



# LE CITTÀ METROPOLITANE

Dossier 2023





Il presente Dossier riporta in forma sintetica i contributi elaborati, nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche, da Massimo Allulli, Agostino Bultrini, Maurizio Carta, Elena Ciarlo, Ilda Curti, Germana Di Falco, Daniele Donati, Matilde Ferraro, Paolo Gurisatti, Massimo La Nave, Rosalba Picerno, Valentina Piersanti, Paolo Prosperini, Paolo Testa, Lada Vetrini.



## INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Perché Metropoli Strategiche? .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Identikit delle Città Metropolitane .....</b>  | <b>7</b>  |
| <i>Le 14 Città Metropolitane .....</i>  | 7         |
| <i>Finalità e Funzioni.....</i>   | 8         |
| <i>Uno sguardo agli altri modelli europei.....</i>  | 10        |
| <i>Il Personale delle Città Metropolitane.....</i>  | 11        |
| <b>I territori metropolitani.....</b>   | <b>17</b> |
| <i>La capacità attrattiva e le sfida della mobilità.....</i>  | 17        |
| <i>Lo sviluppo economico .....</i>  | 20        |
| <i>Lo sviluppo culturale e turistico.....</i>   | 22        |
| <i>I poli logistici.....</i>  | 23        |
| <i>I poli della conoscenza.....</i>   | 23        |
| <b>Le sfide delle Città Metropolitane: risposte e strumenti.....</b>  | <b>25</b> |
| <i>Gli strumenti di programmazione sovracomunale e la necessità di un ente di indirizzo e coordinamento .....</i> | 25        |
| <i>I Piani Strategici Metropolitani .....</i>   | 25        |
| <i>I Piani Urbani della Mobilità Sostenibile nelle Città Metropolitane.....</i>                                   | 26        |
| <i>Le agende per la sostenibilità.....</i>  | 27        |
| <i>Attrattori di risorse e aggregatori di fabbisogni “metropolitani” .....</i>                                    | 28        |
| <i>Città Metropolitane come enti relazionali .....</i>  | 29        |
| <i>Le collaborazioni “verso l’esterno” tra le Città Metropolitane .....</i>                                       | 29        |
| <i>Città Metropolitane e Comuni. Le collaborazioni “verso l’interno” .....</i>                                    | 31        |
| <b>Le Città Metropolitane nel PNRR: una visione d’insieme.....</b>  | <b>35</b> |
| <i>Il Piano Nazionale completare al PNRR.....</i>   | 36        |
| <i>Forestazione Urbana. Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano. ....</i>                         | 37        |
| <i>I Piani Urbani Integrati .....</i>   | 40        |
| <i>Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare .....</i>  | 44        |



## Perché Metropoli Strategiche?

Il progetto nasce dall'esigenza di affiancare le Città Metropolitane nell'attuazione del percorso normativo di riforma attraverso azioni di apprendimento, sperimentazione e condivisione di soluzioni organizzative e tecniche. Ci muoviamo nell'ambito delle molte progettualità attivate attraverso il PON Governance 2014-2020 nell'asse 3 – OT11 – OS 3.1 – AZIONE 3.1.5.

Questo, fuori dalle complesse articolazioni programmatiche, ma dando peso a parole ed obiettivi vuol dire che con il progetto Metropoli Strategiche si è inteso dare un contributo al **Rafforzamento della governance multilivello**, puntando a potenziare la capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico. Per farlo era necessario porre in essere interventi mirati di accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dai programmi con riferimento all'attuazione delle politiche sostenute attraverso gli strumenti finanziari della Politica di Coesione dell'UE nel periodo di programmazione 2014-2020.

Il 2014 è l'anno di avvio del PON Governance ed è anche "l'anno di nascita" delle Città Metropolitane, protagoniste – insieme ai comuni delle proprie aree - del progetto **Metropoli Strategiche**, proposto da ANCI tra i progetti a regia del Dipartimento della Funzione Pubblica ed avviato nel 2017 con l'esigenza di concretizzare un importante disegno normativo e con la convinzione che "perché da un impianto di legge derivi il cambiamento è necessario avere la possibilità di innovare".

Le riforme e il sistema delle regole, da allora ad oggi, non si sono limitate ad introdurre le Città Metropolitane nel sistema di governo del Paese, ma hanno modificato – in alcuni casi in maniera sostanziale – norme, prassi, organizzazione e processi dell'azione amministrativa, del pubblico impiego e del governo locale.

