

**Diritti regionali**  
*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*  
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

**L'integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane.  
Esperienze di *network* tra città europee\***

di Anna Maria Tanda

(Avvocato e consulente esperta in scienze regionali)

(data di pubblicazione: 12 gennaio 2018)

---

\* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato a *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Città metropolitane nel mondo e in Europa: ruolo e modelli di sviluppo. – 2. La vocazione europea delle città metropolitane secondo la legge n. 56/2014 e i nuovi statuti. – 3. Le politiche comunitarie per le città. – 3.1. L’Agenda urbana europea. – 3.2. La programmazione dei fondi comunitari in Italia: il PON città metropolitane. – 4. Le esperienze di *networking* in Europa. – 5. Le esperienze di *network* delle città italiane. – 6. I *network* tra città metropolitane: nuovi paradigmi per l’elaborazione e l’integrazione delle politiche europee.

## 1. Città metropolitane nel mondo e in Europa: ruolo e modelli di sviluppo

Con una significativa espressione l’ex sindaco di New York Michael Bloomberg ha definito il XXI secolo «*City Century*», il secolo delle città<sup>1</sup>. Bloomberg sottolinea la rilevanza strategica che nella storia dell’uomo hanno avuto le città: da Atene a Roma, da Parigi a Venezia, da Baghdad a Pechino, nelle città in generale si sono concentrate le migliori capacità intellettive dell’umanità autrici di idee che hanno segnato la storia. La chiave è stata presumibilmente la specialità delle interazioni umane che si svolgono in un’area, quella della città, geograficamente limitata e che alimentano la creatività e il progresso tecnologico. In un secolo come quello attuale, ove il motore dell’economia è principalmente legato al patrimonio di conoscenze, il ruolo delle città di “facilitatrici” delle interazioni umane diventa, dunque, centrale.

Ciò a maggior ragione se si considerano i dati del fenomeno dell’urbanizzazione. Secondo uno studio<sup>2</sup> dell’Organizzazione delle Nazioni Unite la popolazione urbana a livello locale – passata da 746 milioni nel 1950 a 3,9 miliardi nel 2014 – è destinata a crescere e raggiungere, secondo le stime, 6 miliardi entro il 2045. La crescente urbanizzazione offre opportunità di crescita economica, attrazione di investimenti e competitività e, nel contempo, impone alle città metropolitane di misurarsi con le principali questioni poste dalla globalizzazione, come il riscaldamento globale, l’invecchiamento della popolazione, l’integrazione tra le diverse culture, il superamento delle disuguaglianze e gli squilibri sociali.

Anche la Commissione Europea ha evidenziato di recente<sup>3</sup> che saranno il crescente fenomeno dell’urbanizzazione e la sempre maggiore centralità del ruolo delle città nelle politiche comunitarie a determinare lo sviluppo dell’Unione europea: «le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma

---

<sup>1</sup> M. BLOOMBERG, *City Century*, in *Foreign Affairs*, settembre-ottobre 2015.

<sup>2</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE-DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI SOCIALI ED ECONOMICI, *World Urbanization Prospect 2014 revision*, 2015, reperibile sul sito <https://esa.un.org/unpd/wup/>.

<sup>3</sup> COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE REGIONALI, *Cities of tomorrow - Challenges, vision, ways forward*, 2015, reperibile sul sito [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).

dove si trovano anche soluzioni. Sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità. Le città, inoltre, hanno un ruolo chiave nello sforzo volto a mitigare l’impatto dei cambiamenti climatici. D’altra parte, è nelle città che si concentrano anche problemi quali disoccupazione, discriminazione e povertà».

Il sistema urbano europeo si sviluppa attraverso una rete che collega alcune grandi regioni, cui fanno capo le principali città metropolitane presenti nell’Unione. In chiave di gerarchia urbana si può dire che alcune tra queste sono vere e proprie città globali<sup>4</sup>, caratterizzate dalla concentrazione delle sedi istituzionali politiche e di controllo economico, dalla presenza di complessi infrastrutturali e di centri di formazione e ricerca. Si pensi a Londra e Parigi, ma anche a Milano, Madrid, Monaco di Baviera, Francoforte, Roma, Bruxelles, Barcellona, Amsterdam. Se si guarda al processo di sviluppo della maggior parte delle città metropolitane in Europa emerge inoltre un altro dato che potrebbe confermare il loro rilevante peso specifico nelle politiche nazionali e, in futuro, europee. La maggior parte dei Paesi europei ha, infatti, accompagnato il loro processo di nascita, senza procedere a riorganizzare il proprio assetto amministrativo istituendo specifici “enti metropolitani”, come è invece avvenuto in Italia<sup>5</sup>. In altre parole il processo di genesi della città metropolitana europea nasce dal basso, come un’esigenza del territorio e della comunità di riferimento, che rappresentano insieme fondamento e peso politico di questo ente.

Se si vuole classificare per processo di genesi le esperienze metropolitane diffuse in Europa si possono riscontrare, complessivamente, i seguenti modelli<sup>6</sup>:

- “modello Berlino”, ove è avvenuta l’annessione da parte del Comune centrale dei comuni minori. È un modello diffuso nel mondo (ad es. si è affermato a New York nella prima metà del Novecento) e in Europa (Roma, Milano, Anversa si sono sviluppate così negli ultimi decenni);
- “modello Londra”, ovvero il caso di governo metropolitano di secondo livello ad elezione diretta, a fronte del quale sopravvivono al suo interno i governi comunali, seppur con poteri ridotti. La GLA (Greater London Authority) con il Sindaco di Londra e la London

---

<sup>4</sup> M.CARRER, S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa, working paper* elaborato per IFEL-Fondazione ANCI, 2014, 4.

<sup>5</sup> In Italia l’istituzionalizzazione delle città metropolitane rientra in un processo più complesso di riforma dell’organizzazione territoriale che ha coinvolto anche Comuni e Province. Ciò nonostante è indubbio che realtà metropolitane (come Milano, Roma e Napoli) fossero già ampiamente sviluppate nei fatti prima dell’intervento legislativo.

<sup>6</sup> CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, febbraio 2014, Roma.

Assembly (istituiti nel 2000) organizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi (*Boroughs*);

- “modello Madrid” (adottato a Vienna, in alcune città tedesche come Amburgo e Brema, a Bruxelles). Si tratta di città-stato (o città-regione) con riconoscimento di specifiche personalità giuridiche che detengono poteri in alcune materie (si pensi ai trasporti), che vengono esercitati in collaborazione con le singole amministrazioni locali;

- “modello Barcellona”, ove il governo metropolitano di secondo livello espresso dai Comuni dell’area metropolitana: qui si insedia un governo che si struttura come una associazione obbligatoria di Comuni, che ne fanno parte. Si tratta di un modello che trova numerosi esempi in alcune città francesi come Bordeaux, Lille e Strasburgo;

- “modello Francoforte”, che è una variante di associazione tra Comuni, che si caratterizza per una formula *soft* di governo metropolitano, fondato sulla libera scelta dei Comuni che intendono farne parte;

- “modello Parigi”, che consta di una città-dipartimento con un sindaco e 20 *arrondissement* (con un ruolo puramente amministrativo), ma che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell’Ile de France (o Region Parisienne) e di “*Paris Métropole*” libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell’Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi.

Indubbiamente la notevole eterogeneità delle esperienze di sviluppo delle città metropolitane europee può rappresentare un fattore strategico rilevante in chiave di integrazione dell’Unione, ove le *best practices*, maturate nel contesto metropolitano, possono rappresentare la base per una loro condivisione, nell’ambito di attuali e future esperienze di interazione. Una *governance* metropolitana è, per dimensioni e natura, idonea a gestire problemi di natura globale su scala locale. Mettere a sistema le esperienze può consentire ai grandi poli urbani di diventare dei “centri di sperimentazione” di soluzioni poi estendibili al resto dei territori che condividono le stesse criticità.

