



Doc. 619

Consultabile

**La città metropolitana di Venezia.
Come cambiano i criteri per la sua definizione.**

a cura di
Luca Ciresola

Febbraio 2005

Indice

Introduzione	5
Il Sistema Urbano Veneziano.....	7
<i>I cambiamenti intervenuti nel SUV dal 1971 ad oggi</i>	7
<i>Occorre un nuovo criterio di definizione del SUV?</i>	8
<i>Quale nuovo modello interpretativo?</i>	9
Il confronto con realtà simili a Venezia	11
Le aree metropolitane	14
<i>Dalla città all'area metropolitana</i>	14
<i>Aree urbane e competizione, nei Paesi dell'Unione Europea</i>	15
<i>La città come "luogo di relazione"</i>	16
<i>La "città reticolare"</i>	17
Elementi di teoria di economia urbana.....	18
Aree metropolitane: la normativa italiana	23
Fonti bibliografiche e siti Web consultati	25

Introduzione

Molte realtà urbane hanno vissuto negli ultimi decenni una forte espansione territoriale ed una progressiva intensificazione e diversificazione dei rapporti con altre città, di grandi dimensioni e minori. Le città paiono legate in modi sempre diversi e complessi con lo spazio regionale circostante e formano così veri sistemi urbani, reti di città.

Nella “città reticolare” si instaurano nuovi sistemi di relazione e flussi diversi di interazione, comunicazione ed informazione. Le città si stanno progressivamente specializzando come luoghi di relazioni legate alle attività di servizio, alla produzione, alle attività culturali e ricreative.

Un sistema urbano va oggi definito ed interpretato in termini funzionali, come “città giornaliera”, luogo dove si svolge la maggior parte della vita quotidiana della popolazione. Esso appare come un mercato locale entro cui avvengono gli scambi di beni, informazioni e servizi fra individui e fra gruppi umani e comprende le sedi in cui tali attività si svolgono giornalmente.

Anche il Sistema Urbano Veneziano, un tempo fortemente centralizzato sul capoluogo, presenta oggi una struttura economico-produttiva frammentata e localizzazioni “sparse” sul territorio. Anche le dinamiche abitative hanno manifestato, per varie motivazioni, un progressivo allontanamento dal comune centrale.

Simili cambiamenti nelle impostazioni di base delle organizzazioni urbane spingono a pensare che gli schemi concettuali con cui sono state tradizionalmente studiate non siano più capaci di interpretarne efficacemente le trasformazioni in atto. E la letteratura prevalente concorda in tal senso.

Come interpretare allora tale processo di mutamento delle aree urbane? Come gestire tali trasformazioni urbane, sempre più orientate verso una loro riqualificazione e rivitalizzazione? Intorno a tale questione si è sviluppato un ampio dibattito, ancora in corso.

Comprendere quali criteri sia più opportuno utilizzare nel definire una città metropolitana è un'operazione complessa e di non immediata soluzione. In tale quadro, il presente lavoro vuole fornire alcuni spunti di riflessione sulle più recenti dinamiche metropolitane, evidenziandone gli elementi ritenuti più significativi e più utili ai fini di una pianificazione strategica.

Le tendenze riscontrate nel sistema urbano veneziano trovano conferma in altre realtà metropolitane, caratterizzate da una rete di connessioni sempre più intricata. La rete relazionale è più complessa perché è mutato ciò di cui essa è espressione. Le esigenze relazionali che influiscono in misura progressivamente maggiore sulle dinamiche urbane e sulla evoluzione delle città sono legate soprattutto alla sfera dei rapporti sociali. La vita sociale ha assunto cioè un peso crescente nella determinazione dei “flussi” intra e tra città;

la qualità di vita è divenuta un parametro localizzativo fondamentale per gli individui; è aumentata l'attenzione verso bisogni sociali non essenziali.

L'appartenenza ad una medesima città metropolitana trova oggi ragion d'essere se riesce a proporsi come sintesi espressiva condivisa, in cui tutti i componenti si riconoscono e possono trovare qualcosa della propria identità, del proprio dinamismo economico e della propria caratteristica relazionale.

Il Sistema Urbano Veneziano

I cambiamenti intervenuti nel SUV dal 1971 ad oggi

Quali sono i punti di forza della città di Venezia? Quali le sue debolezze?

Quali obiettivi orientano i mutamenti della base economica e dell'organizzazione fisica e funzionale della città?

A quale gerarchia può essere collocata la nostra realtà comunale rispetto ai contesti più vasti? A quali potrebbe puntare in futuro?

Quale è il ruolo della Terraferma all'interno di un'unica città di Venezia? Quale funzione svolge quest'ultima, nel rapporto di competizione e cooperazione con altri grandi centri urbani, nazionali ed internazionali?

Sono queste alcune delle domande a cui i lavori del Piano Strategico della Città di Venezia hanno cercato di dare risposta (e continuano a farlo), attraverso l'analisi di come si siano evolute, nei decenni addietro e negli anni più recenti, la struttura e le funzioni del Sistema Urbano Veneziano.

Quello di “*sistema urbano*” è un *concetto* teorico *non univoco e mutevole*. Diverse possono essere infatti le metodologie adottate per la sua definizione. Inoltre una volta fissato il criterio, l'area può cambiare continuamente i propri confini, al verificarsi o meno delle condizioni di appartenenza alla stessa.

Uno dei metodi più utilizzati per la definizione di un sistema urbano è quello basato sui *flussi di pendolarismo* per motivi di lavoro e studio, che fa ricomprendere in esso i comuni di cintura, rispetto ad una *central city*, aventi una data percentuale di pendolari verso il comune “capoluogo”.

