Indicatori istituzionali e di popolazione della Città metropolitana di Venezia

La popolazione della Città metropolitana di Venezia è di 853.552 residenti⁴⁵. Negli ultimi anni la popolazione è in lieve calo, ma la leggera flessione negativa del territorio metropolitano veneziano si dimostra in linea con il saldo naturale negativo registrato su media nazionale.

Il 30,62% degli abitanti dell'area metropolitana risiede nel Comune di Venezia, mentre al secondo posto troviamo il Comune di Chioggia con il 5,79% degli abitanti.

Vediamo ora i cosiddetti sistemi locali del lavoro (SLL), aggregazioni di comuni contigui in cui vi sono flussi pendolari quotidiani e relazioni socio-economiche. I sistemi locali che convergono sul territorio della Città metropolitana di Venezia sono sette. La quasi totalità dei SLL coinvolgono altre province: il SLL di Adria coinvolge la Provincia di Rovigo, il SLL di Padova coinvolge la rispettiva provincia, il SLL di Venezia coinvolge anche le Province di Treviso e Padova, il SLL di San Donà di Piave coinvolge la Provincia di Treviso; il SLL di Portogruaro coinvolge la Provincia di Pordenone e il SLL di Latisana coinvolge la Provincia di Udine. L'unico sistema prettamente interno al territorio metropolitano di Venezia è quello di Jesolo. Come abbiamo visto gli altri sono caratterizzati da inter provincialismo.

⁴⁵ dati tratti dal Piano Strategico metropolitano della Città di Venezia riferiti all'anno 2017.

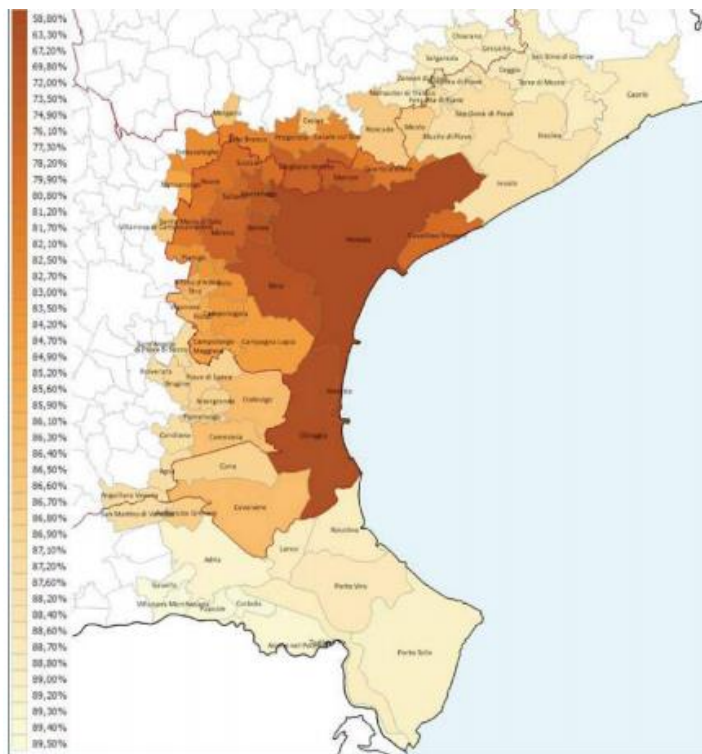
Figura n 17: sistemi locali del lavoro nella Città metropolitana di Venezia



Fonte: Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Venezia (2018)

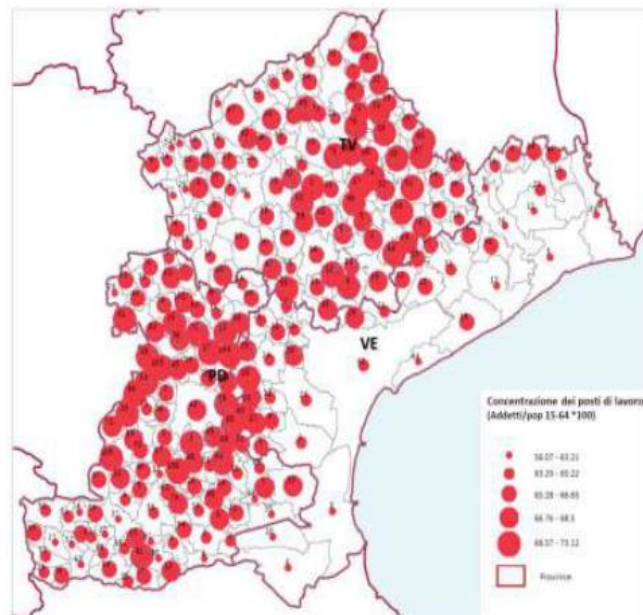
I flussi pendolari esterni alla Città metropolitana coinvolgono principalmente le province di Padova e Treviso. L'analisi di massima integrazione funzionale dei flussi pendolari mostra che la Città metropolitana di Venezia genera attrattività su 76 comuni, alcuni dei quali appartenenti alle province di Rovigo e Ferrara. Tuttavia come è possibile notare dalla Figura 4, i flussi pendolari più consistenti provengono dai comuni dell'area metropolitana o da quelli immediatamente adiacenti. In questi comuni detti di "primo ring" l'indice di autocontenimento è del 86%, ma, come si evince dalla Figura, alcuni comuni della Città metropolitana rimangono esclusi, pertanto si può ritenere che i flussi pendolari in queste zone si rivolgono al di fuori del territorio metropolitano.

Figura n.18: Flussi di pendolarismo nell'area metropolitana di Venezia



Fonte: Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Venezia (2018)

Figura n.19: la concentrazione dei posti di lavoro nelle Province di Padova e Treviso e nella Città metropolitana di Venezia



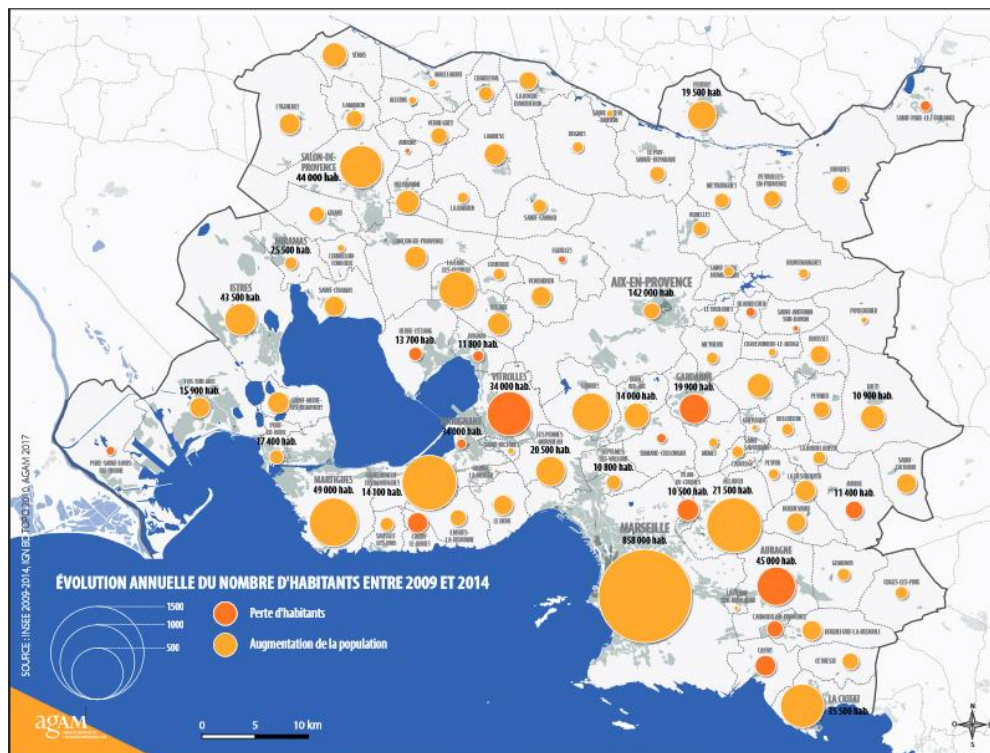
Fonte: Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Venezia (2018)

Nelle aree di Padova, Treviso e nella Città metropolitana di Venezia il numero di posti di lavoro è piuttosto omogenea, la zona che presenta indici più bassi appare la costa veneziana.

Indicatori istituzionali e di popolazione della Métropole d'Aix-Marseille-Provence

La Métropole di Aix-Marseille-Provence ha una popolazione 1.850.000 abitanti, la popolazione è in continuo aumento, tuttavia la crescita degli abitanti è meno marcata rispetto a qualche decennio fa. Nel periodo 2009-2014 si è registrato un aumento della popolazione di circa il 4%.

Figura n.20: variazione della popolazione nella Métropole AMP 2009-2014.



Fonte: AGAM Dynamique démographique (2017)

Osservando la **Figura n.20** possiamo vedere i comuni in crescita (segnati in giallo). Anche piccoli comuni supportano la crescita della popolazione della metropoli, mentre i due principali centri metropolitani, Aix e Marsiglia, che rappresentano il 56% della della popolazione metropolitana, contribuiscono solo

al 12% alla crescita dell'intera popolazione. I 22 comuni di medie dimensioni (da 10.000 a 50.000 abitanti) rappresentano il 28% della popolazione metropolitana e contribuiscono al 28% della crescita.

I 68 comuni con meno di 100.000 abitanti, rappresentano la maggior parte della crescita (60%), ma allo stesso tempo rappresentano solo il 18% della popolazione. Tra i comuni più dinamici vi sono: Allauch (+ 2,6% all'anno), Cabriès (+ 2,5%), Lançon (+ 1,6%), Salon, Fuveau Lambesc (+ 1,3%).