## 2. La vocazione europea delle città metropolitane secondo la legge n. 56/2014 e i nuovi statuti

In questo quadro si colloca anche la peculiare esperienza delle città metropolitane italiane. Nonostante il caso italiano sia peculiare rispetto alle esperienze europee, con il riconoscimento dell’ente a livello costituzionale prima, nella legge n. 3 del 2001, e con quello a livello di legge

ordinaria poi, nella legge n. 56 del 2014 (cd. Legge Delrio), nella realtà il quadro delle città metropolitane è eterogeneo in termini di caratteristiche territoriali, demografiche ed economiche. Rimanendo sul piano del fenomeno dell'urbanizzazione si possono evidenziare alcuni dati rilevanti<sup>7</sup> che consentono di delineare il loro ruolo dentro e fuori i confini nazionali. In primo luogo esse concentrano circa il 36% della popolazione italiana. La popolazione ivi residente si concentra principalmente nel Comune capoluogo che pesa per il 30/40% della popolazione complessiva dell'area metropolitana (con qualche eccezione, come il caso di Roma). Questo assetto rende questione strategica quella dell'interazione tra realtà amministrative interne alla città metropolitana. Va aggiunto che risiede nelle città metropolitane italiane circa l'8% della popolazione straniera presente in Italia ed è qui quindi che, in maniera più significativa, si pongono tutte le questioni legate alla multiculturalità. Sotto il profilo economico nelle aree metropolitane italiane è prodotto oltre il 40% del valore aggiunto nazionale, si genera il 30% delle esportazioni italiane, hanno sede il 35% delle imprese italiane e il 56% di quelle straniere e, infine, lavora il 35% degli occupati in Italia.

Da questi primi semplici dati emerge il duplice ruolo che le città metropolitane giocano per la competitività del Paese. Sotto un primo profilo, la natura di catalizzatore che riveste la città metropolitana rende strategica la sopra citata relazione con le circostanti aree non metropolitane. L'integrazione reciproca si sviluppa in termini di flussi di persone, merci, specializzazioni professionali e produttive, filiere di produzione e consumo. Sotto altro profilo, la connotazione di centri di concentrazione di risorse umane ed economiche le rende riconoscibili come competitor e/o partner, in grado di operare su scala europea o internazionale, essendo dotati di quelle caratteristiche sociali, economiche e infrastrutturali che consentono il confronto e la condivisione proficua di esperienze. È, dunque, evidente che con queste peculiarità la città metropolitana è un ente che si presta inevitabilmente ad essere punto di osservazione di un tema di matrice comunitaria come quello della coesione politico-territoriale. La loro naturale vocazione europea gli consente, infatti, tanto di assumere la veste di interlocutrici delle Istituzioni europee quanto di relazionarsi tra loro in una sorta di dialogo sovranazionale. La capacità di assolvere a questa duplice funzione è peraltro condizionata dal modello organizzativo scelto dall'ordinamento interno, ovvero, nel caso italiano, dalla l. n. 56/2014, e dalla sua attuazione, la cui analisi consente di verificare se e come sia stata assecondata la dimensione europea delle città metropolitane<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> ANCI-INTESA SAN PAOLO-FONDAZIONE AMBROSETTI, *Libro bianco delle città metropolitane*, fasc. 2, *Le città metropolitane sono il catalizzatore dello sviluppo dei Paesi nel mondo*, gennaio 2016, Brescia.

<sup>8</sup> M. BROCCA, *Coesione territoriale e città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2017, 22.

Per quanto riguarda la l.n. 56, l'art. 1, comma 2, tra le finalità istituzionali generali delle città metropolitane ha inserito esplicitamente quella di «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee», dando, dunque, ufficialità anche alla vocazione europea di cui sopra. Questa vocazione è stata poi ripresa e, in alcuni casi, meglio declinata, negli statuti delle città metropolitane.

Lo Statuto della Città metropolitana di Torino<sup>9</sup>, ad esempio, dopo che all'art.1, comma 3, conferma tra le finalità istituzionali quella della «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, garantendo e promuovendo ogni forma di collaborazione e cooperazione con le città e le aree metropolitane europee», dedica un intero articolo ai «*rapporti europei e internazionali*», ove sembra confermare il ruolo attivo delle città metropolitane italiane nel processo di integrazione economica, sociale, culturale e politica con le altre città metropolitane europee e internazionali sotto un duplice profilo: da una parte, la Città metropolitana «concorre alla costruzione di reti di relazioni con le altre Città e aree metropolitane europee ed internazionali e promuove forme di coordinamento tra le stesse» e, dall'altra, «supporta il territorio nella partecipazione alle reti e ai progetti europei e ai partenariati internazionali».

Nello Statuto della Città metropolitana di Milano<sup>10</sup> si afferma espressamente all'art. 5, rubricato «*rapporti europei e internazionali*», che «la Città metropolitana partecipa al processo di integrazione economica, sociale, culturale e politica dell'Unione europea, anche promuovendo e coordinando idonee iniziative volte al perseguimento di tale obiettivo». Con questo obiettivo la Città metropolitana di Milano «si dota delle strutture necessarie e intrattiene rapporti istituzionali di collaborazione e confronto con le altre aree e città metropolitane». Declina poi nel dettaglio le azioni che persegue in quest'ottica: (i) promuove ogni forma di collaborazione idonea ad assicurare una costante partecipazione allo sviluppo di relazioni con gli altri enti territoriali degli Stati dell'Unione; (ii) promuove e partecipa a forme di coordinamento tra le città e le aree metropolitane dell'Unione; (iii) contribuisce a costruire la rete internazionale delle Città metropolitane; (iv) partecipa con proprie iniziative ai programmi dell'Unione europea, anche mediante il coinvolgimento dei comuni, dotandosi di idonee strutture.

Nel preambolo dello Statuto della Città metropolitana di Bologna<sup>11</sup> è indicata esplicitamente come *mission* quella di «*sviluppare il proprio ruolo in ambito nazionale ed europeo*», «condividendo

---

<sup>9</sup> Art. 1, comma 3, Statuto Città metropolitana di Torino, approvato il 14 aprile 2015.

<sup>10</sup> Art. 5, Statuto Città metropolitana di Milano, approvato il 22 dicembre 2014.

<sup>11</sup> Preambolo Statuto e art. 7 Città Metropolitana di Bologna, approvato il 23 dicembre 2014.

la volontà di realizzare un nuovo sistema comune, di carattere federativo e solidale tra le comunità e i territori che la compongono, in grado di valorizzare in una visione condivisa le proprie caratteristiche e tradizioni in una nuova identità metropolitana», «nella consapevolezza di adeguare, in definitiva, il modo di essere e di funzionare delle istituzioni del territorio alle domande poste dall'attuale fase e dalle prospettive future della vita del Paese, nonché dall'evoluzione delle realtà metropolitane europee». Anche qui appare significativa e matura la consapevolezza della necessità di interazione con le altre realtà metropolitane europee, nell'ottica della condivisione di esperienze, funzionali a creare una vera e propria identità metropolitana europea. Il tema dell'integrazione è sviluppato anche in questo Statuto in apposita disposizione, l'art. 7, rubricata «*rapporti europei e internazionali*», ove lo si conferma quale obiettivo del nuovo ente, con l'impegno a promuovere rapporti di collaborazione e cooperazione con le altre Aree metropolitane europee e altri enti territoriali degli Stati dell'Unione, «concorrendo alla costruzione di reti di relazioni con le altre Città e aree metropolitane del mondo, anche mediante la partecipazione a forme di coordinamento».

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli<sup>12</sup> mette altresì in evidenza, nell'art. 11, comma 2, il proprio impegno a mettere «in atto ogni misura utile al processo di riordino istituzionale connesso alla programmazione europea configurandosi quale organismo intermedio», dando quindi un accento peculiare al ruolo di ente in grado non solo di partecipare nella fase ascendente di formazione dell'identità metropolitana europea, ma anche in quella discendente ovvero di declinazione metropolitana delle politiche europee. Il successivo comma 3 peraltro conferma il ruolo di incentivazione dell'integrazione nella forma collaborativa: la Città metropolitana, tra l'altro, «collabora con le altre aree metropolitane europee promuovendo forme di coordinamento tra le Città e le aree metropolitane. A tal fine incentiva i rapporti con singole Città e comunità metropolitane, anche tramite opportuni gemellaggi e lo sviluppo di attività e iniziative di comune interesse».

In generale, quindi, l'analisi degli Statuti delle città metropolitane italiane conferma la loro vocazione europea e l'intenzione di sviluppare politiche di integrazione e relazione con le altre realtà metropolitane europee<sup>13</sup>. Alcuni di questi si spingono fino a declinare specifiche azioni funzionali al

---

<sup>12</sup> Art. 11, Statuto della Città Metropolitana di Napoli, approvato il 22 aprile 2015.

