

Indice/Index

- 7 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa
*Francesco Domenico Moccia e
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana
Alessandro Sgobbo
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi
Francesco Domenico Moccia
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in
Campania
Antonio Nigro
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno
Francesco Martinico
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove
frontiere del progetto urbanistico della città
post Covid
Rosalba D'Onofrio e Michele Talia
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della
pianificazione urbanistica comunale
Fortunato Pagano
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano
territoriale metropolitano
Giuseppe Mazzeo
- 141 E se il piano del verde divenisse parte
integrante del piano urbanistico comunale?
Emanuela Coppola

LE CITTÀ METROPOLITANE ALLA SFIDA DELL'EFFICIENZA E DELLA SOSTENIBILITÀ. RUOLO E FORMA DEL PIANO TERRITORIALE METROPOLITANO

Giuseppe Mazzeo

Sommario

Le città metropolitane italiane rappresentano la punta più avanzata di un territorio fondato storicamente sui centri urbani. Ad esse è assegnato un ruolo di primo piano nel processo di evoluzione del Paese. Per contribuire a questo processo è fondamentale incrementarne l'efficienza. Un compito primario nella riuscita di questo processo è nelle mani della pianificazione, strategica e territoriale, e nella costruzione di strumenti che incorporino gli elementi più innovativi nella gestione del territorio metropolitano, in una visione di efficienza, di funzionalità e di sostenibilità. Per questo motivo il Piano Territoriale Generale assume una importanza sostanziale, in quanto contenitore di previsioni che devono essere contemporaneamente strategiche e tattiche, visionarie e vincolanti, flessibili e rigide, capaci, di volta in volta, di individuare le decisioni da prendere e di rispondere alle aspettative della comunità metropolitana.

Parole chiave: città metropolitana, governance, pianificazione territoriale, sostenibilità

METROPOLITAN CITIES TO THE CHALLENGE OF EFFICIENCY AND SUSTAINABILITY. ROLE AND FORM OF THE METROPOLITAN TERRITORIAL PLAN

Abstract

The Italian metropolitan cities represent the most advanced point of a territory historically founded on urban centres. They are entrusted with a leading role in the country's evolution process. To support this process, it is essential to increase their efficiency. Strategic and territorial planning have a primary role in this process, with the construction of tools incorporating the most innovative elements in the management of the metropolitan territory, in a vision of efficiency, functionality, and sustainability. For this reason, the General Territorial Plan gains a substantial importance, because it is the storage of a forecasting system that must be both strategic and tactical, visionary and binding, flexible and rigid, able to identify, from time to time, the decisions and the answers to the expectations of the metropolitan community.

Keywords: metropolitan city, governance, territorial planning, sustainability

1. Il fenomeno metropolitano

Le città metropolitane sono strutture amministrative che nascono in risposta alle problematiche di una realtà territoriale oggettivamente complessa quale è una agglomerazione urbana di questo tipo. L'importanza di questo specifico segmento dell'organizzazione urbana è testimoniata dalla costante attenzione che essa riceve sia a livello nazionale che sovranazionale (Camagni et al., 2002; Otgaar et al., 2008; Balducci et al., 2017).

I sistemi urbani sono sempre più al centro dei processi di sviluppo globali (Sassen, 2001; EEA, 2014). In Europa, in particolare, i processi di urbanizzazione rivestono una specifica importanza, sia in termini di popolazione – circa l'80% del totale è una popolazione urbana –, che in termini economici (Spadaro, 2015; Ciapetti, 2014). Basti considerare l'attenzione che esse rivestono in paesi come la Francia o la Germania in cui le *métropole* e le *metropolregionen* sono oggetto di studi approfonditi (Berger, 2018; Bertonecello e Dubois, 2010; Danielzyk e Blotevolgel, 2009).

All'interno di questo spazio continentale (ma lo stesso ragionamento può essere fatto anche in altri continenti) le aree metropolitane presentano ulteriori singolarità in termini di concentrazione delle attività, di innovazione, di ricchezza prodotta e di applicazione dei principi di sostenibilità.

Generalmente la dimensione fisica, il numero di abitanti e le dotazioni funzionali sono i principali indicatori che connotano un sistema urbano; in un'area metropolitana assumono un peso di rilievo anche le relazioni funzionali, il livello di infrastrutturazione e la qualità – in termini di efficacia e di rispondenza alla domanda – delle attività presenti, soprattutto quelle ad elevata specializzazione (Salet et al., 2003).

Un'area metropolitana è un sistema complesso formato generalmente da una città principale e da un sistema di centri di corona ad essa strettamente connessi da relazioni misurabili, ossia da flussi bidirezionali che hanno che fare con i movimenti casa-lavoro, casa-scuola e casa-tempo libero. Ad essi si aggiungono i flussi da e verso l'esterno dell'area, che possono riguardare spazi prossimi o lontani (Dijkstra e Poelman, 2014).

Le aree metropolitane sono anche i poli primari del sistema urbano internazionale, luoghi di sperimentazione delle principali innovazioni tecnologiche e culturali ma anche di una competizione la cui dimensione travalica i confini locali e nazionali (Feiock, 2004).

Per questi motivi le aree metropolitane sono sistemi territoriali cui si dedicano specifiche attenzioni, spesso con l'ausilio di specifiche strutture amministrative dotate di autonomia nella programmazione, anche strategica, e nella gestione.

2. La pianificazione territoriale nelle Città metropolitane italiane

Le Città metropolitane trovano le loro basi normative nella Carta costituzionale e nella Legge 7 aprile 2014, n. 56, "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*". La prima, agli articoli 114 e seguenti, individua la Città metropolitana come ente intermedio dotato di generiche potestà statutarie, regolamentari, amministrative e finanziarie. La seconda, dal comma 2 al 50, struttura il nuovo ente e attribuisce ad esso sia funzioni proprie che funzioni trasferite dalle province.