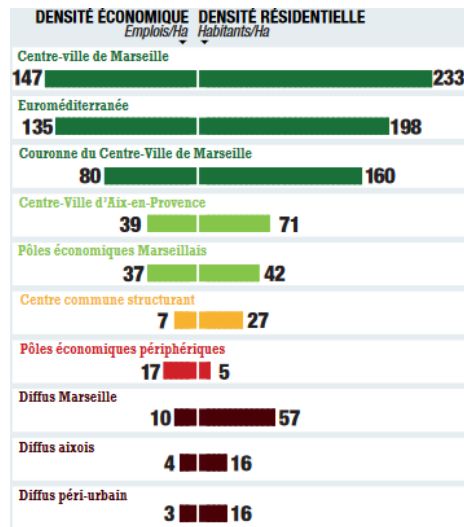
Di contro, 20 comuni stanno vivendo un notevole calo della popolazione, tra questi ci sono centri urbani abbastanza importanti come Vitrolles (-1,2%), Gardanne (-1,1%), Aubagne (-0,5%) e Miramas (-0,5%). Anche Aix-en-Provence, secondo centro metropolitano dopo Marsiglia, registra una crescita demografica praticamente nulla.

La metropoli di AMP è uno spazio coerente dal punto di vista del pendolarismo, infatti il 96% dei residenti attivi lavora all'interno dell'area metropolitana (circa 677 mila persone)⁴⁶.

Il tragitto casa-lavoro nella Métropole dura in media 69 minuti, questo perché circa i 2/3 dei posti di lavoro si concentrano su 1/3 del territorio urbano. Tuttavia, solo il 33% dei posti di lavoro si trova in zone ad alta densità urbana (con oltre 100 abitanti e posti di lavoro per ettaro). Questi siti, che sono meglio serviti dal trasporto pubblico, sono specifici di Marsiglia e Aix en Provence. Mentre circa il 44% dei luoghi di lavoro sono situati in aree a bassa densità di urbanizzazione.

⁴⁶ Insee Dossier Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 1 – Décembre 2014

Figura n.21: densità economica/abitativa per ettaro urbanizzato;



Fonte: AGAM Focus - Les déplacements dans l'espace métropolitain (2012)

Figura n.22 : poli economici della Métropole AMP



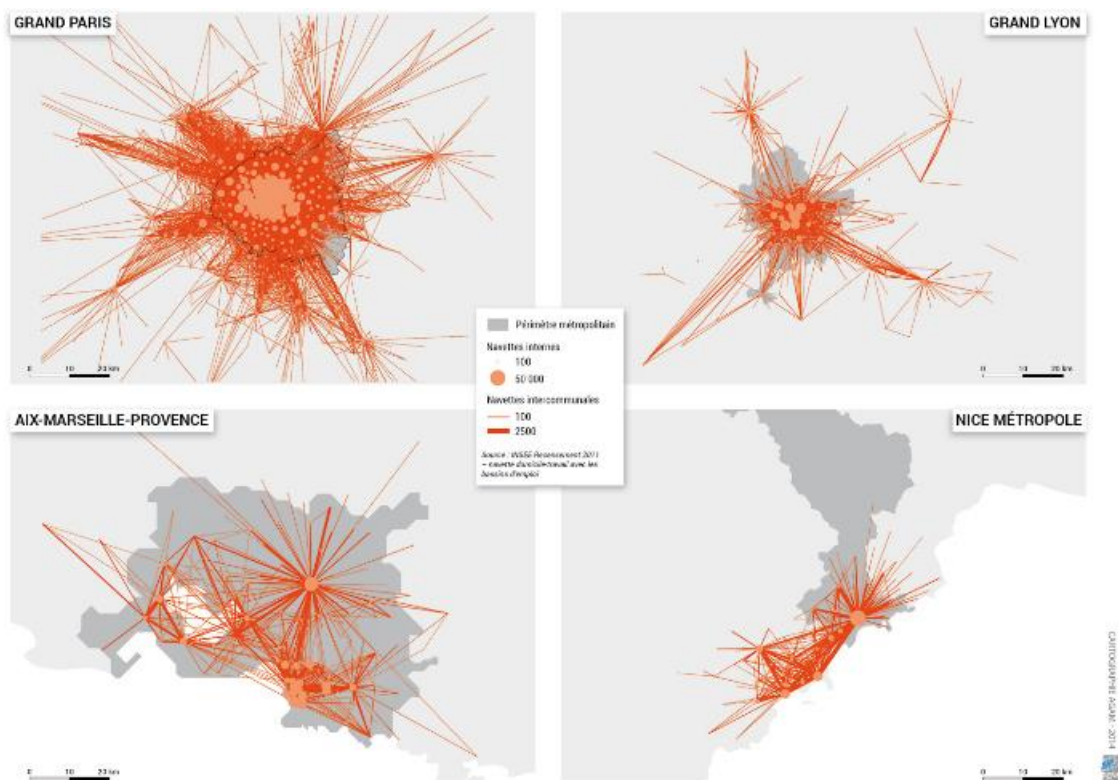
Fonte: AGAM Focus - Les déplacements dans l'espace métropolitain (2012)

La metropoli di Aix-Marsiglia-Provenza è vasta, si sviluppa lungo il litorale ed ha una struttura multipolare. L'analisi dei flussi lavoro-domicilio, svolta in quattro

Métropoles francesi (**Figura 23**) mostra che la metropoli Aix-Marseille-Provence si sviluppa nello spazio urbano con un modello esploso multipolare, come si può vedere i flussi sono molto dispersi.

E'interessante citare il lavoro dell'Istituto di Statistica francese (Insee), per quanto riguarda le indagini sui flussi di pendolarismo e l'organizzazione territoriale che riguardano la Métropole AMP

Figura n.23: Le aree di pendolarismo nelle Métropoles du Grand Paris, Grand Lyon, Aix-Marseille-Provence e Nizza



Fonte: Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence, *Mobilité, Livre Blanc des transportes métropolitaine d'Aix-Marseille-Provence*, 2014

Gli scambi metropolitani, come abbiamo visto nella **Figura 23** formano quasi un triangolo: a un'estremità vi sono i massicci scambi tra Marsiglia e Aubagne, un polo secondario; salendo più a nord fino ai limiti della metropoli, tutti gli scambi convergono quasi nel singolo polo di Aix-en-Provence; infine, il terzo grosso nucleo di scambi è organizzato attorno a diversi poli di media influenza situati intorno al l'Étang-de-Berre (Martigues, Istres, Salon-de-Provence, Vitrolles,

Marignane, Fos-sur-Mer, Berre-l'Etang, Miramas), questo polo viene chiamato dai residenti della metropoli "Ouest Métropole".

Marsiglia genera circa 390.000 spostamenti al giorno, tre quarti degli scambi riguardano i bacini di Marignane / Vitrolles, Aix e Aubagne attraverso le vie autostradali principali (A7, A55 e A50). Marsiglia si irradia su quasi tutto il territorio, con scambi remoti verso Salon, le valli della Durance e Tolone.

Seppure meno popolata di Marsiglia, Aix-en-Provence attrae quasi tre volte più scambi per abitante e per luogo di lavoro, con distanze medie più lunghe rispetto alla media degli scambi che avvengono per Marsiglia.

Rispetto ad Aix e Marsiglia, nella "Ouest Métropole" gli scambi sono caratterizzati da scambi prettamente interni, più brevi e meno diffusi. Questi tre bacini hanno tuttavia come punti comuni molti scambi con Marsiglia.

Indicatori delle vie di comunicazione e dei servizi

Entrambe le metropoli sono collegate dal Rail Freight Corridor Mediterranean (RFC 6), un corridoio europeo di collegamento per il trasporto delle merci su rotaie che collega cinque Stati Membri: Spagna, Francia, Italia, Slovenia e Ungheria. Il RFC 6 si inserisce nella più ampia rete di collegamenti ferroviari europea, che conta attualmente 11 corridoi. Il Corridoio n.6 è degno di nota in relazione a questa tesi perchè ha la particolarità di collegare alcune importanti città, tra cui proprio Marsiglia e Venezia.

Figura n.24: il Corridoio Mediterraneo (RFC 6)



Indicatori delle vie di comunicazione e dei servizi della Città metropolitana di Venezia

La posizione di Venezia la rende un corridoio naturale per il Nord-est italiano, l'Europa orientale e l'Europa centrale. Oltre al Corridoio Mediterraneo già citato, Venezia è sulla via del Corridoio Scandinavo-Mediterraneo, sul Corridoio Baltico-Adriatico e sulla Via della Seta, per l'estremo Oriente. Il territorio metropolitano è servito da un aeroporto, da un grande porto commerciale e turistico in prossimità della città. Troviamo inoltre reti ferroviarie e autostradali. La Città metropolitana veneziana nella redazione del Piano strategico metropolitano ha inserito diversi punti che rientrano nella mobilità urbana, come la previsione di nuove infrastrutture di collegamento per il territorio metropolitano; in progetto vi sono infatti: il completamento della terza corsia dell'autostrada A4; il collegamento ferroviario dell'Aeroporto Marco Polo; la creazione di nuove infrastrutture per le Olimpiadi invernali 2026.

Figure n.25 e 26: la mappa della mobilità nel Veneto e nella Città metropolitana di Venezia. In rosso le strade, nero le linee ferroviarie, frecce dei flussi pendolari in viola/grigio.