All'avvio del progetto, nelle Città Metropolitane alcuni elementi di criticità erano estremamente chiari e condivisi, si doveva con urgenza ed efficacia far fronte a:

- Inadeguatezza del capitale umano rispetto alle nuove funzioni attribuite all'ente;
- Debolezza finanziaria;
- Fragilità degli organi e delle strutture organizzative;
- Difficoltà a giocare un ruolo di coordinamento nelle politiche urbane per lo sviluppo economico;
- Diffidenza degli enti territoriali: Città Metropolitane = «competitor».

È in questo contesto che nell'ambito del progetto l'obiettivo di accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali del Programma Operativo Nazionale venne declinato in un articolato percorso fatto di ricerca, sperimentazioni, formazione e networking che ci avrebbe dovuto portare al raggiungimento di significativi risultati, tra cui:

- Avviare e completare dei processi di pianificazione strategica;

- Supportare le Città Metropolitane nei processi di riorganizzazione e gestione associata dei servizi;
- Semplificare processi e procedure per lo sviluppo economico;
- Rafforzare il capitale umano (nei numeri e nelle competenze);
- Incrementare le progettualità e gli investimenti nei territori metropolitani.

Dopo sette anni di attività è doveroso - in questa sede - fare un bilancio delle azioni e degli effettivi traguardi raggiunti con e per le Città Metropolitane con l'intento di capitalizzare, nella delicata fase di passaggio tra due periodi di programmazione, tanto le criticità quanto il valore aggiunto che un progetto complesso (quale è stato Metropoli Strategiche) porta con sé. Proviamo a farlo scorrendo rapidamente le azioni portate avanti per il raggiungimento dei non pochi outcome da conseguire.

**Avviare e completare dei processi di pianificazione strategica.** A settembre 2023, tutte le Città Metropolitane hanno avviato i processi di pianificazione strategica, approvato i documenti di Piano e ripensato processi e organizzazione in funzione del proprio ruolo di “ente vocato allo sviluppo economico e sociale” del proprio territorio e del Sistema Paese. Su questo importante traguardo, un ruolo determinante è stato giocato dal confronto tra Dirigenti e funzionari degli enti tra loro e con gli esperti interni ed esterni dell'ANCI, dalla formazione specialistica e dalle 14 sperimentazioni portate avanti sui territori. Queste si sono focalizzate su tre aspetti: co-progettazione e processi partecipativi (Bari, Messina, Reggio Calabria); accompagnamento e avvio del processo (Catania, Cagliari, Roma, Palermo, Napoli); processi di aggiornamento e monitoraggio (Bologna, Firenze, Genova, Milano, Venezia, Torino).

**Supportare le Città Metropolitane nei processi di riorganizzazione e gestione associata dei servizi.** Sui complessi temi dell'organizzazione, dell'intercomunalità e della gestione associata dei servizi il progetto Metropoli Strategiche ha portato avanti incontri e tavoli tecnici del network tematico, analizzato e codificato le diverse forme di collaborazione attivabili a livello metropolitano e accompagnato le Città a sperimentare soluzioni relative a: l'istituzione di uffici unici e forme eterogenee di gestione associata dei servizi (Venezia, Palermo, Messina, Milano, Napoli, Catania, Roma); alla definizione delle zone omogenee (Reggio Calabria); alle Centrali uniche di committenza (Torino, Cagliari); al marketing territoriale e allo sviluppo economico locale (Genova e Firenze) e, in ultimo, all'associazionismo comunale (Bologna, Reggio Calabria).

**Semplificare processi e procedure per lo sviluppo economico.** Agire su questo fronte ha significato formare il personale dei Comuni e delle Città Metropolitane e sperimentare, all'interno delle amministrazioni, soluzioni capaci di: innovare e omogenizzare i SUAP a livello metropolitano (Bologna, Torino, Venezia, Firenze); condividere con i comuni dell'area metropolitana un'agenda della semplificazione degli enti (Bari); lavorare con i comuni sulle diverse novità riguardanti la conferenza dei servizi (Roma, Milano), i procedimenti ambientali e AUA (Genova, Messina, Reggio Calabria, Palermo, Milano) e definire modalità di condivisione dati e informazioni per la semplificazione dei rapporti con le imprese (Napoli), innovare i sistemi di gestione interna delle procedure (Catania).

