

Silvia Viviani, Presidente Nazionale INU

“Oltre i confini amministrativi. La pianificazione territoriale di area vasta”

1. la città metropolitana snodo di una nuova strategia nazionale urbana
2. la pianificazione territoriale a geometria variabile

Appendice:

“La Carta di Reggio Calabria”, documento a firma dell’INU e dell’Ordine degli APPC di Reggio Calabria, firmato il 18 luglio a conclusione del primo Festival della Città Metropolitana promosso dall’INU.

1. La città metropolitana snodo di una nuova strategia nazionale urbana

Nel momento transitorio che stiamo attraversando, in attesa del compimento delle riforme, pur consapevoli che la città metropolitana ha copertura costituzionale forte, ossia che non muteranno il suo status e il suo rango, c'è il pericolo, per dirla con Pizzetti, che il nuovo ente percepisca se stesso, e sia percepito dai cittadini, essenzialmente rivolto alla tutela delle comunità residenti sul territorio, al coordinamento dei comuni e delle unioni dei comuni che ne sono espressione.

Va invece ricordato che la l. 56 attribuisce alle città metropolitane finalità che le collocano al servizio della crescita del Paese, pertanto capaci di stabilire relazioni durevoli con gli altri livelli di governo e con livelli istituzionali di pari livello anche al di fuori dello Stato, ossia con le città metropolitane europee.

Una peculiarità è che per le città metropolitane decide lo Stato, pertanto non vi sono differenze locali a guidare l'identità delle città metropolitane, ma, al contrario, esse sono componenti di un'agenda nazionale.

Si tende verso un territorio istituzionale e fisico dotato di conoscenza, risorse e capitale sociale, reddito, convergenza degli interessi, rappresentatività.

La Città che si delinea è un nodo forte del policentrismo italiano, dove può svolgere un ruolo di coordinatore dei processi di sviluppo, di gestore della realizzazione di idee, programmi e risorse finalizzate allo sviluppo del territorio, con il compito di raggiungere risultati ottimali valorizzando le risorse, le competenze e le energie presenti e attraibili.

Un'altra specificità è l'attribuzione alla città metropolitana di finalità e non di funzioni (come invece per le province). Le finalità sono:

- 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 il proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Ricordiamoci, perché servirà per comprendere le differenze relative ai loro piani, che se la città metropolitana non ha fini generali, li ha il Comune che, ai sensi del testo unico degli enti locali, è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, mentre la provincia è l'ente intermedio tra comune e regione e, di nuovo, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo.

Insomma, le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta, a finalità specificate, volte allo sviluppo strategico del territorio metropolitano.

In tale quadro, è rilevante il piano strategico triennale, che però non va inteso come piano di governo del territorio.

E' un piano operativo, che vincola i comuni e le unioni dei comuni solo per quanto funzionale allo sviluppo del territorio, non può vincolarli né dare indirizzi rispetto a tutte le funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni.

La Città metropolitana, infatti, non è la somma di interessi parziali (del Capoluogo e del comune di montagna), ma lo strumento per mettere a fattor comune energie, risorse e prospettive di sviluppo.

Occorre pertanto una visione strategica alla quale aderire, una prospettiva nuova: si chiede ai Sindaci di trovare un terreno di convergenza, per individuare interessi e linee

di azione comuni su una scala territoriale ragionevole, adeguata, per le politiche attive di "promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città".

La visione condivisa e le strategie di prospettiva della città metropolitana sono senza dubbio il punto di partenza per ricostruire un'idea di sviluppo urbano che si allinei sui grandi temi su cui le città metropolitane europee stanno investendo (lo sviluppo sostenibile, l'innovazione tecnologica, la resilienza, lo spazio pubblico ecc.), per programmare gli interventi a medio e lungo termine e le azioni più immediate.

La pianificazione strategica è integrata, partecipata, sostenibile, flessibile.

Con questo strumento si cerca di affrontare non solo il problema del coordinamento tra le diverse istituzioni pubbliche, che è impossibile ottenere solo per via gerarchica, ma anche di associare le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici, sociali e culturali.

Una questione importante è perciò quella della governance metropolitana, ossia dello sviluppo di capacità di governo senza istituzioni forti, attraverso la diffusione di pratiche di responsabilità.