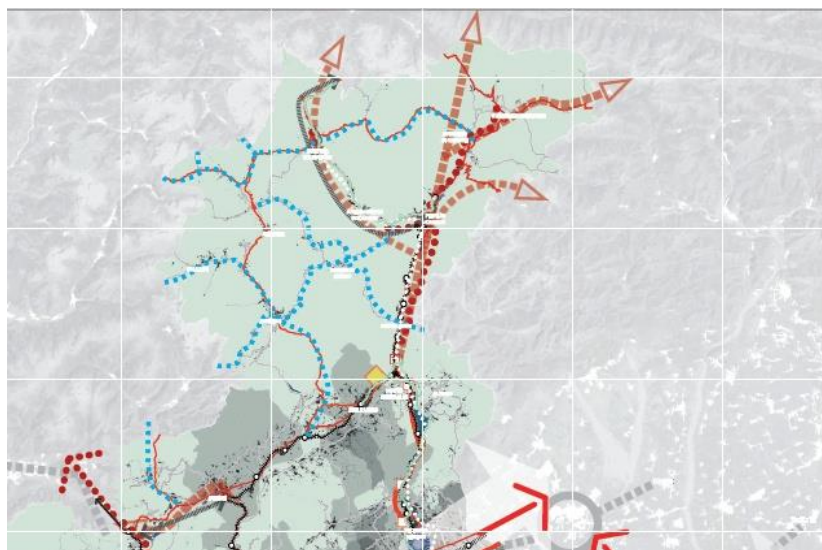


Figura 26



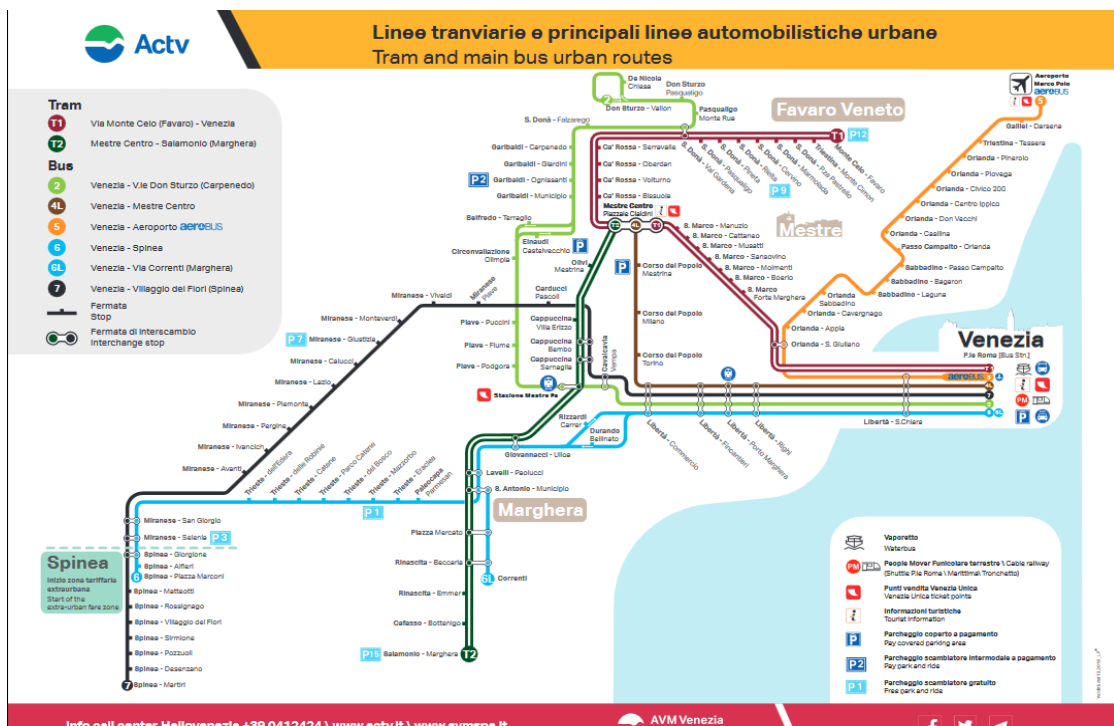
Fonte: PTRC Regione Veneto 2013

La connessione tra la Città metropolitana di Venezia è evidente oltre che dalle mappe come le figure, ma anche dalla volontà della Città metropolitana stessa che

nel Piano strategico metropolitano ha espressamente previsto delle azioni di coordinamento con i P.T.C.P di Treviso e Padova per la realizzazione degli obiettivi comuni⁴⁷.

Osservando il trasporto pubblico metropolitano su terraferma, gestito dalla società ACTV si può notare come le aree più vicine al Comune di Venezia ad essere servite da una linea di trasporti urbana. Per le aree appena più distanti invece si passa già al sistema di trasporti extraurbano (**Figure 27 e 28**)

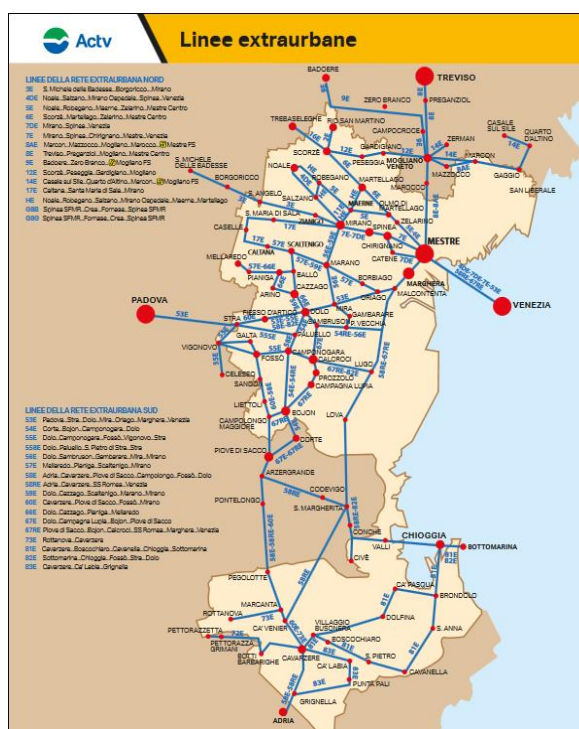
Figura27: le linee del trasporto urbano della Città metropolitana di Venezia



Fonte: ACTV

⁴⁷ Piano strategico metropolitano pag 35-36.

Figura 28: linee del trasporto extra urbano della Città metropolitana di Venezia



Fonte: ACTV

Oltre alla mobilità è opportuno considerare la gestione di altri servizi metropolitani, ad esempio, la Città metropolitana di Venezia partecipa a quattro Consigli di Bacino il Servizio Idrico Integrato: con i comuni di Meolo e Quarto d'Altino fa parte del Consiglio del “Veneto Orientale”, assieme al comune di Cona fa parte del Consiglio “Bacchiglione”; partecipa nel Consiglio “Interregionale Lemene” con Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele, Santo Stino, Teglio; mentre con i restanti comuni forma il Consiglio “Laguna di Venezia”.

La Città metropolitana partecipa inoltre al Consiglio “Venezia Ambiente” che si occupa del servizio integrato di gestione dei rifiuti che pertanto riguarda tutti i 44 Comuni veneziani, più il Comune di Mogliano Veneto della Provincia di Treviso.

In generale i servizi della Città metropolitana appaiono al momento piuttosto eterogenei e concentrati su una dimensione sub metropolitana.

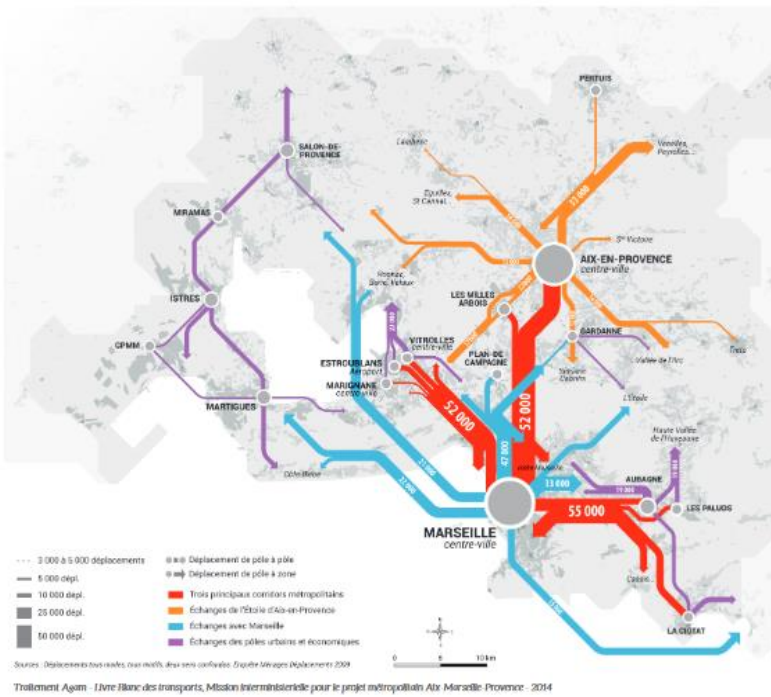
Indicatori delle vie di comunicazione e dei servizi della Métropole di Aix-Marseille-Provence

Il territorio metropolitano di Aix-Marseille-Provence dispone dell'aeroporto internazionale Vitrolles-Marignane di Marsiglia, che insieme alla stazione TGV di Aix-en-Provence sono punti di accesso strategici all'area metropolitana.