**Rafforzare il capitale umano (nei numeri e nelle competenze).** Le persone impiegate nelle Città Metropolitane sono state, necessariamente e sin da subito, al centro del progetto. Non si poteva



lavorare sui meccanismi di governance ignorando la circostanza che subito dopo la loro istituzione alle Città Metropolitane è stato imposto un traumatico taglio del personale, attraverso un processo di mobilità obbligatoria in uscita inedito nella storia repubblicana. La prima fragilità dei nuovi enti era quindi l'esiguità del numero e l'inadeguatezza delle competenze rispetto alle nuove funzioni attribuite. ANCI, che ha seguito il percorso istituzionale della riforma, ha lavorato, al fianco delle Amministrazioni Centrali, per ripensare e riformare le regole di governo della spesa di personale e i processi di recruitment, gestione e formazione negli enti locali, e ha avuto modo – attraverso i progetti – di “mettere a terra” regole e processi innovativi. Con Metropoli Strategiche: sono state formate oltre 3000 persone; sono state analizzate le competenze in maniera funzionale agli obiettivi che gli Enti si trovavano a dover raggiungere; si è lavorato per integrare in maniera sostanziale gli strumenti di programmazione del fabbisogno di personale; sono state sperimentate soluzioni innovative per “assumere presto e bene”; sono stati analizzati e monitorati i processi di adeguamento alle novità introdotte e, lì dove gli enti hanno effettivamente innovato, sono state socializzate le soluzioni adottate.

**Incrementare le progettualità e gli investimenti nei territori metropolitani.** Per le Città Metropolitane la sfida e l'elemento fondante era quello di riuscire ad attrarre risorse, investimenti, progettualità condivise in area vasta. Da qui passava (e passa) l'identità, la “sopravvivenza” e il senso di questo livello di governo. Per farlo, tuttavia, era necessario inventare strumenti di pianificazione strategica di secondo livello, sperimentarli, dotarsi delle competenze necessarie per passare dai piani ai progetti, imparare ad attrarre risorse, trovare soluzioni per radicare investimenti e imprese, ma anche – se vogliamo più banalmente – disegnare progetti di area metropolitana e organizzare le proprie strutture e personale (proprio e dei comuni) per gestirli. In questa direzione, attraverso Metropoli Strategiche, si è lavorato con le Città sugli “Uffici Europa Metropolitani”, sulle competenze di progettisti e RUP, sulle tecniche di progettazione e fundraising, sul marketing territoriale, sulla semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico e in ultimo (solo in ordine temporale) sulla grande sfida del PNRR.

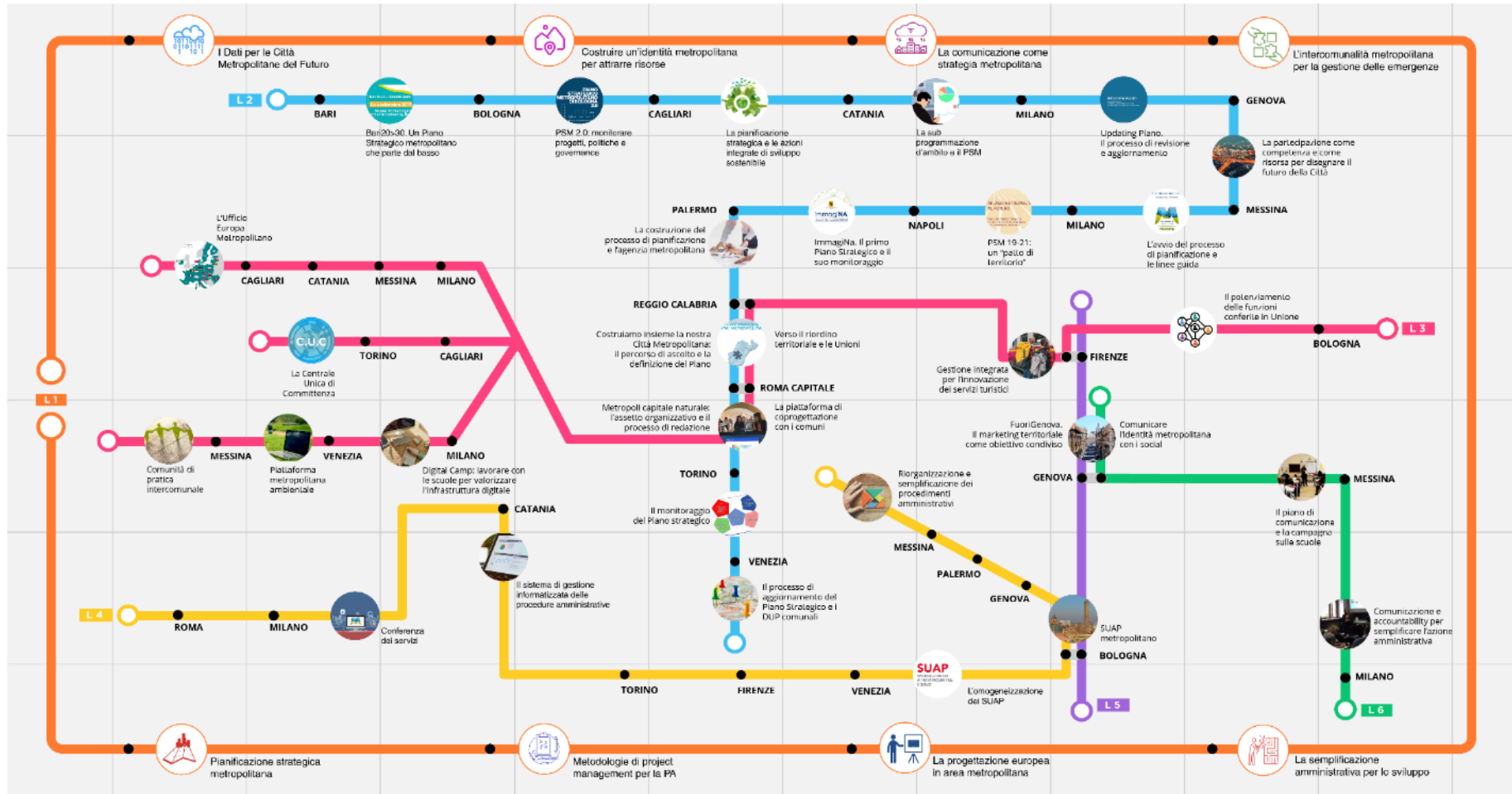
Il Progetto Metropoli Strategiche, in conclusione, ha accompagnato e contribuito a un processo di consolidamento e crescita che ha consentito alle Città Metropolitane di assumere un profilo definito e riconoscibile nel panorama del governo del territorio. Lo scenario nel quale questi enti si trovano ad operare è drasticamente mutato rispetto a quello nel quale sono stati istituiti ormai quasi un decennio orsono. Sfide quali la pandemia, la crisi energetica e l'incremento dei prezzi si sono susseguite mettendo alla prova il loro ruolo di programmazione del territorio. Al contempo si sono moltiplicate le opportunità di investimento, con il riconoscimento agli enti metropolitani di un ruolo rilevante nel PNRR. Appare al contempo sempre più rilevante il ruolo delle Città Metropolitane nell'ambito della Politica di Coesione e nell'accesso alle opportunità messe a disposizione dai programmi europei a gestione diretta, tanto nel supporto ai Comuni quanto nella progettazione propria.