<sup>13</sup> Sotto questo profilo c'è uniformità di intenti in tutti gli Statuti analizzati. Lo Statuto della Città metropolitana di Genova, all'art. 7 (*Rapporti europei e internazionali*) prevede: «La Città metropolitana di Genova considera compito essenziale concorrere al processo di integrazione europea. A tal fine: a) favorisce e assicura rapporti di collaborazione e cooperazione con le altre Aree metropolitane europee; b) promuove ogni forma di collaborazione idonea ad assicurare una costante partecipazione allo sviluppo di relazioni con gli altri enti territoriali degli Stati dell'Unione; c) partecipa e promuove forme di coordinamento tra le Città e le aree metropolitane dell'Unione. 2. La Città metropolitana concorre, per attività di comune interesse, alla costruzione di reti di relazioni con le altre Città e aree metropolitane del mondo, anche mediante la partecipazione a forme di coordinamento». Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze, all'art. 4 (*Rapporti europei e internazionali*), prevede: «1. La Città metropolitana favorisce ed assicura rapporti di collaborazione

raggiungimento dell'obiettivo dell'integrazione. È significativo in tal senso che venga esplicitamente considerata tra queste l'azione della costruzione di reti metropolitane, sulla base della comune consapevolezza che lo scambio e l'interazione tra *best practices* è il cuore di una strategia vincente di sviluppo dell'intero sistema urbano europeo.

### 3. Le politiche comunitarie per le città

#### 3.1. L'Agenda urbana europea

Anche a livello europeo negli ultimi vent'anni è emersa la necessità di valorizzare la dimensione urbana prima e, più nello specifico, quella metropolitana, a livello di politiche comunitarie. Il concetto di partenza è quello di coesione territoriale ovvero, secondo la definizione data in una risoluzione<sup>14</sup> del Parlamento europeo nel 2004, «l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'Unione europea in termini territoriali». La coesione territoriale è, dunque, un obiettivo politico, che mira all'integrazione della dimensione territoriale nelle politiche comunitarie. Questo obiettivo politico secondo il Parlamento deve diventare operativo «in modo che gli sforzi dei 25 Stati membri convergano nel medesimo progetto comune di un vero e proprio coordinamento della pianificazione territoriale europea. La necessità di coesione territoriale è infatti inevitabile per affrontare le nuove sfide della UE, vale a dire la riuscita dell'allargamento e l'incremento della competitività globale». La coesione territoriale dunque è un obiettivo politico complementare. Secondo il Parlamento, «non si tratta infatti di elaborare una politica territoriale gerarchica e distinta

---

e di integrazione economica e culturale con le città e le altre aree metropolitane europee e extraeuropee. 2. Ispira la propria azione ai contenuti della Carta europea dell'autonomia locale. Pone in essere ogni idoneo strumento per consentire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sanciti da norme o dichiarazioni internazionali». Lo Statuto della Città metropolitana di Roma, all'art. 5 (*Rapporti europei e internazionali*): «1. La Città metropolitana concorre al processo di integrazione europea. A tal fine: a) assicura e favorisce rapporti di collaborazione e cooperazione con gli altri organismi metropolitani europei; b) promuove forme di collaborazione idonee ad assicurare una costante partecipazione allo sviluppo di relazioni con gli enti territoriali degli Stati membri dell'Unione europea e a favorire processi di pace e di integrazione europea; c) partecipa e promuove forme di coordinamento, cooperazione e collaborazione tra le Città e le aree metropolitane dell'Unione europea». Lo Statuto della Città metropolitana di Bari, all'art. 6 (*Rapporti europei e internazionali*), prevede: «La Città Metropolitana di Bari considera compito essenziale concorrere al processo di integrazione europea. A tal fine: a. favorisce e promuove rapporti di collaborazione e cooperazione con le altre città metropolitane dell'Unione europea, anche al fine di rafforzare i legami culturali ed economici con i loro cittadini; b. promuove ogni forma di collaborazione idonea ad assicurare una costante partecipazione allo sviluppo di relazioni con gli altri enti territoriali degli Stati dell'Unione Europea; c. attiva iniziative dirette a creare legami stabili con le comunità dei Paesi dell'area mediterranea; d. cura le relazioni afferenti al proprio livello istituzionale».

<sup>14</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale* (2004/2256(INI)), Documento di seduta, 25 luglio 2005.



della UE, bensì di integrare la dimensione territoriale nelle politiche comunitarie, senza apportare restrizioni amministrative o giuridiche supplementari», in coerenza con un approccio esattamente contrario a quello uniformante delle politiche comunitarie sino a quel momento concepite. Il Parlamento aggiunge, inoltre, che la peculiare eterogeneità del territorio dell'Unione europea sia sotto il profilo geografico che culturale è potenzialmente uno dei principali fattori di crescita della UE, che va tutelata in parallelo allo sviluppo dell'integrazione europea. In questo quadro un ruolo determinante lo hanno le città che devono essere considerate elementi essenziali di crescita per territori più vasti. Queste riflessioni vengono consolidate con l'affermazione nel 2008, agli artt. 174 e segg. del Trattato di Lisbona<sup>15</sup>, della coesione territoriale quale terza dimensione delle politiche dell'Unione europea, assumendo peraltro quale obiettivo prioritario quello del superamento del divario di livelli di sviluppo tra le regioni, anche attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che «è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione» (art. 176). Tale orientamento si riflette anche nella dimensione marcatamente territoriale delle proposte della Commissione per il periodo 2014/2020.

Proprio la Commissione europea in un documento dell'ottobre 2011, «Le città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni», ha evidenziato il ruolo strategico che le città svolgono «come motore dell'economia, luoghi di connettività, creatività e innovazione e centri servizi per le zone circostanti». Per implementare questo ruolo, tuttavia, è necessario secondo la Commissione avere consapevolezza del fatto che «i loro confini amministrativi non corrispondono più alla realtà fisica, sociale, economica, culturale o ambientale dello sviluppo urbano e risultano necessari nuovi modelli di governance più flessibili». Pertanto il nuovo modello di *governance* urbano sostenibile deve: (i) affrontare le sfide con un approccio integrato e globale; (ii) combinare approcci basati sul territorio e sulle persone; (iii) affiancare alle strutture formali di *governance* altre strutture più flessibili ed informali che rispecchino il livello al quale le varie sfide da affrontare si presentano; (iv) sviluppare sistemi di *governance* capaci di creare visioni condivise e conciliare obiettivi contrastanti fra loro e modelli di sviluppo divergenti; (v) collaborare al fine di garantire uno sviluppo territoriale coerente e un uso efficiente delle risorse. In questa visione del nuovo modello urbano di *governance* viene dunque valorizzata la visione dinamica e relazionale della città, incentivando un coordinamento non

---

<sup>15</sup> Art. 174: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

solo di tipo verticale con le istituzioni comunitarie, ma anche di tipo orizzontale ovvero attraverso la creazione di reti tra città, funzionali alla condivisione delle esperienze.

In questi interventi delle Istituzioni comunitarie, dunque, emerge il nuovo orientamento delle politiche comunitarie in direzione di un approccio “*place based*”<sup>16</sup>, in grado cioè di dar voce ai territori sub-regionali. E con questo orientamento, come sopra evidenziato, è coerente anche la nuova programmazione comunitaria 2014/2020, che valorizza e incentiva gli investimenti di tipo territoriale. L’integrazione tra i fondi strutturali e le politiche dell’Unione europea è, infatti, considerata fondamentale per massimizzare l’impatto delle limitate risorse pubbliche. La Commissione in particolare propone in quest’ottica tre tipi di interventi e relativi attori: (i) strategie di investimento integrate da parte degli Stati membri di utilizzo dei fondi comunitari; (ii) investimento di almeno il 5% del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) in azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, attraverso una delega di gestione conferita alle stesse città; (iii) collaborazione in rete, rivolta direttamente alle città, con l’obiettivo di condivisione delle *best practices*.

La sensibilità nei confronti della dimensione urbana si consolida negli anni successivi fino ad affermare la necessità di elaborare una vera e propria Agenda urbana europea. Nella Comunicazione della Commissione europea alle altre Istituzioni comunitarie del 18 luglio 2014, «*La dimensione urbana delle politiche dell’UE – Elementi fondanti di una agenda urbana UE*», si ricorda, in particolare, che fino a quel momento la politica urbana europea si era basata principalmente sulla cooperazione intergovernativa<sup>17</sup> e che a partire dal 2012 con l’istituzione della DG «*Politica regionale e urbana*» si era affermata l’ulteriore convinzione che «le città devono partecipare fattivamente allo sviluppo territoriale, sociale ed economico dell’UE, nonché a riconoscimento della forte dimensione urbana delle politiche dell’UE, non da ultimo della politica regionale». È evidente,

---

<sup>16</sup> A. ANGELINI, A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano 2016. Il concetto è caro anche a Fabrizio Barca, ex Ministro per la coesione territoriale nel Governo Monti e autore del celebre Rapporto Barca ove, tra l’altro si legge una definizione esplicita di politica di sviluppo *place-based*: «una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza (sottoutilizzazione del potenziale) e ineguaglianza (quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere, ovvero entità delle disparità interpersonali) all’interno di dati luoghi, per mezzo della produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici, progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena) e grazie a una strategia promossa dall’esterno del territorio attraverso un sistema di *governance* multilivello, e da trasferimenti condizionati» (*Agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente predisposto nell’aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca).