Prima delle norme citate il tema della Città metropolitana era stato già affrontato da due leggi nazionali, la 142/1990 e la 267/2000, entrambe rimaste inapplicata. Sui motivi del mancato decollo di queste norme il dibattito è stato lungo e si è concentrato su due questioni principali.

La prima è la delimitazione, che veniva demandata alle singole realtà metropolitane sulla

base di considerazioni relative alle specificità territoriali, storiche e funzionali che le caratterizzavano; questo tipo di approccio, da considerare corretto dal punto di vista dei principi, si è rivelato problematico nel momento in cui doveva applicarsi ad una "ristrutturazione" amministrativa e territoriale di tipo volontario.

In secondo luogo l'introduzione della Città metropolitana avveniva nello stesso momento in cui si rafforzavano le funzioni dell'ente provinciale, cui veniva affidata, tra l'altro, anche la pianificazione di quel livello territoriale (Mazzeo, 2006).

Questa situazione ha provocato inevitabili attriti che, alla lunga, hanno bloccato il processo di costituzione del nuovo ente ed hanno condotto alla scelta fatta dalla Legge 56, ossia l'imposizione normativa di un confine amministrativo coincidente con quello delle precedenti province.

Relativamente alla funzione di pianificazione, la Legge 56 prevede due strumenti.

Il primo è il Piano Strategico Triennale del territorio metropolitano (PST). Esso costituisce un atto di indirizzo delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano e può arricchirsi di funzioni delegate dalle Regioni nelle materie di loro competenza. Il PST ha una durata di 3 anni e può prevedere una revisione annuale.

Il secondo è il Piano Territoriale Generale (PTG). Esso si occupa di pianificare le infrastrutture di comunicazione e le reti dei servizi e degli impianti di competenza della comunità metropolitana, oltre a definire vincoli ed obiettivi nell'azione dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

La Legge 56 elenca altri compiti fondamentali che potrebbero rientrare nel processo di pianificazione territoriale. Si fa riferimento, in particolare, alla mobilità e alla viabilità, alla compatibilità e alla coerenza della pianificazione urbanistica comunale in ambito metropolitano, alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale che prevedano anche il sostegno e il supporto ad attività innovative, economiche e di ricerca, coerenti con le vocazioni della Città metropolitana e delineate nel Piano strategico dell'ente, alla promozione e al coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Altro settore che non rientra direttamente nel PTG ma che può farne parte è l'organizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di interesse generale e di ambito metropolitano.

A partire dalla loro costituzione, l'attenzione delle Città metropolitane si è soffermata quasi esclusivamente sulla formulazione dei piani strategici (De Luca, 2016; Metropoli Strategiche, 2021). Questa preferenza discende probabilmente da due motivazioni principali: la maggiore semplicità nella redazione di un documento di indirizzi a bassa operatività e la scelta conservativa di continuare ad operare con i Piani territoriali di coordinamento messi a punto dalle precedenti amministrazioni provinciali.

La stessa iniziale incertezza sulle risorse a disposizione delle Città metropolitane ha sconsigliato l'impegno su un piano territoriale i cui costi, in termini economici e temporali, necessitano di una programmazione di medio-lungo periodo.

La Tabella 1 evidenzia la situazione della pianificazione territoriale metropolitana al gennaio 2021; essa può essere definita insoddisfacente dato che solo due Città metropolitane, Milano e Bologna, hanno adottato i rispettivi piani territoriali.

Dalla lettura della tabella possono trarsi alcune considerazioni. Per quanto riguarda il ricorso ai precedenti piani territoriali di coordinamento si può osservare che tale scelta può essere considerata comunque valida nel caso in cui gli strumenti di pianificazione provinciale siano di ampio respiro, siano dotati di una visione non ristretta al solo territorio

delle precedenti province e contengano indicazioni operative derivanti da analisi di livello strategico relative all'inserimento di quei territori in un circuito di livello nazionale ed internazionale.

Tabella 1 – La pianificazione territoriale metropolitana. Rilevazione al 31 gennaio 2021

Città metropolitana	Piano vigente	Stato della pianificazione territoriale metropolitana
Torino	PTC2 2011	Istituita l'Unità di Progetto Pianificazione territoriale generale (UdP PTGM). Tra i compiti: Redazione, gestione e attuazione del Piano territoriale generale metropolitano. Redazione, gestione, e attuazione di piani territoriali di settore ed attuativi del PTGM. DCM 12878 del 19.12.2019 "Linee di indirizzo per la formazione del Piano Territoriale Generale Metropolitano". Contributi dei Comuni entro il 24.12.2020. http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/ufficio-di-piano
Milano	PTCP 2013 PTM 2020 adottato	La Città metropolitana ha avviato nel luglio 2017 la predisposizione del Piano Territoriale Metropolitano (PTM). Contestualmente è stata avviata la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), integrata con la Valutazione di Incidenza (VIncA) Le Linee Guida per la redazione del PTM sono state approvate all'unanimità dal Consiglio metropolitano nel settembre 2018, inviate a tutti i Comuni e pubblicate sul sito di Città metropolitana. Il PTM della Città metropolitana di Milano è stato adottato dal Consiglio Metropolitano nella seduta del 29 luglio 2020, con Deliberazione n.14/2020, e pubblicato sul BURL n. 36 del 2 settembre 2020. http://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/index.html https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/contenuti_PT/PTM/index.html
Genova	PTC 2014	Avviata la formazione del PTG con l'individuazione delle "Linee Guida per la predisposizione del Piano Territoriale Generale della Città metropolitana", approvato con Delibera del Consiglio Metropolitano n. 14/2015. https://cartogis.cittametropolitana.genova.it/cartogis/ptc/principale.htm#PTG
Venezia	PTCP 2010	La Delibera del Consiglio metropolitano n. 3 del 01.03.2019 ha approvato in via transitoria e sino a diverso assetto legislativo, il Piano Territoriale Generale (PTG) della Città Metropolitana di Venezia con tutti i contenuti del PTCP. https://pianificazione.cittametropolitana.ve.it/ptgm-piano-territoriale-generale-metropolitano.html
Bologna	PTCP 2004 PTM 2020 adottato	PTCP 2004. https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home_Page/PTCP PTM adottato con Delibera del consiglio metropolitano n. 42 del 23/12/2020. https://www.ptmbologna.it/
Firenze	PTCP 1998	Deliberazione del Consiglio Metropolitano n. 99 del 19/12/2018 – "Piano territoriale metropolitano – Avvio del procedimento di formazione dello strumento di pianificazione territoriale metropolitana – Artt. 17 e 31 della Legge Regionale 65/2014 e dell'art. 21 della disciplina del PIT/PPR" Documento preliminare per la Vas - Novembre 2018. Relazione di avvio del procedimento - Novembre 2018 http://www.cittametropolitana.fi.it/piano-territoriale-metropolitano/
Roma	PTPG 2010	Il Servizio 1 del Dipartimento VI svolge funzioni di pianificazione territoriale generale e di settore, con particolare riferimento all'aggiornamento del Piano Territoriale Provinciale Generale, di pianificazione ambientale (Rete Ecologica Provinciale). https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/aree-tematiche/governo-del-territorio/pianificazione-territoriale-urbanistica-attuazione-ptmg/