Per quanto riguarda le autostrade, passano per Marsiglia la Nord A7–A51 (verso Aeroporto, Aix, Lione); la Littoral A55 (verso Aeroporto, Aix, Fos, Lione, Montpellier, Barcellona) e la Est A50 verso Cassis, Tolone, Nizza, Genova).

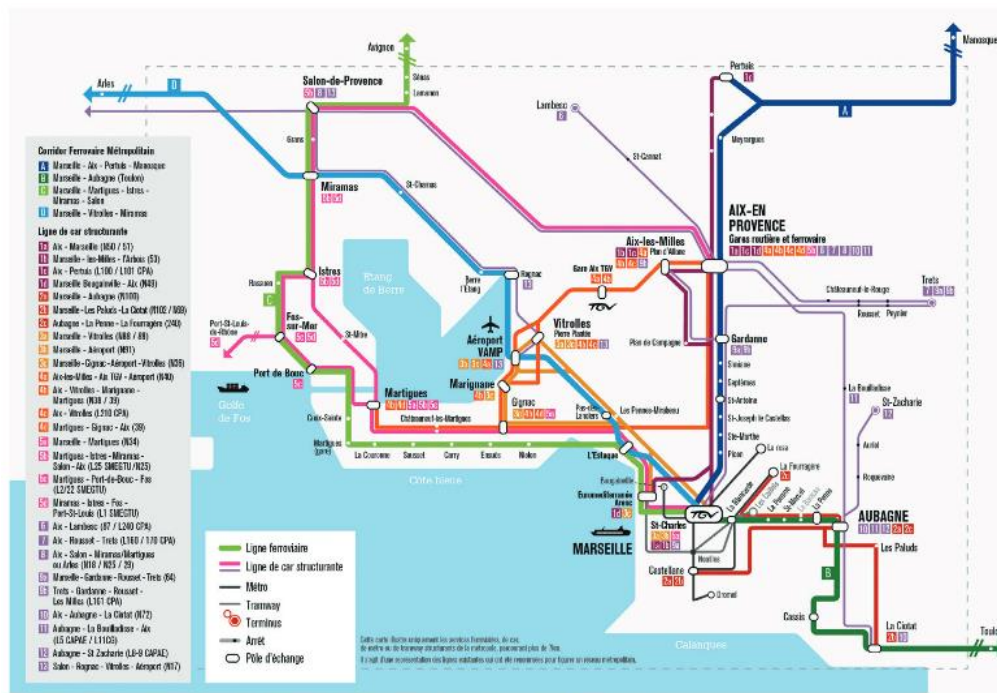
La Métropole dispone inoltre di una buona rete di trasporto pubblico, di cui si occupa a livello di pianificazione e gestione di comune accordo con i 6 EPCI che la compongono (alcuni territori come Gémenos e Châteauneuf-lès-Martigues hanno affidato direttamente alla Métropole la gestione delle loro linee di trasporto pubblico per garantire un servizio più coerente). La creazione della Métropole ha infatti portato all'unificazione del sistema dei trasporti nell'area metropolitana, che prima era gestito da tre diversi enti, ora riuniti in un'unica società. La competenza delle vie di comunicazione primaria come autostrade e ferrovie, è sempre in capo allo Stato, mentre la pianificazione e la gestione dei trasporti è concertata tra Métropole e Regione.

Figura n 29: Le principali vie di collegamento della Métropole AMP



Fonte: Traitement Agam - Livre Blanc des transports, Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence (2014)

Figura n.30 : La rete metropolitana di Aix-Marseille-Provence



Fonte: Livre Blanc des transports, Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence (2014)

Nel 2015 ci sono stati 6,4 milioni di viaggi giornalieri ad Aix-Marsiglia-Provenza, di cui: 3,7 milioni di auto e moto; 2 milioni a piedi e in bicicletta; 0,6 milioni con mezzi pubblici.

Secondo le indagini della Métropole, le caratteristiche del polo urbano in cui si abita o si lavora influenzano direttamente la scelta dei mezzi di trasporto. Distanze più lunghe, poco trasporto pubblico fanno sì che andare a lavorare nelle aree periferiche possa costare fino a tre volte di più rispetto al centro di Marsiglia.

Il territorio di Aix-Marseille-Provence ha una delle percentuali più basse della Francia per quanto riguarda l'utilizzo del trasporto pubblico, per questo la priorità della Métropole è l'implementazione della rete dei trasporti. Le proiezioni per il futuro mostrano infatti che l'uso crescente di auto e mezzi privati aumenterà sempre di più i tempi degli spostamenti metropolitani, nonché l'inquinamento.

La seconda conferenza metropolitana nel dicembre 2013 è stata un'opportunità per la Missione Interministeriale di presentare il "piano di trasporto metropolitano", che combina treno, metropolitana, tram, autobus e autobus. La Métropole precisa inoltre che saranno favoriti e finanziati gli investimenti ferroviari.

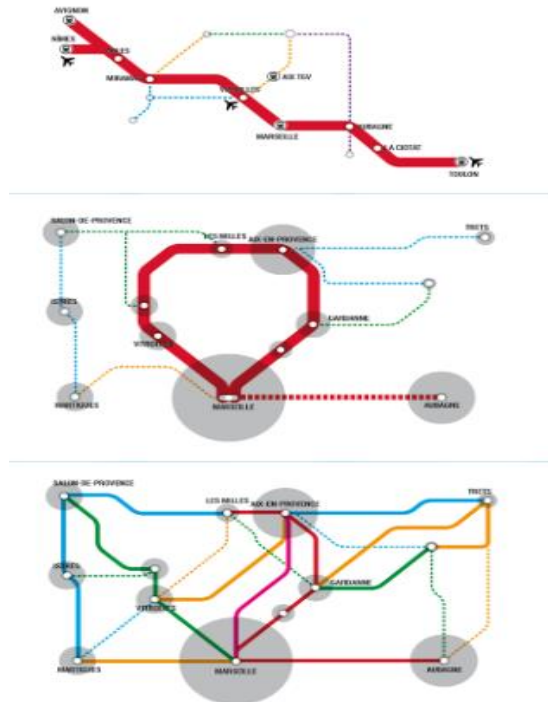
Nei nuclei urbani, il trasporto pubblico dovrà beneficiare di corsie preferenziali e verranno creati ulteriori spazi per gli spostamenti a piedi o in bicicletta.

Per fare fronte all'aumento dei tempi di percorrenza del territorio metropolitano è in corso uno studio sui possibili percorsi da sviluppare nel medio termine (2030). La Métropole sta valutando in particolare tre alternative dette: "Il Tronco comune", "l'anello", "Gli Inter-poli" (**Figura 31**)

- Il "Tronco comune": Il progetto prevede di collegare l'area regionale grazie a una diagonale ferroviaria da Tolone a Nîmes e Avignone. Al servizio ferroviario, verrebbero poi collegate linee di autobus da Martigues a Fos o Istres e da Aix a Salon o il Ciotat;
- "L'anello": Un treno ad alta velocità che collega rapidamente i principali centri urbani di Vitrolles, Aix-en-Provence e Marsiglia, nonché Marsiglia e Aubagne. Gli scambi metropolitani andrebbero organizzati a partire dai "nodi" dell'anello.

- Gli “Inter-poli””: Sviluppa il miglior servizio possibile per collegare i territori e diversificare le soluzioni, dal tram-treno al sito pulito in autostrada

Figura n.31: possibili scenari per le vie di comunicazione della Métropole



Fonte: Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence, *Mobilité, Livre Blanc des transportes métropolitaine d’Aix-Marseille-Provence*, 2014

All’interno delle azioni della Métropole c’è spazio per le azioni dei singoli consigli territoriali. Ad esempio tra i progetti del Consiglio territoriale di Marsiglia-Provenza: la riqualificazione del Port-Vieux de La Ciotat, la costruzione dei ponti sulla Huveaune nel Boulevard Urbain Sud il quale collegherà i distretti meridionali di Marsiglia per una migliore distribuzione del traffico stradale, costruzione di piste ciclabili e riqualificazione dei tratti delle strade tangenziali delle periferie per creare un migliore ambiente urbano.

Indicatori economici

Gli indicatori economici della Città metropolitana di Venezia

La Città metropolitana di Venezia in base ai dati ISTAT 2014, occupa la ventottesima posizione nella classifica sulla ricchezza pro capite delle province e città metropolitane italiane. La ricchezza pro capite della metropoli veneziana si attesta infatti a 25.890 euro, di circa duemila euro superiore alla media nazionale. Se invece consideriamo il reddito lordo prodotto, la Città metropolitana si trova al sedicesimo posto.

Il tasso di disoccupazione giovanile dell'area metropolitana è del 16%⁴⁸, una delle più basse del Veneto, mentre il tasso di disoccupazione complessivo è del 6,4%, il più basso tra le città metropolitane italiane.

Il settore dell'economia più rilevante per l'area metropolitana di Venezia è il terziario, in particolare quello dei servizi, che detiene il 70,6% degli occupati, superando la media regionale e nazionale.

Il settore industriale è comunque rilevante, in particolare per quanto riguarda le attività portuali e la relativa logistica. Non si può non citare il settore nautico, senza dimenticare il Polo industriale di Porto Marghera. Infine è doveroso menzionare le attività industriali legate alla manifattura e alla moda (il settore calzaturiero, il settore del vetro di Murano, il settore del mobile, il tessile) e il settore del motoveicolo.

Per quanto riguarda le attività del settore primario sono presenti in tutto il territorio della Città metropolitana, la pesca è comunque un ambito rilevante nelle economie dei comuni di Chioggia e limitrofi, nonché nella zona di Jesolo.