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione europea alle altre Istituzioni comunitarie del 18 luglio 2014: «Gli Stati membri collaborano in materia di sviluppo urbano su base intergovernativa, tramite riunioni organizzate e presiedute dalla Presidenza del Consiglio. La cooperazione intergovernativa si traduce principalmente nell’elaborazione di documenti adottati nel corso di riunioni ministeriali informali, quali la Carta di Lipsia<sup>14</sup> e la Dichiarazione di Toledo<sup>15</sup>. Tuttavia, dato che non esiste una specifica formazione del Consiglio dedicata alla politica urbana e che l’impegno dei vari Stati membri è mutato nel tempo, anche l’impatto della cooperazione intergovernativa sulle politiche nazionali e dell’UE ha subito oscillazioni».

infatti, secondo la Commissione, che nonostante il riconosciuto ruolo delle città nella fase dell'attuazione delle politiche europee «l'attuale processo di elaborazione delle politiche a livello nazionale e dell'UE non sfrutta sempre pienamente le competenze disponibili a livello di città o non riconosce il ruolo fondamentale che le amministrazioni locali potrebbero rivestire in vista del conseguimento degli obiettivi fissati ad altri livelli di governance». Sulla base di queste riflessioni nella Comunicazione della Commissione viene rappresentata la necessità di adottare un Agenda urbana europea che, tra gli altri obiettivi, sarebbe in grado di «far sì che l'elaborazione delle politiche [europee] rifletta meglio la realtà urbana». Nella risoluzione del Parlamento europeo del 2015<sup>18</sup> viene condivisa l'iniziativa della Commissione di proporre l'istituzione dell'Agenda urbana europea, in particolare ritenendo necessario elaborare un «nuovo modello di governance multilivello che coinvolga maggiormente il livello locale in tutte le fasi del ciclo politico in modo da avvicinare le politiche alla realtà rendendole più coerenti e reattive rispetto ai continui cambiamenti che interessano le aree urbane funzionali; è del parere che, in tale contesto, il Comitato delle regioni, in qualità di organo che rappresenta gli enti locali e regionali, dovrebbe svolgere un ruolo in tale processo»<sup>19</sup>.

Il 30 maggio 2016 viene approvato nell'ambito della riunione ministeriale informale sulle questioni urbane il “patto di Amsterdam”, contenente i principi dell'Agenda urbana. Questa individua 12 temi prioritari<sup>20</sup> sui quali si stanno avviando dei partenariati formati da rappresentanti degli stati membri, da autorità urbane ed esperti con l'obiettivo di individuare proposte di adattamento della legislazione e dei finanziamenti da avanzare agli organismi comunitari. Dopo i primi quattro partenariati pilota avviati nel 2016, aventi ad oggetto i temi dell'integrazione dei migranti e dei rifugiati, qualità dell'aria, alloggi, povertà urbana, a partire dal gennaio 2017 hanno preso avvio altri 4 partenariati, aventi ad oggetto l'economia circolare, con coordinamento della città norvegese di

---

<sup>18</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione. Relazione sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE*, Documento di seduta, 25 giugno 2015.

<sup>19</sup> In tal senso sollecita la Commissione «a proporre gli elementi per un nuovo modello di *governance* multilivello basato sui partenariati e su un'autentica collaborazione, che vada oltre la semplice consultazione delle parti interessate e sia in grado di coniugare le strutture governative formali con strutture di *governance* flessibili e informali che riflettano le nuove realtà di una società digitale e “in rete”, un modello che sia adeguato alla portata delle sfide che si pongono e che migliori la cooperazione multilivello, sul piano sia verticale sia orizzontale, con gli attori governativi e non governativi a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, avvicinando così il governo ai cittadini e conferendo maggiore legittimità democratica al progetto europeo; raccomanda che, una volta accettato da tutti i partner e previa consultazione di tutti i pertinenti soggetti interessati, tale modello “*sui generis*” e su misura assurga a *modus operandi* della futura Agenda urbana europea».

<sup>20</sup> Al centro dell'Agenda urbana dell'UE c'è lo sviluppo di 12 partenariati che si occuperanno di importanti sfide individuate a livello europeo per le aree urbane, ovvero: 1) integrazione dei migranti e dei rifugiati, 2) qualità dell'aria, 3) povertà urbana, 4) alloggi, 5) economia circolare, 6) occupazione e competenze professionali nell'economia locale, 7) adattamento ai cambiamenti climatici, 8) transizione energetica, 9) uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, 10) mobilità urbana, 11) transizione digitale, 12) appalti pubblici innovativi e responsabili.

Oslo; la transizione digitale, con coordinamento dell'Estonia e delle città di Oulu e Sofia, in Finlandia e in Bulgaria; l'occupazione e le competenze, con coordinamento della Romania e dalle città di Jelgava e Rotterdam, in Lettonia e nei Paesi Bassi; la mobilità urbana, con coordinamento della Repubblica ceca e della città tedesca di Karlsruhe.

### 3.2. *La programmazione dei fondi comunitari in Italia: il PON città metropolitane*

Il nuovo approccio *place based* ha un riflesso inevitabile, come già evidenziato, sul piano delle risorse che rappresentano una delle principali condizioni della efficacia delle politiche europee. Per quanto riguarda in particolare le città metropolitane l'implementazione di progetti in coerenza con gli obiettivi delle politiche europee può essere considerata quale condizione complementare alla costruzione di efficaci reti metropolitane di condivisione di *best practices*.

In questo senso, in linea con l'affermazione della rilevanza del ruolo delle città metropolitane nel processo di integrazione europea, con Decisione della Commissione (2015) 4998 del 14 luglio è stato approvato il PON città metropolitane 2014/2020 (detto PON METRO), finanziato per un valore complessivo pari a oltre 892 milioni di euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie (446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR); 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE)) e 304 milioni di cofinanziamento nazionale. Il PON città metropolitane 2014/2020, di titolarità dell'Agenzia di coesione territoriale, si pone in linea con gli obiettivi dell'Agenda urbana europea, che, come sopra evidenziato, individua nelle aree urbane le protagoniste delle sfide individuate nella Strategia Europa 2020<sup>21</sup>. Il PON si colloca, inoltre, nel quadro delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato<sup>22</sup> per la programmazione 2014-2020.

Secondo il PON, infatti, «il perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, attribuisce alle politiche urbane ulteriori ed ambiziosi compiti: definire politiche che si propongono di contrastare le ricadute sociali della crisi economica, esplorare con maggiore efficacia il tema del cambiamento climatico, accompagnare i processi di riforma e riorganizzazione istituzionale che si stanno compiendo negli Stati membri». Nel dettaglio si pone quale obiettivo operativo quello di

---

<sup>21</sup> Europa 2020 è la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione. È stata varata nel 2010 per creare le condizioni favorevoli a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

<sup>22</sup> L'Accordo di partenariato è il documento previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo, predisposto da uno Stato membro in collaborazione con le istituzioni di livello centrale e locali e i partner economici e sociali, con l'obiettivo di definire strategie, metodi e priorità di spesa. È approvato dalla Commissione europea in seguito ad un negoziato con lo Stato membro.

incidere su nodi tuttora irrisolti che ostacolano lo sviluppo nelle maggiori aree urbane del paese, interpretando due driver di sviluppo progettuale dei tre costitutivi l'Accordo di partenariato:

- applicazione del paradigma "Smart city" per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (Obiettivi tematici 2 e 4);
- promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio (interpretazione territoriale dell'Obiettivo tematico 9).

Le città metropolitane coinvolte sono 14: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Le città capoluogo sono individuate quali Autorità urbane e assumono il ruolo di Organismo Intermedio sulla base di un apposito atto di delega da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, a cui è assegnato il ruolo di Autorità di Gestione del PON.

Nella Tabella n. 1 a seguire vengono, a titolo esemplificativo, elencate le esperienze progettuali, distinte per Assi tematici e per città proponenti, che potranno essere realizzate grazie all'investimento delle risorse collegate al PON Metro.