Napoli	PTC 2016 adottato	<p>Proposta di Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) adottata con le Deliberazioni del Sindaco Metropolitan n. 25 del 29 gennaio 2016 e n. 75 del 29 aprile 2016.</p> <p>https://www.cittametropolitana.na.it/pianificazione_territoriale/ptcp</p> <p>Delibera del Sindaco Metropolitan n. 258 del 30.09.2019. Avvio del procedimento di formazione del Piano Territoriale Metropolitan.</p> <p>Delibera del consiglio Metropolitan n. 116 del 14.07.2020 Approvazione del "Project charter - Linee di indirizzo per la redazione del Piano Territoriale Metropolitan (PTM)".</p> <p>http://85.18.227.37:8087/VisDeliberaCons.aspx?env=p&idp=2670393.</p> <p>Bando di gara per servizio di supporto alla redazione del Piano Territoriale Metropolitan (PTM) della Città Metropolitana di Napoli ed alle attività connesse di partecipazione, comunicazione e monitoraggio e di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Scadenza 26 febbraio 2021.</p>
Bari	PTCP 2007	<p>PTCP 2007 non risultano delibere di adozione né di approvazione – Conferenza di Servizi tenuta il 18.11.2008</p> <p>https://www.cittametropolitana.ba.it/home_page/struttura_e_organizzazione/0001196_PTCP_Piano_Territoriale_di_Coordinamento_Provinciale.html</p> <p>Nessuna indicazione sul Piano Territoriale Metropolitan</p>
Reggio Calabria	PTCP 2011	<p>Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Reggio Calabria è stato adottato con Delibera di Consiglio Provinciale n. 15 del 4 aprile 2011</p> <p>https://osservatorio.urbanit.it/citta-metropolitana/citta-metropolitana-di-reggio-calabria/</p> <p>Nessuna indicazione sul Piano Territoriale Metropolitan</p>
Messina	PTP 2008	<p>Piano Territoriale Provinciale (PTP) approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 19 del 13/02/2008</p> <p>http://www.provincia.messina.sitr.it/ptp.html</p> <p>Nessuna indicazione sul Piano Territoriale Metropolitan</p>
Catania	PTPct 2004-2011	<p>PTPct 2004, approvato con Delibera di Consiglio Provinciale n.47 del 11 ottobre 2011</p> <p>https://www.cittametropolitana.ct.it/il_territorio/pianificazione_territoriale.aspx</p> <p>Nessuna indicazione sul Piano Territoriale Metropolitan</p>
Palermo	PTP 2009, non in vigore	<p>Il Piano Territoriale Provinciale (PTP), iniziato nel 2004 e terminato nel 2009, ha condotto alla sola elaborazione dello Schema di Massima</p> <p>http://www.provincia.palermo.it/pls/provpa/v3_s2ew_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=11055</p> <p>Nessuna indicazione sul Piano Territoriale Metropolitan</p>
Cagliari	PUP 2004	<p>Il Piano Urbanistico Provinciale di Cagliari, iniziato nel novembre 1996, è stato approvato con Delibera di Consiglio Provinciale n. 133 del 19 dicembre 2002, diventando vigente il 19 febbraio 2004.</p> <p>https://osservatorio.urbanit.it/la-pianificazione-territoriale-della-citta-metropolitana-di-cagliari/</p> <p>Nessuna indicazione sul Piano Territoriale Metropolitan</p>

Fonte: a cura dell'autore

Meno comprensibile è l'utilizzo di strumenti costruiti con una visione più ristretta. Le città metropolitane italiane, infatti, come parte del sistema urbano europeo, operano in un campo complesso ed altamente competitivo ed è loro specifico compito divenire e rimanere attrattive nei confronti di soggetti interni ed esterni che chiedono habitat sempre più efficienti e di qualità. Senza dimenticare il peso crescente che assume la sostenibilità, sia essa ambientale, sociale ed economica (Otgaar *et al.*, 2008).

Nella maggior parte di questi territori è mancata la consapevolezza che il passaggio da provincia a città metropolitana non avrebbe dovuto essere classificato come una semplice

incombenza amministrativa, ma avrebbe dovuto impegnare le nuove amministrazioni nella costruzione di una governance di livello superiore, molto più competitiva, posto che non è possibile rendere pienamente operativo il nuovo ente con strumenti obsoleti incapaci di costruire scenari strategici.

Il diverso approccio che esse hanno avuto ha comunque finito per creare una significativa diversificazione tra le Città metropolitane, in considerazione della diversa lettura che esse hanno fatto relativamente al ruolo e alla rilevanza degli strumenti di pianificazione a loro disposizione.