La dimensione delle imprese manifatturiere è prettamente medio-piccolo, queste secondo le ultime stime, sono pari a più di ottomila unità, di cui circa la metà sono imprese artigiane. Questo dato è importante perché la Città metropolitana si pone l'obiettivo di contribuire a sviluppare un tessuto territoriale in cui possano fiorire network strategici per le PMI.

⁴⁸ Dati Istat Veneto, relativi alla fascia d'età 15-24 anni

Tabella 2 e 3: imprese nel territorio della Città metropolitana di Venezia

LOCALIZZAZIONI DI IMPRESE (Sedi + Unità locali) ATTIVE PER ATTIVITÀ
MANIFATTURIERE IN CITTÀ METROPOLITANA di VENEZIA

Industrie alimentari	744
Industria delle bevande	52
Industria del tabacco	1
Industrie tessili	213
Confezione di articoli di abbigliamento	649
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	546
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero	524
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	63
Stampa e riproduzione di supporti registrati	235
Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinaz.	16
Fabbricazione di prodotti chimici	104
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base	9
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	200
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di miner.	758
Metallurgia	62
Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari ...)	1459
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ott.	135
Fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchi...	280
Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca	404
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	56
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	258
Fabbricazione di mobili	332
Altre industrie manifatturiere	742
Riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed.	582
Attività manifatturiere Totale	8.424

Dati al 31/12/2017 - Fonte: Infocamere Stockview

SEDI DI IMPRESE ARTIGIANE ATTIVE PER ATTIVITÀ MANIFATTURIERE IN
CITTÀ METROPOLITANA di VENEZIA

Industrie alimentari	445
Industria delle bevande	5
Industrie tessili	112
Confezione di articoli di abbigliamento	343
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	306
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero	354
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	23
Stampa e riproduzione di supporti registrati	142
Fabbricazione di prodotti chimici	16
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	59
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di miner.	425
Metallurgia	12
Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari)	698
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ott.	46
Fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchi...	100
Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca	116
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	14
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	104
Fabbricazione di mobili	158
Altre industrie manifatturiere	525
Riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed.	304
Attività manifatturiere Totale	4308

Dati al 31/12/2017 - Fonte: Infocamere Stockview

Fonte: piano strategico metropolitano (2018)

Secondo il Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Venezia è infatti possibile e, mi sembra di capire, auspicabile, procedere alla ridefinizione dei sistemi amministrativi esistenti in base all'articolazione delle aree industriali della Città metropolitana e delle province limitrofe, dal momento che queste aree appaiono in una relazione di "continuità" e "complementarietà"⁴⁹. I settori che presentano un grado maggiore di connessione e complementarietà sono: quello meccanico (con le province di Verona, Vicenza, Padova, Udine e Pordenone); il settore dell'arredamento (in particolare del mobile con Treviso, Pordenone e Udine); il settore tessile (Verona e Vicenza, con Padova e Treviso specializzate prevalentemente nel ramo dell'abbigliamento) il comparto tessile è particolare perchè sembra creare "una catena di valore centro-periferia"⁵⁰; il comparto della lavorazione di cuoio e pellami subisce invece il vantaggio comparativo delle quattro province dell'entroterra veneto. I settori della lavorazione del legno e il settore metallurgico sviluppano le loro connessioni nella provincia di Treviso e nella provincia di Udine.

Vediamo ora le localizzazioni attive, che nel territorio metropolitano ammontano a 89.537 unità, di cui 67.899 sedi d'impresa e 21.638 unità locali⁵¹, questi dati registrano un leggero aumento delle sedi d'impresa, tuttavia i settori in leggero calo sono stati: quello agricolo, quello delle costruzioni e quello finanziario-assicurativo.

Per quanto riguarda esportazioni e importazioni, il valore complessivo delle esportazioni delle imprese manifatturiere della Città metropolitana di Venezia nel 2017 è stato pari a 4,5 miliardi di euro, con un aumento dell'1,9% rispetto al 2016. Lo scarso aumento è dovuto al drastico calo delle esportazioni nei Paesi extra UE, in particolare: Russia, Stati Uniti e Giappone. Il Paese membro dell'Unione Europea verso cui si concentra la maggior parte delle esportazioni dell'area veneziana è la Francia, mentre per il Veneto nel suo complesso lo Stato membro che importa più prodotti manifatturieri è la Germania.

⁴⁹ Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Venezia, p.64

⁵⁰ p 67

⁵¹ dati aggiornati al 31 dicembre 2016, fonte: Camera di Commercio Venezia Rovigo Delta Lagunare, 2017

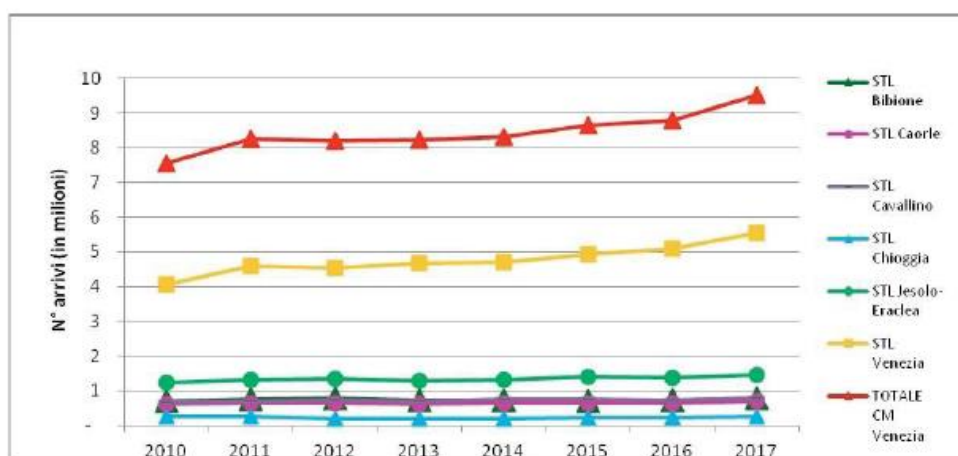
L'export è composto principalmente dal settore della moda (abbigliamento, accessori, calzature), con una quota del 18,6% dell'export metropolitano totale. La seconda voce più rilevante è formata dai macchinari e apparecchi n.c.a per il 13%; segue il settore alimentare, in particolare quello delle bevande registra una crescita del 10,2%. Infine troviamo prodotti metallurgici di precisione e apparecchi elettronici, entrambi i settori in crescita.

La zona di Porto Marghera costituisce la più grande area industriale costiera d'Europa, la quale è attraversata da canali, bacini, strade e binari ferroviari. La superficie su cui si estendono imprese industriali, commerciali e terziarie è pari a 1.400 ettari.

Il settore turistico è di primaria importanza per il territorio metropolitano, rilevazioni a livello nazionale vedono Venezia seconda meta prediletta dai turisti stranieri in visita in Italia. Inoltre anche il litorale, soprattutto nella zona di Chioggia e Jesolo rappresenta una forte attrattiva turistica. Appare perciò evidente che il turismo venga considerato un settore strategico per lo sviluppo metropolitano. La Città metropolitana non si occupa direttamente del turismo, pertanto questa funzione è svolta da sei Organizzazioni di Gestione della Destinazione (ODG) costituite a livello territoriale dalla legge regionale 11/2013. Lo scopo delle ODG è quella di creare una gestione integrata dei servizi turistici del Veneto, tramite la cooperazione tra attori pubblici e privati.

Nel periodo 2010-2017 sul territorio metropolitano vi è stato un aumento complessivo degli arrivi pari al 26%, mentre nel Sistema Turistico Locale (STL) di Venezia si è registrato un aumento del 36%.

Figura n. 32: Andamento degli arrivi registrati dai Sistemi Turistici Locali dell'area metropolitana di Venezia nel periodo 2010-2017



Fonte: U.O Sistema statistico regionale della Regione Veneto (2018)

Secondo i dati del sistema statistico regionale della Regione Veneto aggiornati al Novembre 2018, sul territorio regionale nel corso del 2017 si sono registrate oltre 10 milioni di presenze, di cui il 54,4% ha riguardato le città d'arte, mentre il 21,5% le aree balneari. Il dato più interessante è che a fronte della crescita degli arrivi e delle presenze su tutto il territorio regionale e metropolitano, si registra la tendenza dei turisti ad accorciare sempre più i soggiorni, ma questo trend è probabilmente da imputare al cambiamento degli stili di vita nel XXI secolo, che vede le persone preferire vacanze più brevi e più frequenti.

