

## GREEN PAPER

**Tavolo tematico: Qualità del territorio** (Carta Maurizio, Inglese Paolo, Marrone Gianfranco, Mazzola Fabio, Purpura Antonio, Ronsivalle Daniele, Ruggieri Giovanni, Ruisi Marcantonio, Tomaselli Salvatore)

**Settore di azione: Città metropolitane** (Maurizio Carta, Fabio Mazzola, Marcantonio Ruisi)

### 1. Stato dell'arte e fonti di analisi consolidate

*La città metropolitana come super-organismo di sviluppo*

La crisi strutturale entro cui siamo avviluppati da più di un lustro chiede di essere affrontata, non solo come una messa a punto dei modelli di sviluppo consolidati – che hanno generato la crisi – ma soprattutto come occasione fertile per una radicale metamorfosi dei protocolli di sviluppo, dei modelli insediativi e dei processi produttivi. Mentre in Europa molti paesi hanno avviato con decisione la revisione sia della architettura istituzionale che dei modelli di sviluppo locale, in Italia le politiche di governo del territorio hanno attuato interventi palliativi, quando non addirittura pro-ciclici rispetto alla crisi. Soprattutto nel Mezzogiorno, i territori rurali in declino, le città sfigurate dal degrado, e l'imprenditoria manifatturiera locale sgretolata dalla crisi economica hanno tentato azioni propulsive che hanno simulato una parvenza di vitalità, di rigenerazione urbana, di riattivazione del sistema economico. Ma all'esaurimento dell'effetto immediato dell'azione pubblica, i territori rigenerati tornano a essere desolanti luoghi del declino.

In questo scenario, l'unica strada efficace è il ritorno a un'etica della responsabilità della selezione e della valutazione, alleata con un'etica del risultato e non solo del processo. E sono proprio le Città Metropolitane – nella nuove configurazioni in corso di elaborazione – a costituire importanti selettori di risorse, potenti generatori di ricchezza, efficaci attivatori di opportunità di lavoro e di crescita della produttività, ma solo se in grado di agire come propulsori creativi e sostenibili delle rispettive economie nazionali e regionali. Le analisi delle agenzie internazionali mostrano un ruolo trainante dei sistemi metropolitani rispetto ai contesti di appartenenza, realizzando un differenziale positivo del loro PIL, attraendo popolazione, generando economie da agglomerazione, offrendo i vantaggi della specializzazione e quelli della diversità dovuti alle maggiori dotazioni di capitale (umano e fisico). Tuttavia nelle medesime città metropolitane si concentrano alti tassi di disoccupazione, fenomeni accentuati di esclusione sociale, elevati indici di criminalità e soprattutto insostenibili costi di congestione.

Governare il conflitto tra valore aggiunto di agglomerazione e diseconomie da congestione è una delle questioni nodali attorno a cui si dovrebbero articolare il dibattito politico e le elaborazioni tecniche sulle Città Metropolitane. Dobbiamo fuggire da una visione puramente retorica o meramente riduttiva dei costi, perseguendo invece l'ambizione che la riorganizzazione dell'architettura istituzionale dell'armatura urbana italiana sia una grande occasione per riarticolare il paese in "piattaforme di sviluppo, innovazione e coesione" capaci di agire attivamente nello scenario *Europe 2020*. Le Città Metropolitane non devono essere soltanto meri ottimizzatori di funzioni e sistemi amministrativi, ma devono agire soprattutto come

propulsori dello sviluppo nazionale e regionale, nuovi e più performanti *driver* attorno ai quali riorganizzare sia i contesti peri-metropolitani e sub-metropolitani che le aree interne, in una rinnovata organizzazione policentrica e reticolare dell'Italia.

Dobbiamo quindi superare la visione delle città metropolitane come eco-sistema funzionale, cioè come un sistema di comunità urbane che quotidianamente scambia flussi (materiali e immateriali) con un ampio contesto territoriale, agendo come nodo di interscambio di una rete di municipalità. Non possiamo più limitarci a estendere gli effetti della aggregazione e integrazione urbana oltre la dimensione comunale per coinvolgere gli ampi arcipelaghi culturali, sociali ed economici che ne caratterizzano le identità plurime concorrendo al rafforzamento delle relazioni metropolitane, poiché essi potrebbero aver ormai raggiunto la loro soglia di efficienza, avviando il declino del sistema. La biologia, infatti, ci dimostra che l'ecosistema è efficace fino a quando la competizione tra organismi non diventa acerrima (per esempio a causa di una forte contrazione delle risorse o per il sovrappopolamento) costituendo la ragione dell'autodistruzione del sistema stesso.