Tale modello si adatta molto bene alle caratteristiche socio-economiche che la realtà veneziana ha manifestato nel corso dell'ultimo trentennio, seppur in misura sempre meno forte. La “città di Venezia” era infatti dominata da una struttura economica molto centralizzata (di stampo fordista per quanto attiene Marghera e legata alla teoria del *Central Business District – CBD* per quanto riguarda Venezia e Mestre) e da un mercato del lavoro dipendente dal centro del sistema. In tal senso, i flussi di pendolarismo verso il comune capoluogo erano una buona rappresentazione delle dinamiche e delle relazioni che si instauravano all'interno del “bacino” urbano.

Considerando le scadenze censuarie dal 1971 al 2001, il Sistema Urbano Veneziano (così definito) ha registrato la massima espansione nel 1981, con 20 comuni coinvolti (tra cui Mogliano Veneto, appartenente alla provincia di Treviso). Successivamente, i confini si sono ristretti; nel 1991 i comuni appartenenti erano soltanto 15 (tra cui sempre Mogliano). Per il 2001 non è possibile indicarne la conformazione, in quanto non si dispone ancora dei dati sui flussi di pendolari a tale dettaglio.

Ma per comprendere le dinamiche demografiche e socio-economiche intervenute nell'area veneziana nel corso degli ultimi quarant'anni, è possibile muoversi anche diversamente, mantenendo fissa una certa conformazione del SUV (ad esempio quella del 1981, con 20 comuni coinvolti) e valutando all'interno di questo l'evoluzione delle variabili più significative. Si ipotizza cioè che i confini del SUV al 1981 abbiano ancora una ragion d'essere, nonostante che proprio il suo parametro costitutivo (il pendolarismo sulla *central city*) assuma valori diversi.

Assumendo tale ottica, si osserva come tra il 1971 e il 2001 l'intero SUV si sia profondamente modificato, con una progressiva diminuzione dei residenti e dei flussi di pendolarismo. Anche in comune capoluogo, la popolazione residente è calata; non i pendolari, che hanno così colmato l'offerta di posti di lavoro.

Progressivamente si sono però rafforzati anche altri poli di attrazione del lavoro. Le relazioni con alcuni centri minori del SUV (di dimensione comunque significativa) sono divenute sempre più complesse. Inoltre, anche realtà come Padova e Treviso hanno aumentato la propria forza attrattiva, testimoniata da una diminuzione dei pendolari complessivi del SUV. L'intero sistema diviene multipolarizzato.

Occorre un nuovo criterio di definizione del SUV?

Un tempo sistema fortemente centralizzato sul capoluogo, la "città di Venezia" presenta oggi *una struttura economico-produttiva frammentata*, con *localizzazioni "sparse" sul territorio*.

L'evoluzione del sistema urbano veneziano, caratterizzata da un progressivo decentramento dal capoluogo, ha interessato anche le *dinamiche abitative*. Nel corso degli anni Settanta la popolazione residente ha avuto una forte espansione sul territorio, tra il Centro Storico e Mestre e da quest'ultima verso le sue cinture, determinando così un ampliamento dei confini del Sistema Urbano. Anche negli anni Ottanta, in tutto il Veneto, i cosiddetti comuni centrali (i comuni capoluogo) hanno continuato a perdere importanza in termini di attrazione residenziale. I residenti si sono spostati verso realtà limitrofe di minori dimensioni.

Diverse sono le cause che hanno determinato tale fenomeno, tra cui una minore capacità attrattiva e problemi di mis-match nel mercato del lavoro, problemi di mobilità, un livello particolarmente elevato dei prezzi degli immobili, la scarsa presenza di servizi alle imprese.

Questi pochi elementi sono sufficienti per comprendere come un cambiamento così rilevante nell'impostazione di base di tale organizzazione richieda, anche da un punto di vista puramente teorico, una *rettifica del modello interpretativo* con cui ci si accosta al contesto territoriale oggetto di studio.

La nascita di nuovi poli di insediamento demografico e di rilevanti attività economiche (interni ed esterni al SUV) ha portato alla nascita di una nuova *rete relazionale multipolarizzata*. Il Sistema Urbano Veneziano si è profondamente modificato, in quanto sono cambiate le relazioni con il capoluogo. E' un SUV più complesso, avente maggiore integrazione interna ed un rapporto con l'esterno più consolidato.

Quale nuovo modello interpretativo?

Come rivedere il modello di definizione ed interpretazione del SUV? Quali elementi di valutazione è più opportuno utilizzare, al fine di descrivere in maniera corretta la situazione dell'attuale sistema, nonché le relative dinamiche? Quali nuove proxy, in sostituzione o affiancamento a quelle finora adottate?

Definire i confini di un'area urbana non è un esercizio statistico fine a se stesso e non sono solo di questo tipo le finalità che ci si prefigge. L'operazione è infatti estremamente utile proprio per i risvolti applicativi che ne possono derivare, connessi, ad esempio, alla *definizione della dimensione ottima di un'area* interessata dalla fornitura dei medesimi servizi, al fine di minimizzarne i costi di gestione.

In tal senso appare oggi necessario comprendere quali aspetti colgono in maniera più significativa le relazioni (in senso lato), tradizionali ed emergenti, che rendono vivo ed "unito" il nostro territorio. Riuscire ad afferrare i fili principali della trama relazionale della società locale, che disegnano il percorso delle più rilevanti esigenze ed aspirazioni dei cittadini stessi.