Per completare il quadro, vi è un ulteriore elemento da considerare. Gli indicatori economici e sociali evidenziano che un certo numero di queste città non hanno alcuna caratterizzazione metropolitana, potendosi definire al massimo come centri urbani di livello regionale (Mazzeo, 2018; De Luca, 2019). Ciò si traduce nel fatto che oggettivamente esse non possiedono le necessarie capacità per far fronte ai compiti che derivano dalla appartenenza a questa specifica tipologia agglomerativa. L'aspetto connesso alla dimensione metropolitana delle città si collega, inoltre, alla constatazione che la maggior parte di queste improbabili Città metropolitane è posizionata nel Mezzogiorno e che proprio le città meridionali sono quelle che presentano i maggiori ritardi nella pianificazione metropolitana.

3. Il caso della Città metropolitana di Napoli

La Città metropolitana di Napoli presenta specificità proprie che si intrecciano con il quadro generale che si è delineato. Un primo elemento da evidenziare è la rilevanza demografica, economica e funzionale del territorio della Città metropolitana di Napoli all'interno della Regione Campania, tale da porre i due enti in condizione di sostanziale equivalenza in termini di importanza e di peso specifico (Papa e Mazzeo, 2014; Gastaldi e Zarino 2015). Dei 5.801.692 abitanti nell'intera regione, 3.084.890 vivono nel territorio della Città metropolitana (dati 1° gennaio 2019), con un peso demografico che è pari al 53,2% di quello regionale. Tale percentuale si ritrova, ancora più accentuata (55,5%), anche nei dati sul valore aggiunto totale, che è di oltre 55 miliardi di Euro per la Città metropolitana su un totale regionale di oltre 96 miliardi (Tab. 2) (ISTAT, 2020).

Tabella 2 – Regione Campania. Popolazione e valore aggiunto

Provincia / Città metropolitana	Abitanti al 1/1/2019	Valore aggiunto totale (2018) (€ x 1000)	Valore aggiunto per abitante (2018) (€ x 1000)	Percentuale VA totale
Caserta	922.965	13.659.882	14,8	14,20
Benevento	277.018	4.182.972	15,1	4,35
Napoli	3.084.890	53.368.597	17,3	55,49
Avellino	418.306	6.943.880	16,6	7,22
Salerno	1.098.513	18.015.613	16,4	18,73
Campania	5.801.692	96.170.944	=	100

Fonte: a cura dell'autore su dati ISTAT

Sono poi da sottolineare due altri aspetti non secondari: la concentrazione di funzioni all'interno del territorio della città di Napoli e le interrelazioni tra il territorio della Città metropolitana ed alcune aree esterne che non ne fanno parte ma ne sono strettamente connesse; basti pensare alla parte meridionale della provincia di Caserta e a quella settentrionale della provincia di Salerno (Mazzeo, 2009).

Se a tali complessità si aggiunge una riconosciuta incapacità degli enti locali campani a programmare e a gestire la macchina amministrativa, si ha un quadro dei condizionamenti che hanno portato allo stentato inizio nelle attività del nuovo ente, soprattutto dal punto di vista della pianificazione e della programmazione territoriale.

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli, all'articolo 35, definisce il Piano Territoriale Metropolitano come atto di pianificazione formato da una componente strutturale ed una operativa, coerente con il Piano strategico e con la normativa regionale sul governo del territorio

La componente strutturale ha valore a tempo indeterminato e si applica in "zone selezionate". Essa recepisce la pianificazione sovraordinata relativa alla tutela dei beni culturali e delle aree di valore paesaggistico, alla individuazione delle aree a rischio idraulico, idrogeologico e di quelle soggette ad erosione costiera, alle politiche di adattamento e mitigazione del rischio previste dalla Regione, alle norme relative ai parchi ed alle aree naturali protette. Questa ricognizione porta alla costruzione della Carta unica del territorio che diviene la base per la redazione dei Piani Urbanistici Comunali.

Essa individua, inoltre, nuove aree del territorio su cui impiantare politiche di tutela, di valorizzazione e di gestione di elementi specifici come le aree naturali protette o le aree di pregio, i beni culturali di valore identitario, storico e artistico, il sistema delle infrastrutture di comunicazione materiale e immateriale e le grandi attrezzature di interesse metropolitano.

La componente operativa ha durata triennale e ha lo scopo di programmare le azioni dell'ente per le attività di interesse metropolitano e di definire indirizzi di pianificazione per i Comuni che ne fanno parte. Fanno parte di questa componente:

- l'elaborazione di strategie di sviluppo economico ed occupazionale, da cui deriva lo scenario demografico ed il fabbisogno abitativo alla base del dimensionamento dei piani urbanistici comunali (PUC);
- l'elaborazione di politiche per la residenza sociale, per l'organizzazione del territorio e per la decongestione delle aree a rischio vulcanico, idrogeologico o in fase di erosione costiera;
- l'individuazione delle aree da destinare alle attività produttive, in rapporto alle infrastrutture esistenti e previste, da inserire nei PUC come previsioni di livello superiore;
- la localizzazione delle attrezzature d'interesse metropolitano, in co-pianificazione con i Comuni;
- la progettazione delle infrastrutture di mobilità interne e di connessione;
- la riqualificazione delle aree degradate e dismesse;
- la promozione dei siti Unesco e la riqualificazione delle zone limitrofe;
- la valorizzazione dei siti archeologici, storici, monumentali e paesaggistici;
- la pianificazione dei corridoi ambientali che connettono le aree di valore naturalistico;
- la stesura di azioni per promuovere l'efficienza ecologica ed energetica, il risparmio delle risorse non rinnovabili, la permeabilità del suolo;
- la formulazione di un regolamento edilizio tipo per l'intera area metropolitana;

– l'individuazione e la valorizzazione degli ambiti agricoli strategici.