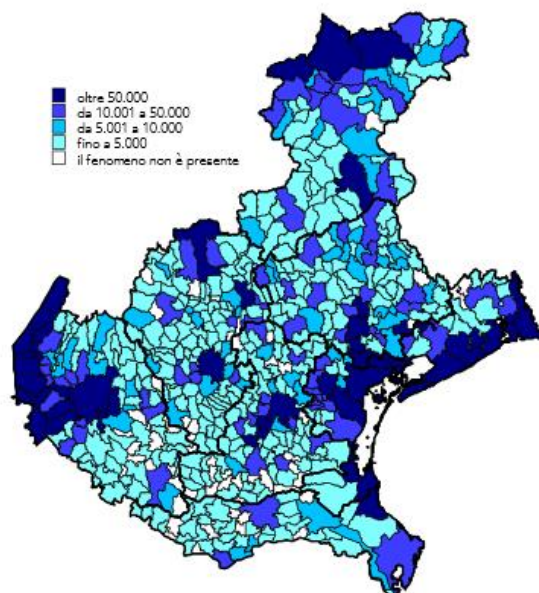
Nel Piano Strategico del Turismo "PST 2017-2022 - Italia Paese Per Viaggiatori" la *vision* generale è quella di mettere il settore turistico al centro delle politiche di sviluppo nazionali. Per rendere il settore turistico un settore trainante dell'economia italiana è importante creare una visione condivisa e avviare una cooperazione efficiente tra i territori; i dati della Regione Veneto mostrano infatti come i turisti stranieri scelgano il Veneto come "unica tappa" del loro viaggio (circa il 58%), mentre solo una minima parte sceglie di visitare più mete nel territorio veneto (circa il 7%)⁵². Questo dato impone una riflessione sull'offerta turistica, che appare quindi ancora poco pronta a creare reti di cooperazione tra

⁵² il restante 35% dei turisti arriva in Veneto per un'unica tappa del viaggio in cui visita altre località fuori regione

località turistiche. Come si può vedere dalla Figura i pernottamenti sono concentrati prevalentemente:

- nel territorio metropolitano veneziano, soprattutto nei Comuni limitrofi a Venezia, nelle zone balneari di Chioggia e Jesolo-Caorle-Bibione
- nei capoluoghi di Provincia, che secondo i dati della Regione Veneto registrano circa il 60% dei pernottamenti totali. In particolare l’abbinamento delle due tappe Verona-Venezia, riguarda il 36,4% dei soggiorni turistici del Veneto.
- sulle Dolomiti
- sui Comuni attorno al lago di Garda

Figura n. 33: arrivi di turisti nelle strutture ricettive venete per comune, anno 2017



Fonte: Elaborazione dell’Ufficio Statistica della Regione Veneto su dati provvisori ISTAT (2017)

La forte domanda turistica per Venezia ha da un lato spinto la Regione Veneto ad avviare campagne di promozione turistica presentando il poco conosciuto territorio veneto come: “Veneto-the land of Venice”, dall’altra parte invece cresce la preoccupazione per gli impatti che i massicci flussi turistici stanno avendo sulla città lagunare. Per questo motivo è importante riuscire a convogliare i flussi anche nel resto del territorio metropolitano, che presenta potenzialità non espresse. Lo

sviluppo turistico deve essere orientato alla sostenibilità delle risorse naturali e deve generare sviluppo economico e sociale sul territorio. Un elemento indispensabile per la sostenibilità del turismo è la mobilità, in particolare i sistemi di trasporto pubblico che devono essere efficienti dal punto di vista dei collegamenti e, grazie allo sviluppo del digitale, semplici da consultare. Il Piano Strategico metropolitano mira principalmente a creare un'offerta turistica legata alla natura e alla cultura. Un tipo di turismo quindi che riunisca le componenti storiche e paesaggistiche con le eccellenze dell'enogastronomia locale. Anche il turismo museale può rappresentare una forte attrattiva, in quanto nel territorio metropolitano vi sono più di cinquanta strutture museali. E quasi un comune su tre ospita almeno una struttura. Per questo motivo la Città metropolitana desidera coinvolgere maggiormente i privati nella progettazione di iniziative culturali per aumentare il numero di visitatori e turisti, contribuendo ad un migliore governo dei flussi. Uno degli obiettivi più importanti per il Piano strategico metropolitano è riuscire a creare cooperazione tra la Città metropolitana e gli enti locali coinvolti, coinvolgendo i privati, enti e altri attori interessati per promuovere un'offerta turistica comune del territorio metropolitano, superando campanilismi e concorrenza interni; migliorare la mobilità soprattutto per quanto riguarda l'accessibilità delle spiagge; creare attrattività per le zone balneari anche al di fuori della stagione estiva; promuovere la ristrutturazione delle strutture ricettive in degrado favorendo la rigenerazione sostenibile; favorire la nascita di nuove attrazioni turistiche.

Tabella n. 4: classifica delle regioni europee per presenze turistiche, anno 2016

	Presenze (milioni)	Arrivi (milioni)	Permanenza media (notti)	Variazione % 2016/15	
				Presenze	Arrivi
1° Canarie	102,7	13,4	7,7	9,2	9,1
2° Catalogna	79,8	24,0	3,3	5,7	7,9
3° Croazia adriatica	74,2	13,5	5,5	8,9	8,9
4° Île de France	71,2	34,1	2,1	-7,3	-4,4
5° Baleari	69,9	11,6	6,0	7,2	12,0
6° Andalusia	66,2	21,3	3,1	7,8	7,8
7° Veneto	65,4	17,9	3,7	3,4	3,5
10° Trentino A.A.	48,2	11,0	4,4	6,0	7,4

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Eurostat

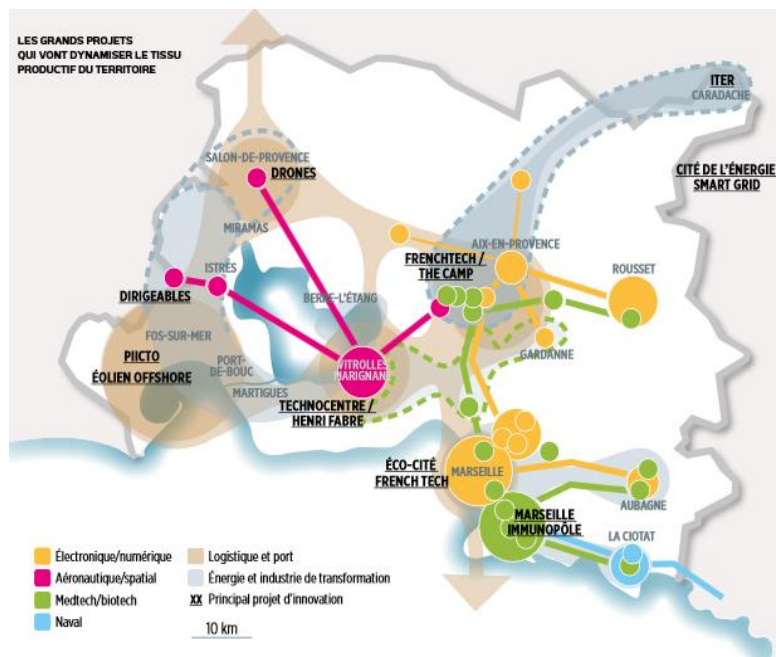
Gli indicatori economici della Métropole di Aix-Marseille-Provence

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence detiene oltre il 40% del PIL della Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Prima gli EPCI e poi la Métropole, hanno avviato un processo di rilancio dell'area metropolitana con progetti all'avanguardia nei settori della ricerca e dell'innovazione. Nel territorio metropolitano troviamo infatti diversi poli di innovazione altamente specializzati, come ad esempio: il cluster Immunopôle di Marsiglia attorno ai laboratori di ricerca Luminy; il progetto Henri Fabre all'interno del Technoparc des Florides, un polo per l'ingegneria meccanica e aerospaziale; "PIICTO": una piattaforma industriale di 1.200 ettari situata nell'area industriale e portuale di Fos e infine ITER Organization, un polo tecnologico compreso solo per un tratto nel territorio metropolitano, è in costruzione un reattore a fusione nucleare.

La Métropole, riconosciuta dallo Stato come centro strategico nazionale per la tecnologia, intende promuovere il suo territorio ricco di start-up attraverso la ricerca di investitori e talenti stranieri. E' comprensibile che il Governo metropolitano intenda promuovere lo sviluppo del suo territorio soprattutto in questi settori, tra cui: le biotecnologie, in particolare l'immunologia; l'industria meccanica, soprattutto aerospaziale, settore in forte crescita; le energie rinnovabili: la realizzazione della green economy attraverso la transizione energetica, prediligendo cioè fonti di energia rinnovabile, implementando progetti e creando posti di lavoro. E' in progetto un parco eolico galleggiante offshore a Fos.

Figura n. 34: i principali poli di innovazione scientifica, energetica e produttiva nel territorio della Métropole AMP



Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence, *Economie Productive, des ecosystem d'innovation à ancrer dans la Métropole*, 2016

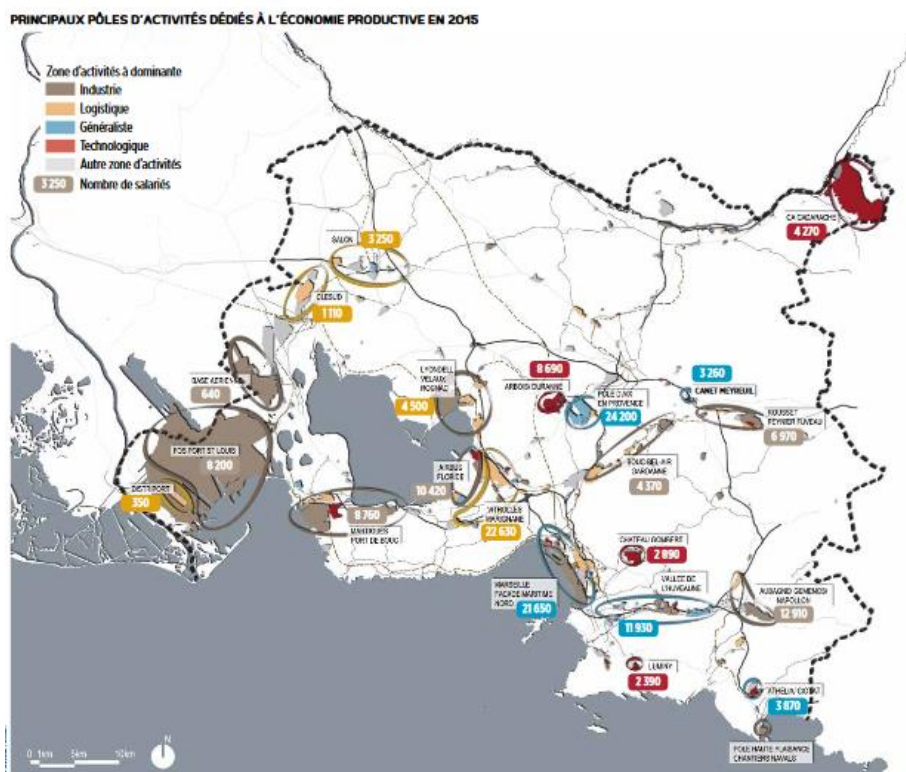
I dati Insee riportano un tasso di disoccupazione nella Métropole è del 10,8%⁵³. Il settore che registra il maggior numero di occupati è il terziario, soprattutto: il commercio, i trasporti e i servizi vari (48,9%). L'industria registra il 10% di occupati, mentre l'agricoltura solo lo 0,6%.