Coloro che vivono in un'area metropolitana sentono, forse più che mai, l'esigenza di riconoscersi in essa, sentire vera e vitale la propria appartenenza a luoghi comuni di scambio relazionale, punti d'incontro di interessi differenti. Un senso di appartenenza che dovrebbe rispecchiare qualche aspetto particolare di coloro che ne fanno parte. La *città metropolitana* deve proporsi come una *sintesi condivisa e riconosciuta*, in cui molti componenti si riconoscono e possono trovare qualcosa della propria espressione, del proprio dinamismo economico e della proprie caratteristiche relazionali.

Bisogna, probabilmente, diffondere una "cultura metropolitana", sensibilizzare i contesti locali in un'ottica di "città metropolitana". Per far questo occorre che le diverse realtà locali si sentano coinvolte, si riconoscano in essa. Non sono da sottovalutare perciò proprio quelle reti relazionali che nascono da manifestazioni concrete della vita sociale delle persone. Le metropoli devono comprendere quelle località che, per motivazioni diverse, rientrano nello spazio relazionale quotidiano (anche solamente ipotizzato) di ciascun individuo, che può essere definito da situazioni quali ad esempio "lavoro in quel posto", "vado a fare la spesa

in quell'altra località”, “potrei andare al cinema lì”, “conosco una buona pizzeria là”, “perché non andare a teatro in centro”.

Una metropoli acquisisce inoltre uno spessore ancora maggiore se viene riconosciuta (da coloro che vi appartengono) come area strategica per lo sviluppo economico di ampio raggio (regionale, nazionale ed internazionale).

Il confronto con realtà simili a Venezia

Per comprendere meglio l'evoluzione dell'intero sistema urbano veneziano nell'ultimo decennio e individuare più chiaramente i fattori che ne hanno determinato l'espansione, può essere interessante confrontare tale dinamica con quella manifestatasi in altre metropoli italiane.

Per "città metropolitana" intendiamo qui il territorio formato dal comune capoluogo, da quelli ad esso immediatamente confinanti (definiti dall'ISTAT come di "prima corona"), nonché da quelli adiacenti a quest'ultima (che costituiranno la "seconda corona"). La scelta dei comuni limitrofi è eseguita quindi sulla base della semplice contiguità geografica dei territori.

Tale criterio porta alla definizione di un'area che risulta quasi sempre differente a quella ottenibile sulla base di altre metodologie (come ad esempio quella basata sui flussi di pendolarismo per motivi di lavoro e studio), che trascurano l'aspetto della vicinanza fisica, valorizzando maggiormente altre dinamiche di interazione. Nel caso di Venezia, l'area metropolitana a cui ci si riferisce in questo capitolo non corrisponde al SUV, che comprende alcuni comuni esterni alle due corone (definita come sopra) e ne trascurava invece altri, ad esse appartenenti.

Lo sviluppo residenziale di un'area urbana risulta condizionato da diversi fattori: eventi storici, cambiamenti negli assetti produttivi, caratteristiche geografiche, ecc.. Rispetto a quest'ultimo elemento, nel caso veneziano la presenza di una fascia costiera ha esercitato una notevole influenza sulle dinamiche abitative ed ha condizionato lo sviluppo urbano.

Per rendere quindi più efficace il confronto con altre "città metropolitane" d'Italia, è possibile focalizzare l'attenzione su quelle aventi caratteristiche morfologiche simili, ovvero lambite (almeno per un lato) dal mare. In Italia vi sono sette realtà che presentano tali caratteristiche geografiche: Napoli, Palermo, Genova, Bari, Catania, Messina e Venezia (appunto).

Si tratta di aree urbane aventi taglie demografiche molto differenti. Il Censimento della Popolazione e delle Abitazioni del 2001 ha registrato nella metropoli partenopea oltre 2 milione di persone, a Palermo più di 1 milione. Nelle aree urbane di Bari e Catania vivono quasi 900 mila residenti, in quelle di Venezia e Genova tra le 757 e le 783 mila persone. Decisamente inferiore il numero di abitanti censiti nel sistema urbano di Messina (poco più di 312 mila unità).

Il confronto dei dati rilevati ai Censimenti della Popolazione 1991 e 2001 fornisce preziose indicazioni sulla evoluzione demografica complessiva di tali aree, nonché sulle dinamiche interne alle stesse. Tra il 1991 e il 2001, la popolazione residente in Italia si è rivelata

pressoché stabile¹. **Tutti i comuni di maggiori dimensioni** (esclusa Messina e comprese anche realtà come Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze e Verona) **hanno perso popolazione, ma ciò a vantaggio delle corone circostanti**. Le città hanno vissuto cioè una profonda trasformazione, con uno spostamento della residenza dai centri verso le fasce esterne, espressione di uno stadio più avanzato di urbanizzazione, in cui i capoluogo risultano punti cardine di **aree sempre più ampie**.

Tra le metropoli sopra menzionate (accomunate dalla presenza di una fascia costiera), **Genova e Venezia** sono le sole a presentare una **dinamica demografica negativa**. Oltre al comune centrale, **diminuisce cioè la popolazione dell'intero sistema urbano**. Nel caso del capoluogo ligure, i residenti diminuiscono anche nelle corone circostanti. A Venezia, la crescita della prima (+2,3%) ed, ancora più, della seconda corona (+5,7%) non riescono a compensare la perdita del capoluogo.