Rientrano all'interno del PTM altri tre settori di grande importanza. Il primo è il Piano della rete della mobilità metropolitana, comprendete le previsioni di tutte le tipologie di mobilità in coerenza con la pianificazione urbanistica. Il secondo sono gli "studi e i provvedimenti" necessari a definire un assetto del territorio adeguato alla prevenzione dei rischi naturali. Il terzo è il Piano di emergenza della protezione civile, da integrare con strategie di adattamento e mitigazione dei rischi da riscaldamento globale e da coordinare con gli strumenti di protezione comunali.

Scorrendo l'elenco dei contenuti delle due componenti si nota un evidente sbilanciamento verso la componente operativa che mal si accorda con la limitata durata della sua validità.

Gli elementi di contrattazione territoriale presenti in esso sono di tale portata da rendere complesso non tanto la formalizzazione della parte operativa, quanto la tempistica necessaria al suo aggiornamento triennale, dati i tempi ordinari della pianificazione. È da segnalare, infatti, come alcune delle componenti della parte operativa del piano non possono non avere una durata temporale ben più lunga di tre anni; il riferimento è, in particolare, alle previsioni economiche alla base delle indicazioni insediative. Più in generale, le indicazioni relative al dimensionamento, tutte contenute nella parte operativa, non possono essere tarate su tempi così stretti. Esse necessitano di indicazioni su periodi medio-lunghi a partire dai quali, eventualmente, prevedere intervalli temporali più limitati all'interno dei quali effettuare operazioni di monitoraggio.

Secondo lo Statuto il Piano territoriale metropolitano è strettamente legato al contenuto del Piano strategico, avendo esso il compito di trasformare le sue indicazioni in azioni territoriali. Sia nell'uno che nell'altro piano, d'altronde, sono previste strategie ed azioni di lungo e di breve termine che possono essere associate a previsioni di tipo strutturale ed operativo. Da ricordare, infine, che la stessa approvazione del Piano territoriale è una delle azioni del Piano strategico.

Con Delibera del Sindaco Metropolitano n. 258 del 30 settembre 2019 è stato avviato il procedimento di formazione del Piano territoriale metropolitano di Napoli. Una successiva delibera del Consiglio Metropolitano (la n. 116 del 14 luglio 2020) ha approvato il "project charter" con le linee di indirizzo per la redazione del PTM. Un successivo bando per servizi, con scadenza febbraio 2021, ha messo a gara le attività di supporto all'ente.

4. Dalla norma alla forma

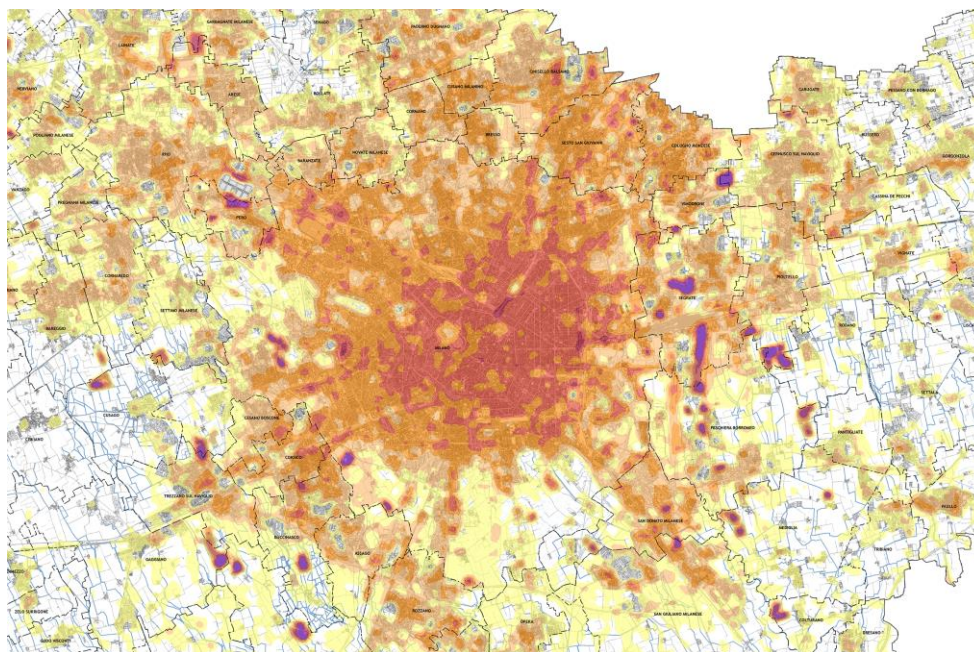
Le considerazioni sulla istituzione delle Città metropolitane e l'approfondimento su Napoli aprono un campo di discussione che ha per argomento il passaggio dalla norma alla forma del piano territoriale metropolitano. L'argomento è tanto più interessante quanto più connette questo tipo di pianificazione con il dibattito disciplinare più ampio sulla forma che oggi deve assumere il piano per la città.

Partiamo da due esempi. Dalla lettura dei piani di ultima generazione in corso di approvazione, ossia quello della Città metropolitana di Milano e della Città metropolitana di Bologna, derivano alcune considerazioni interessanti.

Una prima considerazione porta a dire che le due città sembra stiano mettendo in campo forme sostanzialmente leggere di pianificazione metropolitana. Scorrendo questi piani è netta la prevalenza degli elementi ambientali rispetto a quelli di organizzazione del territorio. Tali elementi fanno riferimento a tematiche classiche come la difesa del suolo, la tutela delle aree agricole e la valorizzazione delle aree protette – nel solco della

pianificazione di coordinamento provinciale – o a tematiche innovative come la distribuzione territoriale delle isole di calore urbano (Fig. 1). A quelle ambientali fanno da cornice altre tematiche consolidate come i sistemi infrastrutturali e i sistemi della mobilità (molto marcate nel caso di Milano) o quelle relative all'armatura insediativa del territorio metropolitano, di rilievo nel caso di Bologna (Fig. 2).