Abbiamo bisogno di una nuova generazione di città metropolitane più adeguata a cogliere le opportunità della metamorfosi dello sviluppo e maggiormente in grado di riattivare i metabolismi territoriali, soprattutto nelle regioni in ritardo. Dobbiamo quindi passare al super-organismo metropolitano, cioè l'insieme di sistemi urbani organizzati in comunità coese, dove tutti hanno un ruolo chiaro e definito e – come le componenti di un meccanismo perfetto – agiscono all'unisono concorrendo in maniera differenziale e incrementale al perseguimento dello sviluppo dell'organismo. La città metropolitana super-organismo è una città policentrica della specializzazione reticolare delle funzioni, che valorizza sia le reti che i nodi entro una nuova relazione super-urbana. E' una città delle opportunità molteplici che privilegia il recupero dell'esistente e che riduce lo spreco di risorse e lo rende un'opportunità per la diversificazione. E' una città sensibile al paesaggio e che tende alla riqualificazione urbana come potenziamento di centralità diversificate capaci di riattivare la rigenerazione sociale e la vitalità economica.

## 2. Diagnosi e obiettivi strategici

### *Il ruolo delle città metropolitane siciliane in un nuovo modello di sviluppo*

Le città metropolitane non devono essere meri ottimizzatori di funzioni e sistemi amministrativi che tendono solo a massimizzare l'efficienza delle loro azioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi, ma esse devono essere i nuovi attivatori di una metamorfosi delle città verso forme e funzioni sempre più policentriche, reticolari, intelligenti ed ecologiche. In tale ottica le città metropolitane dovranno diventare i *big players* regionali per la definizione degli scenari prospettici a cui riferire la programmazione degli interventi/investimenti regionali nella Programmazione 2014-20.

Le città metropolitane individuate e proposte avrebbero dovuto essere in grado di agire come sistemi integrati "insediativi-produttivi-infrastrutturali" in grado di essere i nuovi propulsori dello sviluppo. In particolare assumendo al ruolo di:

- **piattaforme produttive territoriali**, costituite da quei territori distrettuali emergenti che hanno saputo riconvertirsi ed accedere ai grandi circuiti internazionali, dando vita a sistemi produttivi che sono in grado di reggere con successo alla competizione, ma che hanno ancora bisogno di essere accompagnati da politiche pubbliche mirate ad accrescere l'accessibilità alle grandi reti e a potenziare la connettività tra locale e globale, a radicare la loro potenza nel territorio di contesto, evitando un insostenibile "strappo" tra poli di competitività e territori locali;
- **territori urbani di snodo**, costituiti da quei sistemi città-territorio che hanno la capacità di fungere da "commutatori" tra i grandi flussi europei e internazionali e i territori locali, per loro natura predisposti a fungere da "ambienti innovatori" suscettibili di riverberare all'intorno gli impulsi al cambiamento delle strutture produttive e sociali esistenti. Le città quindi vengono interpretate e proposte nel modello di sviluppo come motori della competitività, come "trasformatori" delle energie che attraversano le reti globali e come "diffusori" e "fertilizzatori" del territorio locale, in una necessaria logica dell'equità territoriale come componente essenziale della coesione territoriale. Anche l'Agenda Urbana Nazionale identifica i territori-snodo come la trama portante degli assetti del territorio nazionale, i luoghi dove si

gioca la partita della trasformazione verso la nuova economia, verso l'economia dell'innovazione tecnologica, della conoscenza e dell'esperienza, ed è qui che dovranno concentrarsi gli investimenti pubblici a favore della attrattività;

- **nodi dei fasci infrastrutturali di connessione**, considerati come una combinazione efficace delle diverse reti di flusso che dovranno garantire non solo la facilità delle comunicazioni di beni e persone, ma anche una agevole propagazione dei servizi "quaternari" e delle conoscenze che rappresentano il vero valore aggiunto dell'economia contemporanea. Dunque non solo collegamenti aerei, marittimi, ferroviari e stradali completati con le relative attrezzature della logistica, ma anche reti digitali a banda larga integrate con i centri di eccellenza della ricerca scientifica e tecnologica.

Per garantire i suddetti ruoli è indispensabile che le Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina (anche se quest'ultima richiederebbe un ruolo metropolitano insieme a Reggio Calabria) posseggano ed esercitino alcune macro-funzioni strategiche nel sistema regionale (a cui dovranno corrispondere le conseguenti funzioni operative di governo del territorio e le perimetrazioni ottimali per garantirne l'efficacia):

- **Gateway City di flussi materiali e immateriali** che si connettono alle reti corte regionali e a quelle lunghe nazionali e internazionali;
- **Acceleratori di innovazione, formazione e ricerca** attraverso la presenza dei sistemi universitari e della ricerca;
- **Incubatori di imprese e di startups** attraverso la presenza di servizi di clustering e di distrettualità matura e la dotazione di adeguate infrastrutture materiali e immateriali abilitanti;
- **Erogatori di servizi di rango metropolitano** almeno di livello comparabile tra le MEGAs (*Metropolitan Growth Areas*) e le maggiori FUAs (*Functional Urban Areas*) europee.