Popolazione residente in alcune città metropolitane
(comuni costieri con almeno 250 mila residenti e loro cinture).
Censimenti della Popolazione e delle Abitazioni 1991 e 2001.
Valore assoluto 2001 e variazione percentuale 1991-2001

	2001			
	Comune	Prima Corona	Seconda Corona	Area Urbana
Napoli	1.004.500	552.032	452.775	2.009.307
Palermo	686.722	112.053	264.520	1.063.295
Genova	610.307	65.624	81.205	757.136
Bari	316.532	246.738	332.237	895.507
Catania	313.110	233.371	321.325	867.806
Venezia	271.073	245.230	266.973	783.276
Messina	252.026	27.992	32.612	312.630

	Variazione percentuale 1991-2001			
	Comune	Prima Corona	Seconda Corona	Area Urbana
Napoli	-5,9	4,5	14,1	0,9
Palermo	-1,7	18	5,5	1,8
Genova	-10,1	-1	-1,5	-8,5
Bari	-7,5	4,6	5,4	0,2
Catania	-6	7,1	5,5	1,4
Venezia	-9,2	2,3	5,7	-1,0
Messina	8,8	3,5	0,9	7,4

Fonte: ISTAT, Censimenti della Popolazione e delle Abitazioni 1991 e 2001

¹ Al Censimento 2001 la popolazione italiana ammonta a quasi 57 milioni di persone, di cui il 16% circa vive in comuni di ampiezza demografica superiore ai 250 mila abitanti.

Il fenomeno risente senza dubbio delle dinamiche naturali di natalità e mortalità della popolazione, queste ultime particolarmente negative, soprattutto a Genova. Tuttavia, potrebbe essere indicativo della progressiva formazione di corone di raggio ancora più ampio (aventi sempre il medesimo comune centrale di riferimento) oppure ancora denunciare la presenza di nuovi poli di attrazione, verso cui si dirige parte dei residenti in uscita dal comune centrale.

Le aree urbane di Palermo, Catania, Napoli e Bari paiono essersi consolidate. La perdita di residenti nei rispettivi comuni centrali è stata infatti ben assorbita da quelli limitrofi. Particolarmente significative le dinamiche residenziali della prima corona di Palermo (+18%) e della seconda corona a Napoli (+14,1%), a testimonianza di una distribuzione sul territorio estremamente diffusa, ma “bordata” dai confini della metropoli.

Anche il sistema urbano di Messina ha registrato un incremento demografico (di oltre 7 punti percentuali) tra i Censimenti 1991 e 2001. Ma in questo caso, proprio il capoluogo dimostra il maggior aumento percentuale nel numero di residenti, con una quota (+8,8%) ben superiore a quella dei comuni di prima e seconda corona, delineando così un modello di crescita della popolazione ancora fortemente accentrato e diverso dalle altre metropoli costiere.

Le aree metropolitane

In questa sezione vengono presentati alcuni spunti di riflessione tratti da fonti diverse, liberamente adattati dall'autore.

Le osservazioni che ne emergono risultano utili a descrivere l'evoluzione in atto in quella che potrebbe essere definita la nostra "esperienza di città". Come cioè si stiano modificando gli elementi su cui si basa il riconoscimento in una determinata città metropolitana e gli impatti che ne derivano da un punto di vista di organizzazione sul territorio.

Le considerazioni qui riportate paiono inoltre confermare quanto affermato nelle precedenti sezioni, sottolineando come la città viva oggi una fase di intensificazione dei rapporti con altre realtà urbane e, al suo interno, un aumento della complessità relazionale dei propri "fruitori", che in essa si riconoscono.

Dalla città all'area metropolitana

(tratto da G.Campilongo "Aree metropolitane, città metropolitane. Fonti giuridiche - problematiche aperte", in Rapporto Annuale Apat 2004)

La crescita delle città, storicamente determinata dalla concomitanza di situazioni favorevoli allo sviluppo delle attività umane, ha avuto una forte accelerazione con la rivoluzione industriale, nel momento in cui l'evoluzione dei mezzi di trasporto ha consentito alla nascente industria di potersi localizzare anche distante dalle fonti di materie prime e di energia. Le città sono così cresciute in tempi e dimensioni eccezionali, insediando al proprio interno sia le attività produttive che le residenze dei lavoratori. In molti casi ciò è avvenuto con un'espansione a macchia d'olio e senza alcuna attività di pianificazione, generando così quartieri periferici degradati per promiscuità di funzioni, nonché carenze di servizi e infrastrutture.

Successivamente, la concentrazione di attività e persone ha interessato anche il territorio immediatamente circostante la città, determinando rapporti di interdipendenza socio-economica tra quest'ultima e il suo intorno e, di conseguenza, flussi intensi di persone, beni e informazioni. Hanno avuto così origine le **aree metropolitane**, caratterizzate da un alta densità di abitanti e attività (rispetto alla campagna), nonché da intense relazioni tra la città centrale (di grandi dimensioni) e i nuclei minori. Relazioni legate non solo allo svolgimento delle attività produttive, ma determinate anche dalla fruizione dei servizi (di varia natura) presenti nella città "madre" o di riferimento.

Intraprendere attività produttive o terziarie in città, nonché fissare in essa la propria residenza è divenuto economicamente non conveniente. La scelta localizzativa si è dunque spostata verso l'esterno. Ciò ha comportato un diverso modo di rapportarsi tra città centrale e centri minori. Questi ultimi sono diventati a loro volta poli attrattori di funzioni pregiate

rispetto al loro intorno territoriale, non arrestando comunque la crescita delle aree metropolitane.

Lo sviluppo dei sistemi di comunicazione e dell'informatica ha poi contribuito ad estendere su scala nazionale e internazionale le reti di interazione tra i grandi sistemi urbani (globalizzazione), innescando processi di competizione regionale determinata dalla ricerca di nuovi mercati, ma anche di ambienti fisici e sociali più favorevoli alla produzione.