Fig. 1 Piano Territoriale Metropolitano di Milano. Tav. 8 – Cambiamenti climatici, stralcio

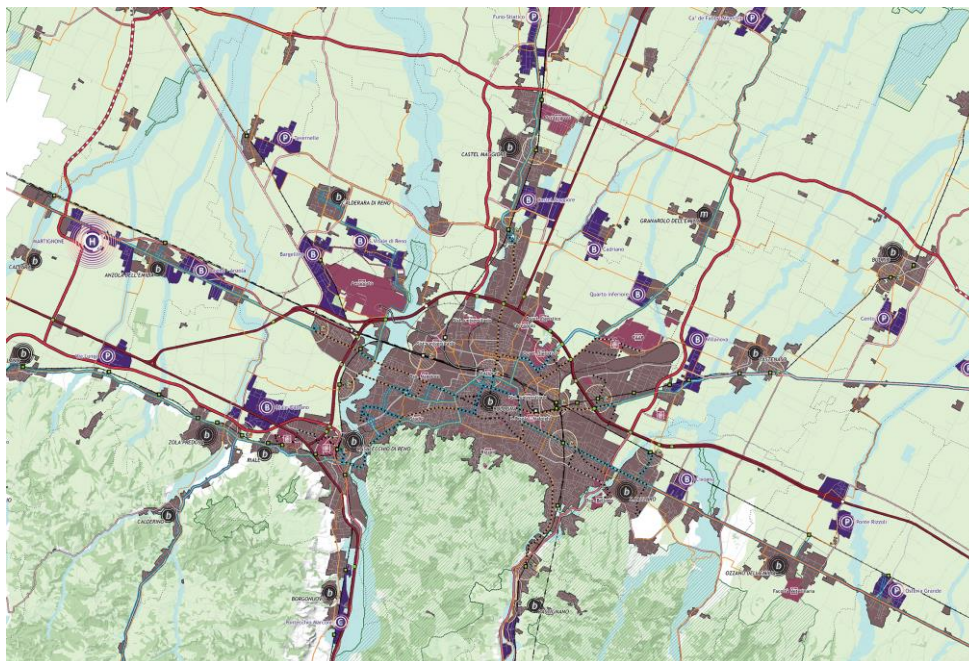


Fonte: <https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/iter/adozione/index.html>

In entrambi i piani sembrano assenti i riferimenti ad un progetto di territorio che individui già all'interno di questo livello di pianificazione le localizzazioni o le destinazioni d'uso relative, ad esempio, al sistema delle residenze o a quelle produttive, seppure declinate secondo i parametri più innovativi che assommano in sé l'attenzione al consumo di suolo e l'accento sui processi di rigenerazione insediativa ed ambientale.

Questi ultimi sono prese in considerazione negli obiettivi dei piani ma non danno luogo a specifiche scelte localizzative o, volgarmente, ad una zonizzazione. Ne deriva che tali scelte saranno in massima parte compiute in sede di pianificazione comunale, seppure utilizzando tutti gli strumenti dell'urbanistica partecipata come prescrive la sussidiarietà istituzionale.

Viene quindi fuori che le Città metropolitane si ritroveranno, da un lato, a dover assumere decisioni strategiche avendo come contrappeso, dall'altro lato, i localismi inevitabili provenienti dal livello comunale.

Fig. 2 - Piano Territoriale Metropolitan Bologna. Tav. 1 – Carta della Struttura, stralcio

Fonte: https://www.ptmbologna.it/ptm_adottato

La domanda che ci si pone è: il piano territoriale metropolitano è un piano che decide e sceglie o è uno strumento che si configura come una costola secondaria del piano strategico metropolitano? Il che si traduce nella ulteriore domanda: quale è la posizione di questo piano nei confronti della localizzazione degli interventi necessari a promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano?

Da queste domande può partire un approfondimento sulla questione della forma piano.

La crisi del piano urbanistico fondato sugli indirizzi della Legge urbanistica n. 1150 del 1942 ha generato molte riflessioni sulla forma classica assunta da questo strumento.

Le mutate caratteristiche del territorio hanno evidenziato, in particolare, le disfunzioni connesse all'applicazione della zonizzazione in quanto sistema di ambiti funzionali fissati nella forma, nella estensione e nelle modalità di attuazione. Come se non bastasse, le difficoltà nella redazione dei piani, i tempi lunghi necessari alla loro approvazione e la successiva indefinita vigenza dei piani approvati, ha reso la zonizzazione il perfetto mandante di rigidità che mal si adattano ad una realtà in continuo mutamento.

Tra le soluzioni che sono state proposte per superare questa *impasse*, significativa è quella che associa alla utilizzabilità di un ambito non più un piano bensì un progetto urbano indipendente da esso (Marinoni, 2005; Mattogno, 2014), ovvero una guida architettonica da applicare mediante contrattazione tra i soggetti interessati.

Altre soluzioni hanno cercato di sperimentare la sostituzione della zonizzazione con forme

diverse – dalle unità spaziali ai regimi normativi, alle articolazioni del territorio, solo per citarne alcune –, fermo restando la necessità pratica di inserire nelle norme tecniche di attuazione una tabella di conversione che traducesse queste ed altre fantasiose denominazioni nella zonizzazione contenuta nel DM 1444/1968.

Resta il fatto che la questione della zonizzazione non è stata ancora risolta, né per quanto concerne la scelta tra la sua utilizzazione o la sua abolizione, né in relazione ai meccanismi conformativi che ne derivano. D'altra parte, la sua inutilità è ancora da dimostrare.

Come tradurre queste considerazioni in un territorio metropolitano?

Una prima operazione che si può condurre è la individuazione delle tipologie di spazio che lo caratterizzano utilizzando un parametro specifico quale la stabilità funzionale.

Ci sono spazi naturali ed agricoli che sono sempre più oggetto di attenzione, con restrizioni di uso derivanti dalle loro caratteristiche ambientali, ecologiche e di rischio. Poi ci sono le aree urbanizzate storiche, anch'esse soggette a numerosi vincoli che ne limitano alcune possibilità di trasformazione. Un terzo tipo di aree sono quelle residenziali consolidate, la cui stabilità consente solo interventi localizzati. Poi ci sono le aree produttive attive e le aree destinate alle infrastrutture ed ai servizi, in cui la trasformazione è funzione della evoluzione dei processi di produzione e della percezione della qualità urbana. Tutte queste sono aree che possiamo definire stabili.