**Tabella 1 – Esempi di progetti finanziati con il PON METRO**

Asse		Progetto	Descrizione del progetto	Importo
1 Agenda digitale metropolitana	Torino	Gestione Pratiche Edilizie	Il progetto riguarda la realizzazione di un sistema (tecnologico e metodologico) per l'interscambio e per la gestione dematerializzata delle pratiche edilizie comunali al fine di agevolare le interazioni dei cittadini con la PA, nonché le relazioni tra PA.	€ 1.000.000,00
	Firenze	Piattaforma Edilizia e Ambiente	Con questo progetto si produrrà un nuovo insieme di servizi digitali ai cittadini ed ai professionisti, anche tramite l'esposizione di dati in formato aperto. Per realizzare questo obiettivo, si digitalizzeranno numerosi processi afferenti all'ambito edilizia, urbanistica, ambiente, del Comune di Firenze e degli enti aderenti di cintura, e si dematerializzerà il corrispondente patrimonio informativo.	€ 4.012.146,80

	Roma	Dematerializzazione archivio progetti edilizia e urbanistica	Il progetto prevede la digitalizzazione dell'Archivio progetti del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, contenente i titoli edilizi corredati dai relativi elaborati progettuali rilasciati dal 1931 ad oggi, nonché dei Certificati di agibilità e di tutte le informazioni catastali, informazioni energetiche ecc. resi disponibili dagli altri Uffici capitolini, ovvero da altre amministrazioni.	€ 2.990.000,00
	Milano	HUB dell'innovazione inclusiva	Sviluppo di una Piattaforma informativa per mettere a valore i servizi offerti (anche da diversi soggetti) con l'Azione Hub Innovazione inclusiva (ad es. percorsi integrati di inserimento lavorativo, orientamento al lavoro e alla formazione, ecc.).	€ 327.249,30
2 Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana	Torino	Riqualificazione energetica di edifici pubblici	Obiettivo principale dell'azione è la riduzione dei consumi energetici del patrimonio edilizio municipale tramite un'operazione di riqualificazione energetica di diversi edifici pubblici altamente energivori (che consumano grandi quantità di energia), per una superficie complessiva pari a 32.000 metri quadrati.	€ 7.900.000,00
	Firenze	Estensione e potenziamento della rete ciclabile di Firenze	L'obiettivo è quindi di incrementare gli attuali circa 90 km di piste e percorsi ciclabili mediante ulteriori interventi per raggiungere l'estensione complessiva di oltre 110 km di rete (tra piste, percorsi ciclabili in ambito fluviale ed all'interno di parchi e giardini, percorsi promiscui)	€ 3.867.884,38
	Roma	Hub multimodali	Le attività previste riguardano miglioramento dell'accessibilità ai nodi di scambio esistenti (percorsi di accesso pedonali, ascensori, scale mobili, ecc.), informazioni e assistenza fornita all'utenza (segnaletica, pannelli a messaggio variabile, infomobilità, presenza di biglietterie e/o dell'ufficio	€ 2.000.000,00

			informazioni, etc.), sicurezza (presenza di sistemi di videosorveglianza, pavimentazioni, segnaletica, ecc.) nonché l'attivazione di nuovi servizi di mobilità sostenibile (colonnine elettriche di ricarica, postazioni di bike e car sharing).	
	Milano	Area per la mobilità condivisa e sostenibile	Le Aree di Mobilità saranno dotate, oltre che di sistemi di ricarica veicoli elettrici, di tecnologie innovative – eventualmente montate su pali intelligenti – quali ad es.: Open Wi-fi, rilevazione occupazione stalli di sosta, videosorveglianza, integrati alla Centrale di controllo del traffico.	€ 2.837.500,00
<b>3</b> Servizi per l'inclusione sociale	Torino	To home verso casa	L'azione prevede l'attivazione di un percorso di accompagnamento all'abitare attraverso la realizzazione di azioni/interventi multi-dimensionali e integrati d'inclusione attiva rivolti ad individui e nuclei familiari in situazioni di particolare fragilità (di reddito, fisica, psicologica o socioculturale,) che non consentono loro di mantenere o accedere autonomamente ad una casa "adatta".	€ 8.330.384,57
	Firenze	Agenzia sociale per la casa	Con il progetto si intende costituire nel Comune di Firenze l'agenzia sociale per la casa, un nuovo Servizio di accompagnamento e sostegno all'abitare, denominato F.A.S.E. (Firenze: abitare solidale per l'empowerment di comunità).	€ 700.000,00
	Roma	Accoglienza alle donne vittime di violenza	L'intervento prevede la destinazione di tre immobili confiscati alla mafia all'accoglienza delle donne vittime di violenza (centro antiviolenza e casa-rifugio), per i quali il Dipartimento SIMU ha presentato un progetto di riqualificazione e ristrutturazione.	€ 2.000.000,00
	Milano	Hub cittadino per l'ospitalità temporanea	Attività di accompagnamento sociale e abitativo per residenzialità temporanea del progetto Hub cittadino. I principali elementi caratterizzanti questo progetto sono	€ 421.875,00

			percorsi di mediazione culturale-linguistica a favore di cittadini stranieri; di coinvolgimento cittadini della zona per la progettazione di servizi di prossimità per il quartiere /i bisogni locali, occasione di attività micro-imprenditoriali (es. manutenzione verde, piccole manutenzioni e riparazioni, gastronomia e catering); sportello informativo aperto al quartiere sulla casa.	
4 Infrastrutture per l'inclusione sociale	Torino	Realizzazione e recupero di alloggi di edilizia abitativa pubblica	L'attività si pone l'obiettivo di fronteggiare la grave emergenza abitativa attraverso la creazione di alloggi da destinare all'utilizzo temporaneo per individui e famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche ed in emergenza abitativa.	€ 4.466.267,44
	Firenze	Immobile ex Meyer: risanamento conservativo edilizio per servizio di gestione emergenza abitativa	L'azione prevede quindi la lotta al disagio abitativo tramite la riqualificazione di alloggi di <i>housing</i> sociale del patrimonio disponibile in risposta, almeno parziale, delle famiglie in lista di attesa ex erp rivolgendo però l'attenzione anche e soprattutto a quella nuova fascia di famiglie che non rientrano economicamente nelle liste erp tradizionali, seconda soglia di accoglienza a bassa assistenza, ma che sono numericamente sempre più presenti per nuove e recenti cause come la morosità incolpevole.	€ 2.300.000,00
	Milano	Recupero di strutture pubbliche – Ristrutturazione edifici in degrado	Recupero (manutenzione e riqualificazione orientata alla sostenibilità ambientale), di edifici pubblici per ridurre la marginalità estrema e potenziare le reti di inclusione sociale.	€ 1.700.946,63



#### 4. Le esperienze di networking in Europa

L'efficacia delle nuove linee guida delle politiche europee è ancorata non solo all'aumento del valore aggiunto dei fondi strutturali sulle questioni urbane, ma anche e soprattutto al miglioramento della *governance* degli interventi urbani, attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* e incoraggiando le sinergie tra le politiche metropolitane. Questa consapevolezza che nel tempo si è affermata anche a livello di interventi e documenti ufficiali ha radici lontane, come dimostrano le reti tra le aree metropolitane europee che si sono organizzate già dalla fine del secolo scorso. *METREX*<sup>23</sup>, ad esempio, è nata nel 1996 alla Conferenza delle Regioni di Glasgow, col supporto della Commissione europea. Uno degli obiettivi di *METREX* è quello di contribuire all'instaurazione di forme di *governance* metropolitane, al fine di consentire la risoluzione efficace di problematiche urbane in chiave comunitaria (come ad esempio il cambiamento climatico, la sostenibilità ambientale, la connettività urbana, il bilanciamento tra rinnovamento ed espansione urbana etc.). Altra esperienza di rete che può essere citata è *URBACT II*<sup>24</sup> che ha lo scopo di facilitare il raggiungimento degli obiettivi della strategia 2020 attraverso lo scambio di esperienze che riguardano le politiche urbane. Questo obiettivo viene raggiunto attraverso tre tipi di interventi: (i) facilitando scambi di esperienze tra *policy makers* urbani, nel campo dello sviluppo urbano; (ii) diffondendo esperienze e *best practices* delle città e assicurando il trasferimento di *know how*; (iii) assistendo i *policy makers* e i manager dei programmi operativi a definire piani di azione di sviluppo urbano.

Per quanto riguarda le singole realtà metropolitane, in Europa sono numerose le esperienze di *network* consolidati, che hanno un valore aggiunto rispetto all'obiettivo dell'integrazione se solo si considerano le differenze esistenti nella *governance* metropolitana e nel riconoscimento dell'ente metropolitano, delle sue funzioni e relazioni con gli altri livelli di governo.

---

<sup>23</sup> *METREX*, la Rete delle regioni ed aree metropolitane europee, è una piattaforma per lo scambio di conoscenze, competenze ed esperienze sugli affari metropolitani, nonché per azioni congiunte su temi di comune interesse. La Rete ha membri provenienti da 50 regioni od aree metropolitane e partner in molte altre. *METREX* conferisce una dimensione metropolitana alle politiche, ai programmi ed ai progetti su scala europea. La Rete *METREX* è partner delle istituzioni europee, della comunità di ricerca, di enti governativi e delle loro reti (Fonte: [www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)).