L'espletamento di queste macro-funzioni strategiche è condizionato alla ottimizzazione dell'articolazione di alcune funzioni-cardine già svolte dai sistemi territoriali gravitanti attorno ai 3 capoluoghi provinciali e che ne rappresentano la concretizzazione insediativa, sociale, economica ed infrastrutturale: a) produzione, b) logistica e rete, c) servizi metropolitani, d) formazione e innovazione, e) ambiente ed energia, f) popolazione e coesione/benessere sociale, g) governance multilivello e pianificazione.

Per trasferire le macro-funzioni metropolitane alle politiche urbane, esse dovranno essere caratterizzate da un sistema insediativo residenziale e produttivo policentrico (areale o reticolare) che superi la categoria della metropolizzazione gerarchica concentrica e aderisca ai processi di post-metropolizzazione più maturi presenti in Europa (il modello del super-organismo). Le città metropolitane di nuova generazione dovranno essere dotate di sistemi governance multilivello e di strumenti di pianificazione di livello metropolitano che permettano di mettere a sistema nodi e reti dello sviluppo in forme distribuite e non erosive delle risorse territoriali più preziose. Saranno città capaci di erogare servizi comprensoriali, soprattutto quelli legati all'innovazione dello sviluppo, alla competitività della produzione, all'attrattività ed ai cicli del metabolismo urbano; ma anche capaci di aggregare le comunità locali attorno a progetti condivisi che pur mantenendone la diversità manifestino un elevato grado di identità collettiva. Infine dovranno concorrere alla realizzazione di un sistema urbano ecologicamente sostenibile attraverso la riduzione del consumo di suolo e la promozione dei principi e delle pratiche di rigenerazione urbana, di riuso e riciclo, nonché al miglioramento dei cicli vitali delle città (energia, acqua, rifiuti).

### 3. Piano d'azione e settori di intervento

L'Agenda Metropolitana della Sicilia dovrà soddisfare i seguenti requisiti:

- puntare sulle 3 Città Metropolitane come propulsori per rafforzare la competitività della regione attraverso la loro funzione di *gateways* materiali e immateriali dell'armatura delle città medie e dei clusters urbani;
- considerare le città del contesto metropolitano come "territori snodo" (secondo la definizione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) e "aree funzionali" con particolare attenzione alla alimentazione ai sistemi reticolari come riserve di creatività e generatrici di sviluppo sostenibile;

- rafforzare la cooperazione e la co-decisione tra diversi livelli di governo entro una dimensione di maggiore “*co-opetition*” (*cooperation for competition*)

A partire da queste premesse la costruzione della strategia metropolitana si può declinare attraverso quattro opzioni incremental: a) ridisegnare e modernizzare i servizi di rango metropolitano per i nuovi users; b) sviluppare pratiche per l’inclusione sociale e per il ridisegno del nuovo welfare metropolitano, soprattutto in riferimento ai quartieri ex-periferici che in prospettiva saranno le nuove “aree cerniera” di raccordo dei nuovi territori metropolitani, i luoghi di localizzazione delle nuove centralità dei servizi metropolitani; c) rafforzare la capacità delle città metropolitane di potenziare i segmenti più pregiati delle filiere produttive rafforzando il ruolo di “commutatore territoriale” dei flussi delle reti lunghe in risorse per lo sviluppo locale e regionale; d) infine, ridefinire la governance in termini di “interdipendenze selettive” e non secondo un mero principio di aggregazione di interessi.

Le città metropolitane, quindi, diventano attori principali per la definizione della programmazione degli investimenti per il sistema integrato “infrastrutture-territorio” nella Programmazione 2014-20, agendo sulla combinazione di tre sistemi:

- i contesti insediativi ad elevato valore aggiunto ai fini della coesione e della competitività del territorio, individuati dalle piattaforme territoriali strategiche entro cui sono inserite (cfr. Documenti del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti);
- le reti relazionali strategiche, non solo quelle infrastrutturali ma anche di formate da interdipendenze funzionali e organizzative tra i territori urbani;
- i poli di commutazione di rilevanza strategica per l’armatura spaziale e funzionale delle città metropolitane.

In tal modo le Città Metropolitane siciliane possono offrire alla Regione un contributo operativo capace di affrontare la necessaria selezione delle strategie di intervento per restituire ai territori, alle identità e vocazioni locali quelle qualità di connettori e elementi di coesione che possono promuovere le logiche di clustering o di distrettualizzazione, alimentando costantemente i flussi che percorreranno i fasci infrastrutturali nazionali e transnazionali. Le città metropolitane siciliane – se perimetrale correttamente – potranno contribuire alla definizione degli elementi cardinali di una efficace territorializzazione strategica, cioè di una visione dello sviluppo che non considera il territorio come la superficie euclidea su cui proiettare le scelte socio-economiche, ma guarda al territorio come “produttore di progetti”, come selezionatore di istanze, come “voce” da ascoltare e “capitale” da trasformare in valore. Infine, alle stesse città dovrà essere consegnata la responsabilità della individuazione delle caratteristiche intrinseche e di contesto e dei dispositivi di azione, che dovrebbero assumere progetti capaci di dare concretezza di risultati alla visione proposta.

METROPOLITAN SUPER-ORGANISM  
innovative cooperative relation