Agglomerazione, prossimità, interazione sociale, compresenza di attività diversificate, attività di alto livello qualitativo sono tutti elementi che fanno della città il luogo della creatività e della innovazione. Inoltre rappresentano fattori di attrazione dello sviluppo delle aree regionali circostanti, che utilizzano la città come “grande esternalità”: fornitrice di servizi avanzati, mercato, *gateway* per i mercati internazionali.

Ma tutto questo può causare anche pesanti situazioni di invivibilità, dovute all'abuso del territorio e al forte impatto sull'ambiente che la città genera, in termini di risorse consumate, riduzione della biodiversità, inquinamento, carenza di infrastrutture e servizi adeguati, esodo dei residenti dal centro storico, formazione di quartieri periferici degradati, congestione del traffico, ecc..

Aree urbane e competizione, nei Paesi dell'Unione Europea

(tratto da Comitato economico e sociale europeo “*Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione*”, Parere d'iniziativa, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2004/C 302/20)

Le rapide trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali che interessano le aree metropolitane europee hanno ampie ripercussioni sulla produzione industriale, sui servizi alle imprese e sui mercati del lavoro, nonché sui contesti territoriale e sociale delle aree stesse.

In tale ottica, le metropoli possono contribuire in modo significativo alla crescita dell'Unione e partecipare allo sviluppo di molti altri centri di eccellenza, anche di dimensioni più ridotte. Spesso, esiste un legame diretto fra ***area metropolitana e competitività*** di una certa zona. Le metropoli stesse possono cioè diffondere l'innovazione e l'informazione verso altre città.

La crescente diversificazione, segmentazione e polarizzazione delle situazioni abitative se da un lato consolida il benessere e la qualità di vita di aree sempre più vaste, dall'altro contribuisce alla nascita di nuove situazioni di disagio abitativo, povertà e degrado urbano.

Le aree metropolitane devono affrontare alcune grandi sfide, quali la *globalizzazione*, lo *sviluppo sostenibile*, la *coesione sociale*, la *qualità della vita* e la *coesione territoriale*. Numerose città e metropoli stanno già efficacemente adeguando le proprie strutture

economiche, sociali e istituzionali. È il caso delle regioni urbane più forti, divenute gli snodi delle reti di comunicazione (nazionali e internazionali) e raggiunte da modalità di trasporto rapide e dalle reti di telecomunicazione ad alta frequenza. La loro economia si basa da tempo su attività diversificate, in particolare sulla fornitura di servizi di alto livello alle persone e alle imprese.

Le aree metropolitane sono in genere le principali sedi della ricerca, dell'innovazione e della creazione di nuove attività. E' in esse che più facilmente si concentrano le funzioni ad elevato valore aggiunto e che si realizza principalmente la dinamica economica, in quanto luoghi privilegiati per l'innovazione, il sapere e la formazione.

Queste aree sono anche importanti poli culturali, turistici e per il tempo libero e il loro patrimonio di monumenti è un elemento fondamentale della loro storia e identità. Università, biblioteche, musei, teatri dell'opera e di prosa, sale per concerti sono luoghi privilegiati per preservare e diffondere la cultura.

La città come “luogo di relazione”

(tratto da R.Camagni, “Aree metropolitane e sviluppo imprenditoriale”. Intervento in occasione del Convegno Internazionale “Imprenditorialità e sviluppo locale: esperienze italiane e straniere a confronto”, Milano, aprile 2004)

All'espansione territoriale delle aree metropolitane si è accompagnata una intensificazione e diversificazione dei rapporti che compongono la trama relazionale tra i centri di grandi dimensioni e quelli minori, nonché di questi ultimi tra loro. **Le città** si stiano progressivamente specializzando più come **luoghi di relazioni** (legate alle attività di servizio, alla produzione, alle attività culturali e ricreative) che come luoghi residenziali.

Accanto alla popolazione residente (in flessione) e accanto alla popolazione dei pendolari, sta crescendo nelle città la presenza di altri tipi di “popolazioni urbane” che vi soggiornano per periodi più limitati, per svolgervi parte delle proprie attività di lavoro, di relazione, di attivazione di contatti e conoscenze, per fare acquisti, per ragioni di consumo culturale o ricreativo.

Se la città tradizionale era luogo di residenza e di lavoro, la città attuale tende a caratterizzarsi più fortemente come **luogo di scambi e di attività ricreative**. Residenti e pendolari si trovano in una situazione di stasi (se non di flessione), mentre stanno emergendo nuovi gruppi di **utenti - abitanti** delle città che esprimono nuovi bisogni e nuove domande di consumi urbani. Questi ultimi gruppi non hanno un impatto diretto sulle aree residenziali e sulla domanda abitativa, o meglio richiedono alloggi quali residenze secondarie e strutture ricettive e di servizio. Con la loro nuova domanda di consumi, favoriscono processi di trasformazione e rivalorizzazione di interi quartieri delle città, mettendo talora a rischio la possibilità di permanenza degli abitanti tradizionali.

La città deve ricominciare ad agire non tanto e non solo sulla base dei tradizionali e oggettivi vantaggi localizzativi (economie di agglomerazione, internazionalità, connotazione di nodo nelle reti globali), ma deve ritornare alle origini di *civitas*, società coesa e capace di azione strategica. La società urbana deve riacquistare il senso della collettività, la volontà di definizione o di ridefinizione della sua identità, rilanciare occasioni di integrazione e di sinergia interna.