Dall'altro lato ci sono le aree funzionali che possiamo definire instabili, come le aree dismesse – un patrimonio consistente su cui si dirigono in modo sempre più insistente le attenzioni delle amministrazioni, dei cittadini e dei soggetti economici – o la periferia metropolitana, che assomma in sé alcune delle principali criticità derivanti dalla espansione urbana e che può essere, di volta in volta, stabile o instabile.

Partendo da questa classificazione si può affermare che il concetto classico di zona urbanistica mantiene in pieno il suo significato nelle aree stabili, mentre perde molta della sua valenza in quelle instabili.

Bernardo Secchi ha scritto che i problemi della città e del territorio non possono “essere risolti rinunciando alla lunga tradizione dell'urbanistica europea ed ai suoi principali strumenti” (2000, p. 1). La tesi di Secchi è che gli strumenti di pianificazione vanno adattati al momento storico, che oggi si caratterizza per la presenza di nuove tecnologie, nuove capacità di costruzione di scenari, nuove tematiche alle quali applicare la forma piano. Questo porta a dire che, probabilmente, prima di rinunciare ad uno strumento come la zonizzazione andrebbe verificata la possibilità di un suo rinnovato utilizzo mediante un aggiornamento delle sue caratteristiche e delle sue modalità applicative che, nelle aree che abbiamo definito instabili, può interrelarsi con il disegno urbano costruendo modalità innovative e sostenibili per gestire l'applicazione di un piano urbanistico (Galderisi e Guida, 2020).

L'obiettivo della pianificazione è fare piani, quindi costruire visioni di un futuro possibile da applicare nel tempo mediante un processo attuativo. Questo è possibile solo se il piano è completo nelle sue parti e razionale nelle sue previsioni.

Un piano è molte cose allo stesso tempo, per citare Secchi: “È immagine del futuro della città e del territorio, anticipazione di ciò che essi potrebbero essere o si vorrebbe divenissero. È programma degli interventi che si ritengono necessari per realizzare quella stessa immagine e soddisfare i desideri, le domande e i bisogni che essa cerca di interpretare. È distribuzione dei compiti tra i diversi attori della trasformazione urbana, indicazione di chi dovrà o potrà fare determinate cose. È insieme di regole che definiscono i

rapporti tra le diverse parti della società, che ne indicano i luoghi di incontro e i comportamenti legittimi, che indirizzano le azioni di ciascuna. È modo di definire le aree di competenza e di responsabilità di ciascun soggetto e di ogni istituzione. È definizione concreta di ciò che fa di un insieme di individui una società; è patto tra la stessa società e la sua amministrazione, definizione dei suoi rapporti con la storia e delle azioni protese alla sua protezione e difesa, conservazione o trasformazione” (2000, pp. 2-3).

Si può aggiungere a questo elenco che il piano è un “dato di cultura” (Piroddi, 1999, p. 8) e, come tale, rappresenta il punto di evoluzione cui è giunta una data società.

La funzione classica del piano è quella di essere uno strumento regolatore del mercato, formato per riequilibrare lo sviluppo urbano e redistribuire i vantaggi alla comunità. Esso deve svolgere questa funzione in relazione alle diverse condizioni socio-economiche degli abitanti della città, cercando di rispondere alle esigenze poste dai diversi tipi di domanda. Fino a qualche tempo fa esso svolgeva questa azione promuovendo l'espansione della città, oggi deve fare lo stesso favorendo i processi di rigenerazione urbana, la sostenibilità delle città e l'attenzione agli aspetti di tutela dell'ambiente e di salvaguardia dai rischi. Questi aspetti innovativi hanno assunto un rilievo sempre maggiore nel dibattito, ma senza uno strumento di pianificazione che metta a sistema le singole azioni si rischia che essi abbiano scarsa incidenza sul sistema territoriale nel suo complesso. Ciò vale anche per il piano metropolitano e per il suo contenuto.

5. Dalla forma al piano

Il Piano territoriale metropolitano è oggettivamente un piano di dimensione territoriale la cui unitarietà può derivare dalla combinazione di tre sottosistemi che lavorano nella stessa direzione e per lo stesso scopo.

Il primo sottosistema è quello strategico e si connette strettamente al Piano strategico metropolitano che contiene gli indirizzi necessari a favorire l'evoluzione temporale e spaziale del territorio da attuare mediante il Piano territoriale.

Se questo è vero, il Piano strategico della città metropolitana dovrebbe assumere, oltre alle specifiche funzioni definite dalla legge, anche il valore di documento strategico di pianificazione urbanistica del territorio metropolitano. Questo aspetto confligge con la durata del documento strategico e con alcune interpretazioni restrittive che ne sono state fatte al livello locale. Da questo documento può discendere un piano metropolitano realmente capace di trasferire alle municipalità l'operatività necessaria a rendere coerente tutti il sistema degli interventi da porre in essere.

Il secondo sottosistema è quello strutturale. Il Piano territoriale metropolitano deve individuare le parti del territorio ad utilizzo condizionato e, di conseguenza, deve tutelarle e preservarle. Tale tutela può essere totale o assumere gradi di elasticità differenziata, in relazione alle tipologie di intervento possibili. La dimensione territoriale metropolitana, d'altronde, sembra essere più efficace di quella municipale per la individuazione di queste politiche di utilizzabilità del territorio (Oliva, 2007).

Il terzo sottosistema è quello operativo, da attuare nelle parti del territorio in cui il piano strutturale individua trasformazioni sostanziali. Sebbene le opinioni in merito siano diverse (Moccia, 2019), la parte operativa dovrebbe contenere i vincoli conformativi e dovrebbe consentire la riqualificazione e la rigenerazione urbana mediante intervento diretto o indiretto, oltre che definire i margini di flessibilità nel rapporto tra amministrazione metropolitana e soggetti attuatori.