Per quanto riguarda i settori dell'economia tradizionale, il Governo metropolitano mira a sostituire l'economia produttiva con quella dei servizi per creare sviluppo su tutto il territorio metropolitano. Secondo il Piano metropolitano l'economia produttiva di beni e servizi non consumati localmente è centrale per il progetto metropolitano di Aix-Marsiglia-Provenza perché in grado di aumentare l'attrattività della città. Tra gli obiettivi del Governo metropolitano vi è la realizzazione di 20.000 posti di lavoro entro il 2030. In base ai dati, 12.700 posti di lavoro verranno creati per via della specializzazione della metropoli in settori che si espanderanno entro il 2030 (aeronautica, energia, salute, acqua e ambiente, ecc.); altri 7.300 occupati in attività collegate a importanti progetti di innovazione

⁵³ Insee, RP2011 et RP2016, exploitations principales, géographie au 01/01/2019

e investimenti (**Figura 35**), di cui 2.500 per la logistica portuale e 3.500 per il progetto Henri Fabre.

Figura 35: Principali settori economici e produttivi nel territorio metropolitano AMP nel 2015



Fonte: Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence, *Economie Productive, des ecosystem d'innovation à ancrer dans la Métropole*, 2016

Nel Paper interministeriale⁵⁴ redatto per la Métropole AMP, il Governo nazionale ha annunciato che il progetto metropolitano Aix-Marsiglia-Provenza può mirare a 20.000 nuovi posti di lavoro a medio termine nei settori produttivi, a duplice condizione di: mettere a disposizione delle imprese, ulteriori 1.450 ettari di spazi economici diversificati (circa 2/3 per rinnovo di spazi esistenti, 1/3 per nuova estensione); organizzare e realizzare un “ecosistema” di rigenerazione metropolitana per le imprese, possibilmente con il sostegno volontario di progetti strategici attraverso una governance economica di partenariato multi-stakeholder.

⁵⁴ Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence, *Economie Productive, des ecosystem d'innovation à ancrer dans la Métropole*, 2016

Secondo la Commissione interministeriale la strategia a favore dell'economia di Aix-Marsiglia-Provenza non è separabile dalle altre componenti del progetto metropolitano perché essa contribuisce alla coesione sociale e territoriale della città e all'empowerment di tutti i territori.

Nonostante la specializzazione in settori all'avanguardia, i paper interministeriali riportano un dato piuttosto allarmante di giovani che abbandonano gli studi senza aver conseguito un diploma, la percentuale si attesta infatti al 30%. Il Governo metropolitano auspica infatti di poter realizzare una catena educativa migliore, che sia in grado di inserire i giovani nelle attività produttive e rilanciare le attività più in difficoltà⁵⁵

⁵⁵ “La Métropole dans le projet”, 2014

Conclusioni

Dopo aver osservato la struttura amministrativa e gli indicatori di sviluppo delle due metropoli possiamo formulare delle conclusioni. La domanda che ci eravamo posti: "la metropolizzazione può essere una strategia di sviluppo efficace per le regioni d'Europa?" credo possa trovare risposta in primo luogo nell'evidenza empirica. La realtà infatti ci dice che la metropolizzazione è efficace laddove è stato possibile creare strutture metropolitane secondo una dimensione funzionale. Come abbiamo visto, le regioni metropolitane o *city regions*, sono composte da aree urbane funzionali, cioè, dalle città e dalle loro zone di pendolarismo di più di 250mila abitanti. Una regione metropolitana può essere composta da una o più regioni di livello NUT3, e prende il nome dall'area urbana funzionale principale che si trova all'interno dei suoi confini. Vi sono tre tipologie di regioni metropolitane: regioni metropolitane della città capitale; regioni metropolitane di secondo livello e città metropolitane minori.

Secondo l'OECD una *city region* può essere definita come un'area fortemente caratterizzata dal mercato del lavoro, che sia grande abbastanza da identificarla separatamente dal resto del territorio e che sia fortemente auto-contenuta in termini di flussi pendolari tra il luogo in cui vivono i lavoratori e il luogo dove si trovano i posti di lavoro.

Possiamo pertanto dire che la Città metropolitana di Venezia e la Métropole di Aix-Marseille-Provence siano città metropolitane, ma che solo la Métropole francese sia una *city region*. Perché, come mostrato dagli indicatori, la metropoli francese domina praticamente tutta l'area del suo dipartimento (Bouches-du-Rhône) ed è un punto di riferimento in termini di popolazione e attrattività economica per tutta la Regione Alpes-Provence-Côte d'Azur. La dimensione amministrativa attuale della Città metropolitana di Venezia invece non le consente di essere una *city region* perché, pur essendo rilevante nell'economia regionale, per motivi amministrativi non è così connessa con il resto del territorio regionale con cui condivide i flussi pendolari ed economici.

Il 16 ottobre 2019 si è tenuta a Padova una conferenza dal titolo “Construction Conference: città a misura di futuro, rigenerazione e sviluppo sostenibile in un’area metropolitana”, con la partecipazione di: associazioni di categoria, Università di Padova, esperti di urbanistica e rigenerazione territoriale, istituti di credito e esponenti della politica locale dei Comuni di Padova, Treviso e della Città metropolitana di Venezia.

Durante la Construction Conference è emerso più volte il ritardo competitivo del Veneto rispetto ai poli di attrazione presenti nei territori metropolitani di Milano e Bologna. Questo ritardo è dovuto principalmente alla scarsa integrazione dal punto di vista funzionale e strategico del territorio veneto.

Gli indicatori mostrano che l’area metropolitana di Venezia non se la cava male sotto molteplici aspetti, ma potrebbe e dovrebbe fare meglio. La Città metropolitana veneziana sembra infatti scollegata dalla logica di funzionalità e strategicità richiestale dalla legge Delrio e dagli standard europei, poiché, come abbiamo visto, lo scopo della creazione delle Città metropolitane a livello europeo e nazionale dovrebbe essere l’orientamento allo sviluppo sostenibile dei territori di cui sono a capo. Nel caso veneziano invece appare evidente che l’area metropolitana è vittima dei suoi confini amministrativi. È stata sostituita alla Provincia, in un periodo storico in cui l’amministrazione territoriale di area vasta ha tutt’altre funzioni rispetto a quelle che aveva la Provincia di Venezia quando è stata creata e istituita attorno alla fascia costiera veneta nel 1866. Mentre ai giorni nostri è ormai universalmente riconosciuto che una Città metropolitana realmente intenzionata a creare un sistema di sviluppo sostenibile negli anni a venire debba rapportarsi con il privato e i portatori d’interesse del suo territorio creando reti territoriali, il cui elemento imprescindibile è la cooperazione.

Anche nel caso delle Città metropolitane francesi vi sono alcuni aggiustamenti di natura giuridica a politica da apportare. Tuttavia la tendenza alla cooperazione è molto marcata nei territori d’Oltralpe per via dell’istituto della cooperazione intercomunale, presente non solo nella Métropole d’Aix-Marseille-Provence, ma in tutto il territorio francese. Dopo la Riforma del 2010 in Francia si registrano

solo quattro comuni che non fanno parte di nessuna unione intercomunale. Mentre in Italia come abbiamo visto è una realtà ancora piuttosto rara.

Nel caso veneto, da diversi decenni gli attori economici e parte della classe politica locale invocano la possibilità di creare un'area metropolitana del Veneto centrale, oppure la famosa "PA-TRE-VE" che includerebbe solo i territori nelle province di Padova, Venezia e Treviso, in quanto "triangolo" interconnesso del Veneto orientale. Al momento però la creazione di queste aree metropolitane è auspicata solo dagli attori economici e sociali, o da una parte della politica a livello locale, mentre la classe politica regionale sembra non voler riprendere il dibattito.

Come si è visto confrontando le riforme territoriali nei due contesti, in Francia la razionalizzazione amministrativa ha ridotto le Regioni ad appena 13 nel territorio continentale, mentre ha spinto ulteriormente i comuni a formare intercomunalità o addirittura a fondersi. Anche per le Métropoles sono previsti alcuni allargamenti nel prossimo futuro.