La “città reticolare”

(tratto da R.Gambino, “*Progettare la città reticolare. Alcune suggestioni per il progetto*”, pagg. 103-109 in AISRe, 1992, “*Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*”, Franco Angeli – Collana Scienze regionali)

La città si presenta oggi come una rete complessa di opportunità (alternative o complementari) diramate sul territorio. La relativa struttura urbana appare un labirinto relazionale, caratterizzato da un processo continuo e illimitato di connessioni, sempre passibili di mutamenti.

Famiglie e imprese non muovono più da tutte le zone solo verso il centro; si muovono invece tra molte alternative, verso quei nodi della rete che offrono occasioni sviluppo e manifestano segnali di vitalità. Si allarga cioè il quadro di riferimento per i comportamenti spaziali e per le pratiche sociali dei principali attori economici e sociali.

Nella città reticolare, ogni nodo deve offrire i propri vantaggi comparati, distinguendosi dagli altri (in quanto ad essi complementare o alternativo). Le *chances* di ogni nodo della rete dipendono dalla sua capacità di offrire un’immagine identificabile, un riconoscibile “pacchetto di opportunità”, una qualche forma di vantaggio comparato. Diventa rilevante la presenza di luoghi riconoscibili e caratterizzati.

L’abitare non può essere più funzione altra da quella del produrre o del divertirsi o del circolare, ma è espressione del “modo d’essere sulla terra, modo di edificarla e di averne cura”. Perché la città reticolare diventi un insieme di luoghi da abitare occorre che la sua conformazione territoriale e di immagine non divida gli abitanti dai fruitori.

Elementi di teoria di economia urbana

I principi generali dell'economia urbana

(tratto da Corso di Urbanistica, Prof. Domenico Cecchini, DAU - Dipartimento di architettura e urbanistica per l'ingegneria, Università di Roma. Testo di riferimento: R.Camagni, 1992, *"Economia urbana, principi e modelli teorici"*, La Nuova Italia Scientifica)

I grandi principi di organizzazione territoriale, strettamente collegati con alcuni modelli storici dell'economia urbana, ci consentono di rispondere ad alcune domande fondamentali sulla natura, la struttura e le leggi di movimento della città. Possono essere individuati cinque principi:

- **Principio di agglomerazione** (perché esiste la città?) *"Le città esistono e sono esistite nella storia perché gli uomini hanno trovato più vantaggioso ed efficiente gestire i propri rapporti personali, sociali, economici e di potere in modo spazialmente concentrato"*. Gli elementi che determinano vantaggi se le attività si svolgono "in modo spazialmente concentrato" si dicono **"fattori di agglomerazione"**. Essi danno luogo a "economie di agglomerazione". I fattori di agglomerazione sono un tipo particolare di "fattori di localizzazione" e possono riguardare attività industriali, di servizio, residenziali ecc. In tali attività accade spesso che solo raggiungendo una dimensione (o scala) più grande si può conseguire maggiore efficienza nell'attività medesima (economie di scala);
- **Principio di accessibilità** (dove nella città?) *"Il principio di accessibilità sta alla base dell'organizzazione dello spazio urbano e scaturisce dalla competizione fra le diverse attività economiche, per assicurarsi le localizzazioni più vantaggiose"*. In genere, "accessibilità" significa superamento della barriera imposta dallo spazio al movimento di persone e cose e allo scambio di beni, servizi, informazioni. Quanto più alta è l'accessibilità, tanto maggiori sono la disponibilità di fattori produttivi, beni e servizi, tanto minori sono i costi/tempi che si debbono sostenere per raggiungerli. Nella realtà le imprese e le persone percepiscono vantaggi diversificati da una maggiore accessibilità e quindi hanno diverse necessità/possibilità di pagare per ottenerla. Compare in tal modo la **"rendita differenziale"** che è il prezzo della maggiore accessibilità di un'area e che diviene pertanto un principio ordinatore della distribuzione delle attività nello spazio urbano;
- **Principio di interazione spaziale** (come nella città ?) *"Ogni attività localizzata nello spazio fisico, sia essa una unità di produzione, una unità demografica o una città, sviluppa con l'ambiente circostante una complessa rete di rapporti bidirezionali che si svolgono su molteplici livelli"*. La gamma e il numero dei rapporti che si instaurano sono infiniti e risentono della dimensione delle attività localizzate sul territorio e della loro distanza relativa. L'idea è che una serie di movimenti territoriali (da quelli migratori a quelli per gli acquisti al dettaglio) sia direttamente proporzionale alla **"massa" dei centri di origine/destinazione** e inversamente alla reciproca **distanza**;

- **Principio di gerarchia** (quali città e dove?) *“L’osservazione della realtà empirica ci mostra non solo la coesistenza di diverse dimensioni urbane, ma anche come a queste ultime corrispondano funzioni economiche differenti, e come esistano distanze geografiche differenti tra città di diversa dimensione”*. Si tratta di spiegare come si distribuiscono nel territorio i diversi tipi di centri urbani, se vi è relazione tra tale distribuzione e la loro dimensione e tra questa e i diversi tipi di attività che in essi si svolgono. In genere avviene che i centri più piccoli ospitano attività il cui raggio di influenza (o di mercato) e le cui economie di scala sono minori;
- **Principio di competitività** (come si sviluppano le città?) *“Da molto tempo si è riconosciuta la necessità di distinguere in modo semplificato, all’interno delle funzioni che si svolgono nella città, fra quelle che si rivolgono ad una domanda esterna e quelle che, al contrario si rivolgono a soddisfare i bisogni della popolazione residente. Le prime (funzioni di base) plasmano le caratteristiche specifiche della città, la sua specializzazione e il suo ruolo nella divisione spaziale del lavoro. Le seconde (funzioni non di base) permettono il sostentamento della popolazione urbana impiegata nelle prime”*. La città è paragonabile ad una grande macchina produttiva che entra in competizione con altre macchine (altre città) per collocare sui grandi mercati aperti i propri prodotti. Il reddito che si genera serve ad importare ciò che occorre per il sostentamento della popolazione residente. Per prosperare, una città deve raggiungere livelli significativi di competitività esterna, conseguibili utilizzando la propria dimensione per ottenere economie di agglomerazione e valorizzando le “vocazioni produttive”.