<sup>24</sup> *URBACT* è un Programma europeo co-finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dagli Stati membri, nato con lo scopo di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra città europee. *URBACT II* rappresenta un'evoluzione del programma di iniziativa comunitaria *URBACT I*, lanciato nel 2002 per favorire gli scambi di esperienze tra le città partecipanti.

Barcellona, ad esempio, ha un network europeo molto avanzato. La città è, infatti, membro dell'*Enterprise Europe Network*<sup>25</sup> e di *Europe Direct*<sup>26</sup>, nonché membro fondatore di *Eurocities*<sup>27</sup>. Ha importanti *partnership* con Roma, in materia di dialogo interculturale, nell'ambito del programma ENPI CBC MED 2007–2013<sup>28</sup>, che coinvolge anche Mahdia, in Tunisia e Al-Balqa, in Giordania, con Napoli e Lubjana nell'ambito del Programma MED<sup>29</sup> e con Milano nell'ambito del progetto *Meaning - Metropolitan Europeans in Active Network Inducing Novelty in Governance*<sup>30</sup>. Barcellona è coinvolta anche in *Polycity*, che è un progetto di riqualificazione energetica e ambientale cui prendono parte anche Torino e Stoccarda. Tre sono gli obiettivi della cooperazione: (i) ridurre l'uso delle risorse non rinnovabili, (ii) utilizzare materiali e tecnologie eco-bio-compatibili e (iii) incrementare l'uso di fonti d'energia rinnovabili.

La città di Zagabria è un'altra città metropolitana europea con un network particolarmente sviluppato. È membro di *Eurocities*, *Energy cities*<sup>31</sup>, *Healty cities network*<sup>32</sup>. Ha *partnership* con Berlino, Bologna, Bruxelles, Budapest, Lisbona, Milano, Roma, Tirana, Vienna e Varsavia.

---

<sup>25</sup> Enterprise Europe Network, la più grande rete di servizi per aiutare le piccole e medie imprese a migliorare la loro competitività, sviluppare il loro potenziale di innovazione e confrontarsi in una dimensione internazionale, nasce nel 2008 promossa dalla Commissione europea ed opera in Europa e in diversi Paesi nel Mondo.

<sup>26</sup> Europe Direct è una rete europea di centri di informazione locale per ottenere risposte a domande sui diritti del cittadino europeo, finanziamenti, ecc., documenti e pubblicazioni sull'UE, riferimenti relativi ad altre fonti d'informazione, recapiti delle organizzazioni e degli organismi competenti.

<sup>27</sup> È un'organizzazione fondata nel 1986 dai sindaci di sei grandi città europee (Barcellona, Birmingham, Francoforte, Lione, Milano, Rotterdam) e comprende oggi 140 città in più di trenta stati Europei. L'obiettivo è rafforzare l'importante ruolo che i governi locali devono svolgere in una struttura di *governance* multilivello.

<sup>28</sup> Il progetto mira a combattere l'esclusione sociale e la povertà, migliorando i processi di *governance* per lo sviluppo locale e promuovendo il dialogo sociale e interculturale nelle 4 realtà urbane coinvolte: Roma, Barcellona, Mahdia (Tunisia), Al-Balqa (Giordania). Uno degli obiettivi del progetto è anche quello di creare una rete di città del Mediterraneo che si occupino di tematiche simili, partendo dalle 4 realtà urbane del progetto e arrivando a coinvolgere sempre più realtà urbane nel Mediterraneo.

<sup>29</sup> Il Programma Interreg MED ha l'obiettivo di migliorare la competitività dello spazio mediterraneo e garantirne la crescita in una logica di sviluppo sostenibile. Approvato dalla Commissione europea il 2 giugno 2015 con decisione C(2015) 3756, interessa regioni di dieci Stati Membri dell'Unione: Cipro, Croazia, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Regno Unito (Gibilterra), Slovenia, Spagna, e di tre Stati non UE in pre-adesione: Albania, Bosnia-Erzegovina e Montenegro.

<sup>30</sup> V. par. 5.

<sup>31</sup> È un'associazione delle autorità locali europee fondata nel 1990 e impegnata nella promozione di politiche energetiche locali sostenibili.

<sup>32</sup> Il Progetto Città Sane è promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), l'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite per la Salute, che dal 1948 opera con l'obiettivo di assicurare alla popolazione mondiale il più alto livello di salute.

Stoccarda è membro di CEMR (*Council of European Municipalities and Regions*)<sup>33</sup> e dell'*European Cities Network CLIP*<sup>34</sup>. È in relazione con Amsterdam, Vienna, Dublino, Copenaghen, etc. Ha inoltre condiviso su numerosi temi *best practices*: ad esempio sul tema della mobilità e trasporti (Brno, Malaga e altre città europee), in materia di energia (Graz, Edimburgo e Londra), sullo sviluppo economico e integrazione sociale (utilizza fondi del programma europeo EIF, *European Investment Fund*, e coopera con Amsterdam, Vienna, Dublino) e, infine, in materia di pianificazione urbana (utilizza fondi relativi al programma URBACT).

Vienna è membro di *Eurocities*, *UCUE (Union of Capitals of the European)*, *Union*, *Metrex* e sta implementando relazioni con molte città metropolitane nel quadro del programma Central Europe.

In Francia è Lione ad avere un network particolarmente consolidato. È membro di *Eurocities*, *CGLU (Associazione Mondiale delle Città e Governi Locali Uniti)*, *AFCCRE (Associazione Francese del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa)* e ha inoltre contatti con Lipsia, Francoforte, Goteborg, Barcellona, Torino, Milano etc. I temi di condivisione sono diversi. Sul tema mobilità e trasporti collabora con Torino, Birmingham e con le città del gruppo *Eurocities Transportation*; sul tema dei modelli di *governance* delle città metropolitane esiste uno scambio di *best practices* con la città di Montreal.

##### 5. Le esperienze di network delle città italiane

L'idea delle reti di città come veicolo di integrazione è in via di consolidamento anche in Italia. Molte esperienze sono state avviate direttamente dalle “neo” città metropolitane. Alcune coinvolgono, invece, importanti comuni italiani. Moltissimi network sono stati alimentati e promossi nell'ambito del programma europeo URBACT, cui hanno aderito numerose città italiane.

Tra le esperienze più recenti e significative c'è il progetto *MEANING - Metropolitan Europeans in Active Network, Inducing Novelty in Governance*, presentato dalla Città metropolitana di Milano e approvato dalla Commissione europea nel giugno 2016. Il progetto prevede, oltre a

---

<sup>33</sup> Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni europei (CEMR) rappresenta gli interessi delle autorità locali europee e delle loro associazioni in più di 40 paesi. Promuove la cittadinanza e lo scambio tra rappresentanti eletti.

<sup>34</sup> CLIP è una rete di 30 città europee che lavorano insieme per sostenere l'integrazione sociale ed economica dei migranti. Funziona sotto l'egida di una serie di organizzazioni europee, comprende una rete di città europee ed è sostenuta da un gruppo di centri di ricerca europei specializzati.

Milano capofila, la partecipazione di altre aree metropolitane, tra cui Barcellona, Lione, Porto, Zagabria, Bari e Riga. Obiettivo del progetto è quello di instaurare, attraverso una rete di scambio di *best practices*, un dialogo tra città metropolitane con anni di esperienze, che diventi motore di sviluppo locale sovracomunale a livello europeo. Nel progetto è previsto l'approfondimento di cinque temi, fissati in un calendario che ha avuto inizio lo scorso 16 febbraio 2017, a Milano. Questo primo evento ha affrontato il tema dei modelli di *governance* delle città metropolitane e l'Agenda urbana europea, coinvolgendo 70 partecipanti, invitati dalla Città metropolitana di Milano e dagli altri partner. Dall'analisi del calendario dei cinque incontri previsti, oltre Milano, Lione, Porto, Barcellona e Zagabria sembra emergere una agenda di priorità tematiche che devono alimentare le relazioni interne alle reti metropolitane nell'ottica di una (futura) integrazione che può declinarsi nel seguente modo: (i) il modello di *governance* della città metropolitana; (ii) la partecipazione dei cittadini alla vita delle città metropolitane europee; (iii) la capacità attrattiva della città metropolitana e la costruzione di un "brand" metropolitano; (iv) la gestione dei fondi europei da parte dei governi locali e il coinvolgimento degli attori sociali ed economici; (v) il trasporto urbano sostenibile.