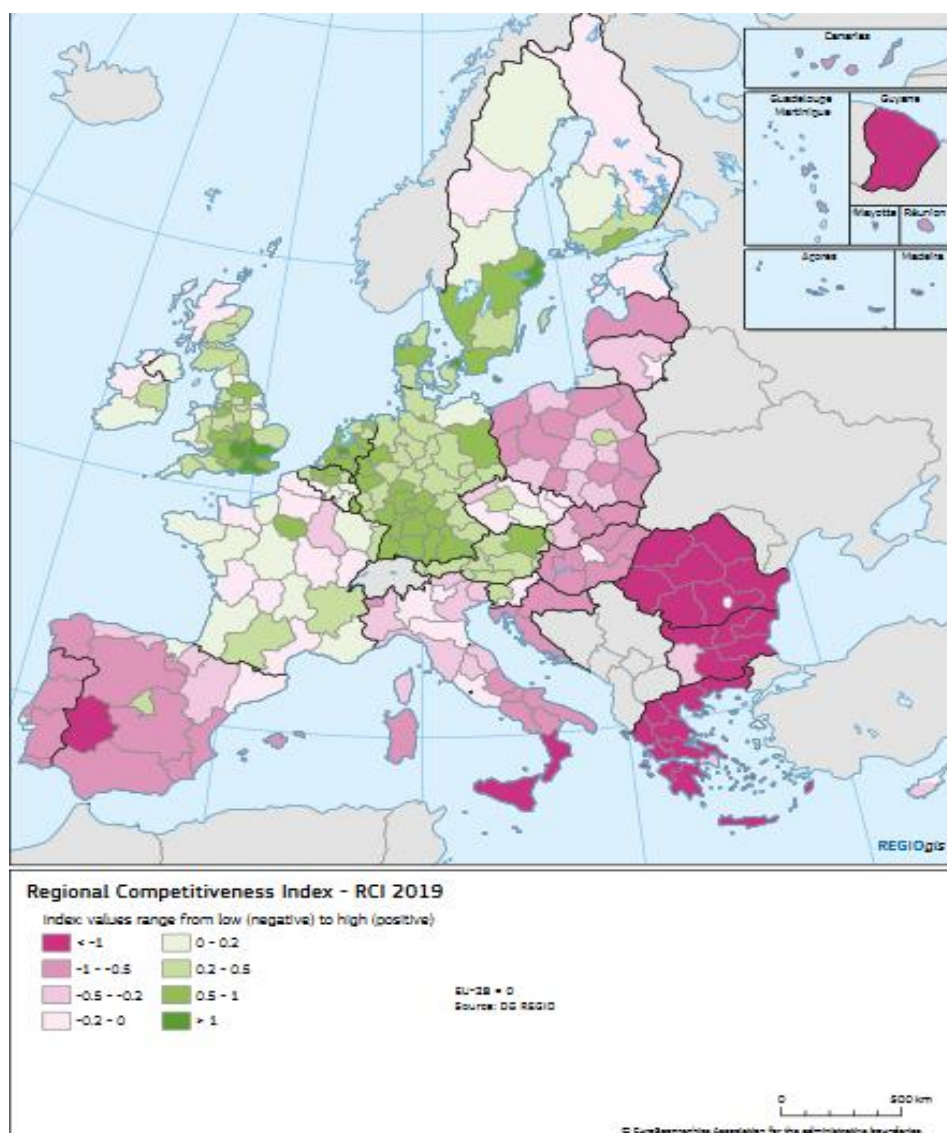
In Italia invece sembra quasi che si voglia cancellare tutte le timide riforme approvate finora, perché da più parti viene richiesto di riportare le competenze di area vasta in capo alle province. Del resto le Città metropolitane italiane sono praticamente un mero surrogato delle omonime ex province, per via della classe politica regionale ostile nei confronti di aree metropolitane più vaste e funzionali, che quindi rischierebbero di eclissare la rispettiva Regione. Nel caso italiano le regioni sembrano quasi un ostacolo allo sviluppo, perché dietro la richiesta di maggiore autonomia per i territori non vi è nessuna reale strategia per la crescita. Nel caso del Veneto in particolare, la classe politica regionale batte i pugni per avere un regionalismo differenziato, tuttavia non fa nulla per avviare un sistema di sviluppo efficace e sostenibile con gli strumenti che vengono messi a disposizione dalle recenti riforme e da Bruxelles. Un'autonomia senza un piano di sviluppo a lungo termine e integrato con le varie "anime" del territorio non credo serva poi a molto.

La creazione di una o più aree metropolitane sulla base degli indicatori funzionali, potrebbe essere l'occasione per il Veneto per ritornare ad essere non solo la "terza

Italia”, ma il terzo vertice di un nuovo triangolo economico: Milano-Bologna-Veneto.

Guardando l'indice di competitività regionale (**Figura 36**) si può vedere che le aree con un indice migliore, segnate in verde scuro.

Figura n. 36: Confronto regioni italiane e regioni francesi, indice di competitività regionale 2019



Fonte: Commissione Europea, 2019

Le aree con un RCI migliore sono quelle con le *city regions* più attrattive e performanti d'Europa: nei Paesi Bassi la Randstad Delta Metropolis; in Francia l'Ile de France e l'Eurométropole de Lille, quest'ultima città metropolitana transfrontaliera; l'Oresund: una città tra Malmo e Copenhagen che coinvolge due diversi Paesi europei.

Per concludere, credo che comunque la si pensi sull'estensione ottimale che dovrebbe avere l'area metropolitana oppure le aree metropolitane venete, penso che l'analisi degli esempi fin qui illustrati dai casi studio siano abbastanza emblematici:

- Le metropoli non sono facili da governare per via della loro estensione e dei problemi che alte concentrazioni di popolazioni residenti o pendolari portano con sé.
- Nonostante la complessità di governo, le metropoli sono il modello urbano del futuro. Che siano monocentriche, policentriche o arcipelaghi metropolitani, le aree metropolitane sono destinate a crescere, quindi è importante che la loro crescita sia pianificata in modo funzionale per evitare problemi di esclusione sociale, inquinamento e scarsa competitività.

Pertanto, è importante che il dibattito nazionale sulle città metropolitane sia affrontato nuovamente e si cerchino momenti per ripensare e implementare la struttura amministrativa italiana per dare la possibilità al Paese di affrontare le sfide del mondo contemporaneo.

Riferimenti Bibliografici

AGAM (2016) *Aix-Marseille-Provence comprendre l'espace métropolitaine, Atlas cartographiques*

AGAM (2017) *Dinamiquè demografique*, n. 57

AGAM (2016) *Métropole Pratique - mobilité*

AGAM (2012) *Focus - Les déplacements dans l'espace métropolitain*, ottobre 2012

Baldi B. (2014), *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, Istituzioni del federalismo, n.3

Bassetto M., Domorenok E. (2016), “*Politiche di sviluppo territoriale ed enti intermedi*” in *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto* di Messina P., Padova University Press

Bellomo G. (2014), *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, Istituzioni del federalismo n.3

Carrer M., Rossi S.,(2014), *Le città metropolitane in Europa*, IFEL Fondazione ANCI

CENSIS (2014), *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, febbraio 2014, Roma.

Civiltà di cantiere magazine (2019), *Città a misura di futuro: rigenerazione e sviluppo sostenibile di un'area metropolitana*, n.3

Città metropolitana di Venezia (2018), *Piano Strategico Metropolitano della Città metropolitana di Venezia*

Construction Conference (2019), *Città a misura di futuro, rigenerazione e sviluppo sostenibile di un'area metropolitana*, Padova, 16 ottobre 2019

De Donno M. (2017), *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, istituzioni del federalismo, n.2

Di Ronza R. (2016), *L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità*, istituzioni del federalismo, n.4

Direction générale des collectivités locales (2019), *Les Collectivités Locales en Chiffres 2019*

Domorenok Ekaterina (2014), *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, Istituzioni del federalismo, n.3

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (2017), *Métroscope: 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*

Marcour G. (2014), *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, *federalismi.it*, n. 3

Mazzoleni M. (2016), *La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, istituzioni del federalismo, n.4

Messina P. (2017), *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, istituzioni del federalismo, n.4

Messina P. (2016), *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso Veneto*, Padova, University Press

Métropole Aix-Marseille-Provence (2017), *Rapport d'activité 2017*

Métropole Aix-Marseille-Provence (2018), *Projet Métropolitaine "Ambition 2040"*

Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence (2016), *Economie Productive, des écosystème d'innovation à ancrer dans la Métropole*

Mission Interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence (2014), *Mobilité, Livre Blanc des transportes métropolitaine d'Aix-Marseille-Provence*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (2017), *I dossier delle Città metropolitane - Città metropolitana di Venezia*

Regourd Cécile (2018), *La métropole Aix-Marseille-Provence, fédération d'intercommunalités*, Federalismi.it, Osservatorio Città Metropolitane n.1

Report (2016) "*Urban Europe*", Commissione Europea

Report (2016) "*The State of European Cities 2016*", Commissione Europea e UNHabitat

Report (2012) "*Cities in Europe, the New OECD-EU definition*", Commissione Europea e OECD

Sebastiani C. (2003), “*Dal Sistema degli Stati all’Europa delle città*”, in *Sistemi locali e spazio europeo* a cura di Messina P., Carocci

Sebastiani C. (2007), *La politica delle città*, Il Mulino

Vandelli L. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, la legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*, Maggioli editore

Vicari Haddock S. (2013), *Questioni Urbane*, Il Mulino

U.O Sistema Statistico Regionale Ufficio Statistico della Regione Veneto (2018), *Analisi del Sistema turistico del Veneto: la domanda, l’offerta, l’impatto economico, sociale e ambientale*, novembre 2018

Sitografia

ANCI www.anci.it

Città metropolitana di Venezia cittametropolitana.ve.it

Commissariat Général à l'Égalité des Territoirs www.cget.gouv.fr/actualites

Commissione Europea www.ec.europa.eu

Commissione Europea, Politica Regionale:

ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/themes/urban-development

Insee www.insee.fr

Métropole Aix-Marseille-Provence www.ampmetropole.fr

Rail Net Europe www.rne.eu