La teoria della base economica

(tratto da Corso di Urbanistica, Prof. Domenico Cecchini, DAU - Dipartimento di architettura e urbanistica per l'ingegneria, Università di Roma. Testo di riferimento: R.Camagni, 1992, *“Economia urbana, principi e modelli teorici”*, La Nuova Italia Scientifica)

Sulla base di quest’ultimo principio si è sviluppata la **teoria della “base economica urbana”**. Essa partiva dalla distinzione dell’occupazione urbana totale in occupazione di base (quella nei settori che producono per la domanda esterna) e non-di-base o di servizio (quella nei settori che producono per la domanda interna alla città). Assumeva poi che le attività di base, generando una domanda di servizi non-di-base (per sé e per le forze di lavoro impiegate) dessero luogo ad un moltiplicatore della occupazione urbana. Riusciva a fornire una previsione della occupazione urbana totale e, applicando a tale occupazione i tassi di attività rilevabili, della popolazione urbana.

Il metodo è stato progressivamente superato da procedimenti più sofisticati, quali le tavole “input/output” di Leontiev o, più tardi, il metodo dello “shift-share”. Sono poi emerse alcune difficoltà concettuali che hanno messo in discussione il valore “previsivo” del metodo. In particolare si è verificato che in molti casi l’offerta locale urbana presenta strozzature che non le permettono di rispondere con elasticità alla domanda crescente

espressa dalle attività di base; che i moltiplicatori di occupazione possono variare in modo significativo (in conseguenza di innovazioni tecnologiche, di cambiamenti nella organizzazione del lavoro ecc.); che le dinamiche economiche sovra-locali possono dar luogo, in modo anche drammaticamente rapido, a cambiamenti nella base economica urbana. Dunque il valore “previsivo” della teoria è apparso piuttosto debole. Significativo, viceversa, è stato, il contributo che la teoria della base economica ha dato ad altri studi sulle funzioni urbane.

Il modello degli “stadi di sviluppo”

(tratto da Corso di Urbanistica, Prof. Domenico Cecchini, DAU - Dipartimento di architettura e urbanistica per l'ingegneria, Università di Roma. Testo di riferimento: R.Camagni, 1992, “*Economia urbana, principi e modelli teorici*”, La Nuova Italia Scientifica)

Il **modello «degli stadi di sviluppo»** o del «ciclo di vita urbano» è stato formulato alla fine degli anni '70 negli USA per spiegare l'arresto della crescita demografica e manifatturiera delle grandi aree urbane. Secondo tale paradigma, a ciascuno dei tre stadi di urbanizzazione fino ad allora succedutisi nelle economie industrializzate corrisponde una specifica fase della industrializzazione e del progresso tecnico.

Il modello, elaborato sulla base di tale paradigma, può essere così schematicamente descritto:

- al primo stadio, della «**concentrazione urbana**», corrisponde una fase di industrializzazione fondata sull'utilizzo di grandi quantità di materie prime, energia e forza di lavoro per unità di prodotto. Gli elevati costi di trasporto richiedono la contiguità di tali fattori e ciò dà luogo alla agglomerazione urbana di impianti, servizi e residenze;
- al secondo stadio, della «**sub-urbanizzazione**» corrisponde la fase della industrializzazione caratterizzata da nuovi processi e nuovi prodotti (catena di montaggio, produzione di serie, beni di consumo durevoli ecc.) per i quali sussistono o addirittura si accrescono le convenienze agglomerative, ma che richiedono quote crescenti di suoli per la produzione e lo stoccaggio. Lo sviluppo delle reti e delle tecniche di trasporto rendono convenienti localizzazioni sia produttive che residenziali in aree periferiche, ove si cumulano i vantaggi della prossimità al centro e della disponibilità di spazi. La popolazione delle aree urbane continua a crescere;
- al terzo stadio, della «**de-urbanizzazione**», la popolazione delle aree urbane diminuisce ad un tasso prima contenuto (quando la ridotta crescita periferica non compensa più le perdite di popolazione delle città centrali), poi più sostenuto (quando anche le periferie perdono popolazione).

A questo terzo stadio ne seguirebbe un altro detto della «*ri-urbanizzazione*», caratterizzato, pur in un quadro di stabilità o addirittura di lieve riduzione della popolazione urbana complessiva, da un aumento del peso demografico delle città centrali rispetto alle periferie (analogo a quello verificatosi nel primo stadio di concentrazione urbana).

Altra proposizione essenziale del modello è che i passaggi da uno stadio al successivo, pur potendo avvenire in tempi e con velocità diverse in relazione alle diverse caratteristiche ed evoluzioni delle specifiche basi economiche urbane, seguono di norma l'ordine stabilito. Un'area urbana può passare dallo stadio della concentrazione a quello della de-urbanizzazione anche saltando (o percorrendo in tempi rapidi) lo stadio della sub-urbanizzazione, ma non può percorrere un cammino inverso.

Ricerche successive hanno chiarito la natura **descrittiva piuttosto che previsiva** del modello. Esso descrive, con un elevato grado di generalità, le tendenze prevalenti nella organizzazione spaziale dei sistemi urbani dei paesi industrializzati, ma non fornisce indicazioni univoche sulle performances delle loro basi economiche.