2. la pianificazione territoriale a geometria variabile

La pianificazione territoriale che compete alla città metropolitana riguarda essenzialmente le reti: di comunicazione, dei servizi, delle infrastrutture, in quanto utili alle finalità di cui si è detto. Il territorio diventa ambito di riferimento per le strategie di sviluppo, o, anche diversamente detto, il territorio acquista valore strategico per il suo potenziale di sviluppo: è lo spazio nel quale la città promuove e realizza le proprie azioni.

Pertanto, alla città metropolitana sono affidate funzioni che riguardano la gestione integrata delle reti di cui si è detto, mentre i comuni e le unioni dei comuni si orientano coerentemente al progetto di sviluppo e traggono vantaggi nell'utilizzo delle reti integrate per erogare i loro servizi.

Ciò comporta che le relazioni tra città metropolitane, comuni e unioni dei comuni sono a geometria variabile.

Non a caso gli statuti delle città metropolitane permettono accordi con i comuni e le unioni dei comuni all'interno e all'esterno del territorio metropolitano, accordi che dovrebbero servire per raggiungere le finalità specifiche della città metropolitana, volte allo sviluppo sociale ed economico.

Inoltre e sempre a tal fine, la città metropolitana può prevedere la costituzione di aree omogenee.

Questo incide anche sulla filiera della pianificazione.

Il processo di pianificazione, come è definito nelle leggi statale e regionali, non è ancora allineato alla riforma in corso.

La piattaforma strutturale vede la sovrapposizione di più piani, tutti deboli, privi di coerenza, a contenuto incerto, che, tuttavia, dovrebbero incidere sulle scelte urbanistiche locali, almeno per quanto corrispondente alle finalità dello sviluppo in capo alla città metropolitana.

Ci sono molte domande alle quali dare risposta:

- a quale territorio si applica la pianificazione territoriale metropolitana?

- con quali contenuti? Con quale forma?
- che valore hanno le aree omogenee? Sono un livello di pianificazione?
- quale coerenza o operatività assegnare al piano territoriale metropolitano?

A quale territorio? A quello individuato per legge, coincidente con il territorio della ex provincia? Si nota, ovunque, che esso è troppo grande o troppo piccolo rispetto all'area metropolitana individuabile per valori d'uso metropolitano o per obiettivi di sviluppo metropolitano, che attengono all'innovazione urbana in chiave produttiva e nel senso ecologico e tecnologico dell'abitabilità e della mobilità.

Può, il territorio ambito della pianificazione metropolitana, essere spazio indifferente rispetto alle politiche e alle azioni metropolitane per lo sviluppo utile alla crescita del Paese?

In altri termini, può il territorio ambito della pianificazione metropolitana, essere solo lo spazio che somma le identità territoriali diverse in esso esistenti? E' il territorio degli abitanti residenti o della popolazione che può trovarvi occasioni fertili di vita e di lavoro?

In questo secondo caso, la pianificazione territoriale metropolitana sostiene le strategie di sviluppo se ben sostiene gli obiettivi di tutela e quelli di trasformazione verso la capitalizzazione dei patrimoni sì esistenti, ma di più di quelli potenziali.

Le parole chiave sono:

- policentrismo, per l'equilibrio non gerarchico ma specializzato;
- reti, per le connessioni ecologiche e l'armonia fra naturalità e urbanità; per il trasporto pubblico non più affidato alla gomma;
 - politiche integrate per l'adattamento climatico e quello sociale; per l'occupazione e il lavoro, la produttività delle imprese.

E' evidente che un territorio fornito di buoni collegamenti, accessibile, funzionale, risanato e ambientalmente efficiente non dovrebbe avere più centri e periferie, dovrebbe essere meno esposto ai rischi, valorizzerebbe i patrimoni culturali, naturalistici e paesaggistici come nuove dotazioni metropolitane.

In questo scenario, le aree omogenee possono essere un'articolazione territoriale, che si appoggia agli accordi riferiti al piano strategico, che permettono di combinare le morfologie insediative e quelle funzionali. Esse possono diventare gli ambiti della pianificazione strutturale unitaria.

Il piano territoriale metropolitano è perciò concertato, partecipato, autorevole e cogente, valutato e monitorato, contiene progetti essenziali per lo sviluppo strategico, con impatti misurabili, comprensivi della gestione.

Scompare il piano strutturale comunale. Il Comune gestisce il proprio territorio con una buona regolamentazione urbanistica ed edilizia operativa.

Scompaiono anche tradizionali attori delle politiche di settore e si impone il riorientamento delle professioni e della formazione.