La città metropolitana di Bologna è molto attiva nella partecipazione a diversi network europei tematici. Di particolare interesse il progetto *Gen-y*<sup>35</sup>, nell'ambito del programma Urban act II, che ha come obiettivo quello di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, attraverso la cooperazione tra mondo scientifico, istituzioni locali, imprese e cittadini per migliorare lo sviluppo, l'attrazione e la conservazione dei giovani talenti creativi e tecnici (in particolare nell'ambito dell'impresa) nelle città europee. Collabora al progetto *Connecting Nature*<sup>36</sup>, con 36 partner europei provenienti da 19 Stati membri che investiranno nell'attuazione su larga scala di "nature-based solutions", misurando l'impatto di questo approccio e condivideranno la loro esperienza a livello europeo e internazionale. Alla base del progetto c'è la forte crescita di interesse e di investimenti a livello comunitario per soluzioni intelligenti "progettate" per portare una maggiore presenza di elementi naturali nelle aree urbane e quindi migliorare gli ambienti cittadini, con importanti ricadute sulla creazione di posti di lavoro sostenibili, nonché sul miglioramento della salute e il benessere dei cittadini.

La città di Torino alimenta il proprio processo di integrazione europea attraverso l'adesione a numerosi network e associazioni internazionali, attraverso i quali è stato possibile sviluppare contatti

---

<sup>35</sup> Il network coinvolge le seguenti città: Poznań (Polonia), come capofila, Klaipėda (Lituania), Daugavpils (Lettonia), Coimbra (Portogallo), Torun (Polonia), Granada (Spagna), Wolverhampton (UK), Genova, Nantes (Francia), Città metropolitana di Bologna, Kristiansand (Norvegia), Promocio Economica de Sabadell (Spagna).

<sup>36</sup> Il progetto è un'azione di innovazione portata avanti nell'ambito di Horizon 2020.

per collaborazioni e progetti, partecipare a scambi di *best practices*, individuare occasioni di promozione delle risorse della città. Torino fa parte di *Eurocities*, nonché di numerose associazioni culturali europee, tra le quali *Emporion* (Associazione Europea dei Mercati), che dal 2006 coinvolge le città di Barcellona, Lione, Budapest e Torino, con l'obiettivo di riscoprire il valore economico sociale e culturale dei mercati dell'Europa e del Mediterraneo. Aderisce a reti a tema ambientale, come CIVITAS<sup>37</sup>, sul tema dei trasporti e a tema sociale, come Rete delle Città Europee sulle Politiche dei Tempi<sup>38</sup>.

Del network *Urbact Interactive Cities* fanno invece parte Genova e Palermo. Si tratta della prima rete di città europee che si concentra su un utilizzo partecipato e inclusivo delle piattaforme social, valorizzando il ruolo che queste piattaforme possono avere per il coinvolgimento diffuso dei cittadini nei processi di *decision making*, la gestione condivisa dei servizi, la promozione turistica del territorio e la creazione di nuove opportunità economiche per l'intero contesto urbano. La rete coinvolge, tra le altre, anche città come Parigi, Lisbona e Ghent. Al centro del progetto vi è la realizzazione di piani di comunicazione *social* integrati, che tengano conto dell'impatto del digitale sulle future azioni di sostenibilità urbana. La strategia di fondo è quella di immaginare i *social media* non solo come parte integrante dei piani di innovazione urbana, ma come *driver* di crescita diffusa per il territorio<sup>39</sup>. Nell'ambito di questo progetto Genova si pone come obiettivo quello di consolidare il modello di coordinamento *social* tra Comune, istituzioni culturali e attori del mondo economico e produttivo, coinvolgendo gli utenti in una strategia che favorisca non solo la visibilità della città ma anche il suo posizionamento nei principali mercati europei e globali.

Palermo inoltre, insieme ad altre dieci città europee<sup>40</sup>, è partner del progetto *URBACT CityMobilNet*, la cui capofila è la città di Bielefeld in Germania, che affronta le principali problematiche legate al trasporto pubblico e affianca le città aderenti nei processi di co-progettazione di nuove strategie innovative di mobilità urbana sostenibili. La città siciliana intende implementare

---

<sup>37</sup> La parola CIVITAS è stata coniata unendo tre componenti chiave della società europea moderna: città, vitalità e sostenibilità. L'iniziativa è stata lanciata nel 2002 per ridefinire le misure e le politiche nel campo dei trasporti per conseguire una migliore e più pulita mobilità cittadina. La Città di Torino aderisce dal 2015.

<sup>38</sup> La rete è stata creata nel 2009 per stabilire collaborazioni e scambi sulle politiche di utilizzo del tempo tra gli enti pubblici locali e regionali europei. Coinvolge, tra le altre, città come Barcellona, Lione e Parigi.

<sup>39</sup> L'esperienza di Parigi, con il coinvolgimento di *stakeholder* e *startup* fino all'utilizzo dei *social* per la promozione di botteghe storiche e piccole imprese del territorio, dimostra come siano numerose le modalità con cui i *social* possono indurre una crescita diffusa nei contesti urbani, attraverso modalità innovative di coinvolgimento degli utenti. Esperienze di riferimento sono quelle di Helsinki e Amsterdam che hanno approfondito il legame tra *open data* e *social media* in nome di un collegamento che può costituire ulteriore opportunità di interconnettività tra persone, imprese e iniziative attive sul territorio.

<sup>40</sup> Partecipano al network Burgos (Spagna), Braga (Portogallo), Morne-à-l'Eau e Aix Marseille Provence (Francia), Regione sud-est Malta (Malta), Agii Anargyri Kamatero (Grecia), Zadar (Croazia), Slatina (Romania).

l'utilizzo dei *social media* per favorire una maggiore fruizione dei servizi di trasporto locale, mettendo in rete le azioni realizzate da una pluralità di attori sul territorio (tra cui le *start-up* giovani create da soggetti come Mobilita Palermo e Push) proprio attraverso una combinazione efficace tra piattaforme ICT e *social*. Un'altra siciliana<sup>41</sup>, la città di Messina è coinvolta in “*Arrival Cities*”<sup>42</sup>, l'unico network europeo del programma “URBACT III” che affronta la sfida dei flussi migratori, avendo come rilevante obiettivo quello di trovare soluzioni locali ai problemi globali connessi alla crisi politico-economica. Messina è l'unica città italiana a far parte del network transnazionale che coinvolge altri comuni europei<sup>43</sup>. Aderendo al progetto, la città ha inteso investire nella creazione di una rete di *stakeholders* europei che possa facilitare il reperimento di fondi comunitari da utilizzare per interventi migliorativi nel campo dell'accoglienza e inclusione dei migranti presenti nel territorio comunale, dando anche il proprio contributo alla ricerca e costruzione di “buone prassi” per l'integrazione.

Firenze fa parte del network *Joining Forces Results*, che ha come capofila la città di Lille in Francia<sup>44</sup> e che si pone come obiettivo quello di condividere le strategie di elaborazione di *governance* urbana per gestire le sfide della competitività, coesione e sostenibilità. In particolare i temi sui quali si condividono le esperienze sono la pianificazione territoriale, la gestione e trasporto della mobilità, le principali questioni ambientali (approvvigionamento idrico, smaltimento rifiuti, ecc.), economia della conoscenza (creatività, ricerca e istruzione), la *governance* (intesa anche nella forma del coinvolgimento dei privati), inclusione sociale, partecipazione dei cittadini, marketing territoriale.

Piacenza guida il progetto MAPS, che ha come obiettivo quello di individuare nuove modalità di fruizione e di riutilizzo degli spazi militari in disuso, anche a partire da una collaborazione

---

<sup>41</sup> Sempre in Sicilia, Siracusa sta approfondendo il suo impegno sui temi della *smart city* e dell'innovazione urbana attraverso il *network* Tech Town, che mette in rete una serie di realtà europee di medie dimensioni impegnate nella promozione di nuove competenze digitali tra i cittadini come elemento di crescita per l'intero territorio. Il coinvolgimento attivo di incubatori di *startup*, consorzi e fondazioni impegnati sul tema dell'innovazione e delle scuole del territorio sta favorendo l'emergere di una consapevolezza diffusa sulle potenzialità del digitale per innovare le imprese del territorio e favorire la creazione di nuova occupazione di qualità. Da San Sebastian a Clermont Ferrand, le tante realtà urbane europee coinvolte nel progetto Urbact stanno elaborando strategie capaci di migliorare il modo in cui le città europee concepiscono gli ecosistemi di innovazione come nodi centrali per uno sviluppo integrato e sostenibile dell'intero contesto locale.