A questo risultato si perviene anche definendo una più precisa suddivisione dei compiti tra la Città metropolitana e le Municipalità che ne fanno parte, con la prima che dovrebbe occuparsi di strategie territoriali relative all'equilibrio insediativo, agli assetti produttivi urbani e rurali, al trasporto pubblico e alla mobilità, e le seconde che dovrebbero interessarsi dell'intervento alla scala locale, della riorganizzazione dei luoghi urbani e dell'efficienza e sostenibilità del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente.

Le considerazioni svolte evidenziano alcuni aspetti problematici della pianificazione territoriale metropolitana. Se si volessero sintetizzare tali problematiche si potrebbe dire che la fase attuale, nella quale essa inizia a muovere i suoi primi passi, è quella che determinerà i caratteri primari che si porterà dietro. Oggi, cioè, è il momento nel quale essa deve scegliere cosa vuole essere e cosa vuole significare domani per i territori metropolitani.

Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di) (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*. Guerini e Associati, Milano.
- Berger M. (2004), *Les périurbains de Paris: De la ville dense à la métropole éclatée?* CNRS Éditions. DOI: 10.4000/books.editions-cnrs.9397.
- Bertoncello B., Dubois J. (2010), *Marseille Euroméditerranée accélérateur de métropole*. Editions Parenthèses, Marseille.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), "I costi collettivi di differenti tipologie di espansione urbana. Un'analisi sull'area metropolitana milanese". *Scienze Regionali*, n. 1, pp. 93-125.
- Ciapetti L. (2014), "Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche dell'area vasta". *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 2, pp. 251-283.
- Città Metropolitana di Bologna (2020), *Piano Territoriale Metropolitan*. https://www.ptmbologna.it/ptm_adottato.
- Città Metropolitana di Milano (2020), *Piano Territoriale Metropolitan*. <https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/iter/adozione/index.html>.
- Danielzyk R., Blotvogel H.H. (2009), "Leistungen und Funktionen von Metropolregionen", in Knieling J. (ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 22-29.
- De Luca G. (2016), "The paradigmatic case of the Metropolitan city of Florence". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 223, pp. 108-112.
- De Luca G. (2019), "Città Metropolitane "à la carte". *Eyesreg*, vol. 9, n. 5.
- Dijkstra L., Poelman H. (2014), *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation*. WP 01/2014. European Commission, Bruxelles.
- EEA, European Environment Agency (2014), *Global megatrend 2: Towards a more urban world*. EEA, Copenhagen.
- Feiock R.C. (a cura di) (2004). *Metropolitan governance: conflict, competition and cooperation*. Georgetown University Press, Washington, DC.
- Galderisi A., Guida G. (2020), "Territori periurbani oltre la sostenibilità: Luoghi snodo per l'attivazione di strategie rigenerative". *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 127, pp.

72-95.

- Gastaldi F., Zarino S. (2015), "La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio", *EyesReg*, vol. 5, n. 1.
- ISTAT (2020), *Conti economici territoriali*, <https://www.istat.it/it/archivio/237813>.
- Marinoni G. (2005), *Metamorfosi del progetto urbano*. Franco Angeli, Milano.
- Mattogno C. (2014), "Disegno Urbano", in Mattogno C. (a cura di), *Ventuno parole per l'urbanistica*. Aracne Editrice, Ariccia, pp 59-78.
- Mazzeo G. (2006), *LR 166/2004. La nuova legge urbanistica regionale della Campania*. Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Elio de Rosa Editore, Napoli.
- Mazzeo G. (2009), "Naples". *Cities*, vol. 26, n. 6, pp. 363-376. DOI: 10.1016/j.cities.2009.06.001.
- Mazzeo G. (2018), "Italian metropolitan Cities. A quantitative analysis aimed at the implementation of governance and innovation policies", in Leone A., Gargiulo C. (a cura di), *Environmental and territorial modelling for planning and design. 10th International Conference INPUT 2018*. FedOAPress, Napoli, pp. 281-298. DOI: 10.6093/978-88-6887-048-5.
- Metropoli Strategiche (2021), *Percorsi di reimmaginazione delle città metropolitane*, <https://metropolistrategiche.it/>.
- Moccia F.D. (2019), "Teoria della pianificazione e forma di piano per l'abitare ecologico", Relazione alla XXII Conferenza nazionale SIU, *L'urbanistica italiana di fronte all'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Matera, Bari, 5-7 Giugno 2019.
- Oliva F. (2007), "Il nuovo piano". *Urbanistica Informazioni*, vol. 216.
- Otgaar A., van den Berg L., van der Meer J., Speller S. (2008), *Empowering metropolitan regions through new forms of cooperation*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Papa R., Mazzeo G. (2014), "Characteristics of sprawl in the Naples Metropolitan Area. Indications for Controlling and Monitoring Urban Transformations". *Lecture Notes in Computer Science*, n. 8580, pp. 520-531. DOI: 10.1007/978-3-319-09129-7_38.
- Piroddi E. (1999), *Le forme del piano urbanistico*. FrancoAngeli, Milano.
- Salet W., Thomley A., Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. Draft, London.
- Sassen S. (2001), *The Global City*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Secchi B. (2000), "Nuove forme di piano: tre interpretazioni a confronto". Relazione al Congresso nazionale SIU, Roma, 16 novembre 2000.
- Spadaro A. (2015), "Le Città metropolitane, tra utopia e realtà", *Federalismi.it*, n. 1, pp. 2-36.
- Urbanit (2021), *Osservatorio sulle Città metropolitane*, <https://osservatorio.urbanit.it/>.

Giuseppe Mazzeo

Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sul Mediterraneo
Via Guglielmo Sanfelice, 8 – I-80134 Napoli (Italy)
Tel.: +39-081-7682315; email: giuseppe.mazzeo@ismed.cnr.it