Dunque, analogamente a quanto è avvenuto per la teoria della base economica urbana, anche il modello degli stadi di sviluppo, se depurato da contenuti previsivi, può essere considerato come un utile modello sintetico di descrizione e comparazione delle fasi evolutive nelle dinamiche spaziali dei sistemi urbani di diversi paesi e di diverse regioni.

Accenni su alcune esperienze di definizione delle aree metropolitane

(tratto da S.Cafiero e D.Cecchini, “*Un’analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia. Definizione e criteri di delimitazione delle aree urbane*”, pagg. 74-78 in AISRe, 1990, “*Studi sui sistemi urbani*”, Franco Angeli – Collana Scienze regionali)

Con il termine “**area metropolitana**” si intende un sistema economico-funzionale che può includere anche diverse città e aree urbane. Ciò che importa nella individuazione di un’area metropolitana non è, sempre e necessariamente, la continuità dell’edificazione, quanto piuttosto la presenza di rapporti di interrelazione e di scambio fra le diverse attività e funzioni insediate nel suo ambito.

E’ con tale ottica di tipo “economico-funzionale” che si sono sviluppate le più significative esperienze di definizione e delimitazione delle aree urbane e metropolitane, che costituiscono ancora oggi un riferimento obbligato. Esse sono:

- il criterio *SMSA* - *Standard Metropolitan Statistical Area (USA)*, che utilizza congiuntamente indicatori di dimensione assoluta di densità territoriale e di integrazione economico-sociale tra la città centrale e le unità territoriali circostanti;
- il *DUS* - *Daily Urban Sistem*, che considera l’area urbana come uno “spazio autocontenuto”, un territorio entro cui si svolgono i movimenti pendolari e le relazioni a carattere giornaliero. Il metodo ha dato luogo ad un insieme di criteri basati

essenzialmente su indicatori dell'intensità degli spostamenti per motivi di lavoro tra la città centrale e le unità territoriali circostanti;

- l'esperienza della *Functional Urban Areas*, che utilizza il concetto di area urbana come entità territoriale costituita da una o più città centrali (core) e da una corona periferica (ring) ad essa/e funzionalmente integrata/e.

Aree metropolitane: la normativa italiana

La legislazione nazionale che detta i principi per il riconoscimento delle aree metropolitane è contenuta nella **L. 8 Giugno 1990, n. 142**, sull'ordinamento delle autonomie locali. In essa sono considerate aree metropolitane le *zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali e alle caratteristiche territoriali*.

Per l'individuazione delle aree metropolitane si utilizza dunque un criterio misto. Se da un lato si fornisce un preciso elenco nominativo delle città a cui fanno capo le aree metropolitane, dall'altro vengono indicati i parametri con cui si identificano i comuni destinati a rientrare nelle rispettive aree. Si fa infatti generico riferimento a "*quei comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in relazione alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*".

La delimitazione delle aree è demandata alle Regioni, quando essa non coincide con il territorio della provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o alla istituzione di nuove provincie. La **Provincia** assume potestà statutaria e viene denominata "**città metropolitana**", i cui organi amministrativi sono: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana, ed il sindaco metropolitano.

Alla città metropolitana vengono attribuite, oltre alle funzioni amministrative di competenza provinciale, anche le funzioni dei Comuni, se rivestono carattere sovracomunale, per le seguenti materie:

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale
- g) servizi d'area vasta nei settori della sanità, della scuola e alla formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

La **modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione (LC 3/2001)** ha ridisegnato i rapporti tra Stato, Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, riconoscendo a queste ultime un rango costituzionale. In particolare, si prevede che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tale riforma riconosce per la prima volta un ruolo specifico per le Città Metropolitane, che entrano a far parte della

Costituzione e a cui vengono attribuite funzioni e compiti precisi in una nuova organizzazione della Repubblica in senso federale.

Le Città Metropolitane sono dunque titolari di funzioni amministrative, godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.

Fonti bibliografiche e siti Web consultati

Comune di Venezia, ottobre 2004, *“Piano Strategico di Venezia. Linee, strategie e politiche”*

Comune di Venezia – COSES (doc. 579), settembre 2004, *“La struttura e le funzioni del Sistema Urbano Veneziano. Il ruolo di Mestre. Una nuova valutazione sulla base dei recenti cambiamenti”*

APAT Rapporto Annuale 2004, G.Campilongo, *“Città metropolitane. Fonti giuridiche – problematiche aperte”*

R. Camagni, 1992, *“Economia Urbana, principi e modelli teorici”*, La Nuova Italia Scientifica

AISRe, S.Lombardo e G.Preto (a cura di), 1993, *“Innovazione e trasformazione della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento”*, Franco Angeli – Collana Scienze regionali

AISRe, F.Curti e L.Diappi (a cura di), 1992, *“Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche”*, Franco Angeli – Collana Scienze regionali

AISRe, D.Martellato e F.Sforzi (a cura di), 1990, *“Studi sui sistemi urbani”*, Franco Angeli – Collana Scienze regionali

AISRe, S.Salustri (a cura di), 1990, *“La città complessa dall’approccio radicale a quello conformista”*, Franco Angeli – Collana Scienze regionali

<http://brezza.iuav.it/daest/pubblicazioni/cronache/9/nove9.html>

<http://www.comune.firenze.it>

<http://www.saturno.lombardia.it>

http://www.areurbane.apat.it/site/it-IT/TEMI/LE_AREE_METROPOLITANE

<http://www.dau.uniroma1.it/>

<http://www.kosmograph.it/urbanism/>