<sup>42</sup> Il programma aiuta le città a sviluppare strumenti e soluzioni pragmatiche alle sfide politiche comuni agendo insieme su un doppio livello: “transnazionale” per lo scambio e la cooperazione e “locale” per la costruzione di un Piano di Azione Locale, condiviso con gli attori del territorio. Le città di frontiera sono quelle maggiormente esposte alla gestione dell'accoglienza e della permanenza di chi arriva in Europa in cerca di pace e di una vita migliore. L'obiettivo del progetto è quello di incidere, in particolare, sui temi della valorizzazione ed inclusione lavorativa del capitale umano migrante; dell'accesso a servizi chiave come l'alloggio, la salute e l'educazione; della lotta contro la xenofobia e la radicalizzazione; incoraggiare la partecipazione del settore privato; l'E-Inclusion.

<sup>43</sup> Amadora (Portogallo), le Città di Salonicco (Grecia), Riga (Lettonia) e Oldenburg (Germania), i Comuni di Roquetas de Mar (Spagna) e di Vantaa (Finlandia), la Circoscrizione di Val de Marne (Francia) e l'Università Tecnica di Dresda (Germania).

<sup>44</sup> Partecipano al progetto Siviglia (Spagna), Burgas (Bulgaria), Cracovia (Polonia), Brno (Repubblica Ceca), Eindhoven (Olanda), Bruxelles (Belgio).

rafforzata con l'Agazia del Demanio. Questa esperienza vede la città emiliana a confronto con altre realtà europee impegnate nell'opera di recupero di strutture potenzialmente decisive per avviare nuove forme di sviluppo urbano condiviso<sup>45</sup>.

La città di Napoli è invece capofila di *2nd Chance*<sup>46</sup>, il network europeo che ha come obiettivo la riqualificazione dei cosiddetti “giganti dormienti”, ovvero le grandi strutture abbandonate nei centri storici. Il network coinvolge anche Genova tra i partner, che ha concentrato la sua esperienza nella realizzazione di un piano di recupero per la Caserma Gavoglio, struttura militare dismessa, sita a pochi passi dal centro storico del capoluogo ligure. Napoli si è posta quale obiettivo la riqualificazione dell'ex Ospedale Militare dei Quartieri Spagnoli, da trasformare in incubatore di innovazione culturale per l'intero centro storico.

Venezia è stata, infine, capofila del network MILE<sup>47</sup>, che aveva l'obiettivo generale di indirizzare e migliorare le pratiche di integrazione degli immigrati all'interno dei programmi operativi regionali e di assistere le Città partner nell'identificazione di proposte progettuali che potessero trovare finanziamento nei Fondi Strutturali o altre fonti di finanziamento europee o nazionali. Il progetto ha realizzato tre piani d'azione locale incentrati sui seguenti temi: promozione e sviluppo dell'imprenditorialità; inclusione attiva per l'accesso al mercato del lavoro; accesso ai servizi di istruzione, sanitari e abitativi e dialogo interculturale. Il progetto ha inoltre sviluppato un manuale per la redazione dei piani di azione locali in Urbact II tradotto in 8 lingue europee.

## 6. I network tra città metropolitane: nuovi paradigmi per l'elaborazione e l'integrazione delle politiche europee

Bruce Katz e Jennifer Bradley, della Brookings Institution, nel loro lavoro di ricerca, intitolato «*The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*»<sup>48</sup>, sostengono che i grandi laboratori e i grandi motori dell'economia americana sono le

---

<sup>45</sup> Partecipano al *network* Serres (Grecia), Varaždin (Croazia), Szombathely (Ungheria), Telsiai (Lituania), Koblenz (Germania), Longford (Irlanda), Espinho (Portogallo), Cartagena (Spagna).

<sup>46</sup> Partecipano al *network* Dubrovnik (Croazia), Maribor (Slovenia), Lublin (Polonia), Chemnitz (Germania), Bruxelles (Belgio), Caen (Francia), Liverpool (Gran Bretagna), Gijon (Spagna), Porto (Portogallo).

<sup>47</sup> Hanno preso parte al *network* il Distretto di Charlois (Paesi Bassi), Vantaa (Finlandia), Torino (Italia), Timisoara (Romania), Komotini (Grecia), Siviglia (Spagna), Amadora (Portogallo), Nea Alikarnassos (Grecia).

<sup>48</sup> B. KATZ, J. BRADLEY, *The Metropolitan Revolution*, Brookings Focus Book, 2014. In specie secondo i due Autori le città metropolitane nella misura in cui sono in grado di costruire reti ravvicinate di relazioni tra soggetti produttivi, mondo della ricerca, istituzioni e “facilitatori dell'innovazione” all'interno di un contesto vivibile, e ben infrastrutturato.

città. I due ricercatori affermano che la rivoluzione metropolitana sta minando il “costrutto” condiviso nella popolazione americana secondo il quale «il governo federale e gli stati fossero gli adulti nel sistema, impostassero la direzione, mentre le città e le aree metropolitane fossero i bambini, in attesa di direttive», infatti «le città e le aree metropolitane stanno diventando i leader della nazione: sperimentano, rischiano, fanno scelte difficili». E la ragione di questa inversione della gerarchia di importanza sta nel fatto – secondo i due Autori – che le aree metropolitane americane si sono distinte rispetto ai governi centrali in termini di capacità di innovazione, non solo economica e tecnologica, ma anche politica, consentendo al Paese di uscire dalla crisi.

In Europa, se si guarda ai tentativi di riforme in corso a livello di governi nazionali, appare ancora mancante una adeguata riflessione sulla dimensione geopolitica metropolitana, ovvero sul ruolo della città metropolitana, quale attore principale delle politiche nazionali ed europee. Di ciò pare testimonianza eloquente la riforma italiana<sup>49</sup>, che con l’istituzionalizzazione delle città metropolitane e relativa imposizione dei confini introduce uno strumento solo in parte adeguato ad affrontare le nuove sfide emergenti nei contesti metropolitani. L’interpretazione accolta della dimensione metropolitana appare ispirato a un approccio statico, appunto come un tentativo di fissare confini, preferito rispetto a uno di tipo dinamico che meglio potrebbe cogliere le vocazioni di questa realtà che superano il proprio perimetro territoriale. La città contemporanea, infatti, si alimenta di flussi e relazioni, di reti di cooperazione, di sperimentazioni, alleanze, conflitti tra più interessi in gioco, ed è questa connotazione dinamica che è insieme valore e patrimonio dell’esperienza metropolitana e non solo. La naturale vocazione dialogica della città metropolitana, oggi, sembra poter diventare metodo di elaborazione delle politiche nazionali ed europee e veicolo principale di integrazione. In questo senso le esperienze di network delle città europee, soprattutto condivise tra quelle metropolitane è un’ulteriore testimonianza della necessità di un decisivo cambio di paradigma dei processi decisionali, sempre più alimentati dal confronto e dalla condivisione delle esperienze provenienti dai territori, funzionali a ridurre le disparità, rafforzare la coesione e accelerare lo sviluppo.

L’Europa per contro sta dando un segnale importante di aver colto il ruolo dei territori e, in specie, delle città metropolitane come motore di crescita dell’Unione. Lo dimostra evidentemente il superamento delle politiche tradizionali di tipo *top-down* da parte delle politiche *place based*, attraverso il supporto, anche finanziario, sia di progettualità a livello di governo metropolitano in

---

<sup>49</sup> Non è peraltro l’unico esempio. In Francia, ad esempio, la riforma delle regioni, come quella metropolitana appare per alcuni versi più che altro una risposta dello Stato ai rischi e ai problemi della frammentazione amministrativa.



ambiti strategici come il digitale, le infrastrutture, la mobilità, l'inclusione sociale, sia di reti di città che condividano *best practices* su temi e questioni di comune interesse.

È dall'esperienza delle reti di città metropolitane che possono derivare le moderne strategie di elaborazione di *governance* dei territori e di integrazione. Il punto di partenza è la percezione del limite di un approccio monistico, in quanto per l'attuale complessità delle sfide globali nessun livello di governo è in grado di definire politiche adeguate senza confronto con tutti gli altri attori coinvolti, dalle imprese ai cittadini, alle associazioni e senza competizione positiva con gli altri livelli di governo. Come anche suggerito dal Premio Nobel Amartya Sen, il requisito di ogni principio di giustizia è l'esistenza di «partecipazione politica, dialogo e confronto pubblico», infatti «se il dibattito sulle istanze della giustizia è confinato a un luogo specifico ... si profila il pericolo di ignorare o trascurare molte obiezioni stimolanti che ... non riescono a emergere nella discussione politica locale o a trovare spazio nei confronti circoscritti all'interno della specifica cultura locale». Solo attraverso il confronto e il dibattito aperto che «sono alcuni dei modi in cui è possibile promuovere la democrazia globale senza attendere la creazione di uno Stato globale»<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> A. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano 2010, 413-414.