Se quindi il Progetto Metropoli Strategiche ha accompagnato le Città in una fase di costruzione del proprio ruolo e della propria identità, non viene meno un fabbisogno di supporto e coordinamento nell'evoluzione e nel rafforzamento del ruolo di questi enti nello svolgimento del compito strategico che è stato loro attribuito per lo sviluppo e la crescita delle principali aree urbane e quindi del Paese nel suo complesso.



# PERCORSI DI INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

## LE SPERIMENTAZIONI



**L1** RAFFORZARE LE COMPETENZE DEL PERSONALE DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DEI COMUNI

**L4** SEMPLIFICARE IL RAPPORTO CON LE IMPRESE

**L2** COSTRUIRE GLI STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA METROPOLITANA

**L5** ATTRARRE RISORSE

**L3** PROMUOVERE L'INTERCOMUNALITÀ

**L6** COMUNICARE L'IDENTITÀ E IL TERRITORIO METROPOLITANO



La buona riuscita di un intervento progettuale si misura, durante il suo corso, sull'avanzamento della spesa e il raggiungimento degli indicatori definiti. Metropoli strategiche ha sostanzialmente raggiunto, ed in alcuni caso superato, i target di programma e di progetto ma in avvio di programmazione ci preme riportare quanto emerso dall'analisi valutativa in relazione agli impatti del progetto e alla possibile capitalizzazione dei contenuti, degli strumenti, delle metodologie e delle reti costruite.

In primo luogo, è necessario dare rilievo al fatto che la **struttura progettuale** (preparazione, apprendimento, networking, sperimentazione) dettata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel suo ruolo di Organismo Intermedio ha determinato una enorme adattabilità degli strumenti di progetto alle reali esigenze degli enti e delle singole persone entrate nei percorsi di formazione e accompagnamento.

C'è poi la **motivazione delle persone**. Nel 2017, tra amministratori, dirigenti e i dipendenti delle neonate Città Metropolitane era predominante un senso di spaesamento e la consapevolezza di un'inadeguatezza strutturale, organizzativa e di competenze. Si dovevano esercitare funzioni nuove "senza saper bene come fare", anzi senza che nessuno sapesse bene come gli ambiziosi obiettivi di sviluppo economico e sociale, di efficienza ed efficacia si dovessero tradurre all'interno delle amministrazioni metropolitane. Negli anni – ne sono passati quasi sette dall'avvio del progetto – a prevalere è stata la voglia di rispondere, seppur con strumenti spuntati, a sfide importanti: ritagliarsi un ruolo che fosse, ad un tempo, di servizio e leadership nel rapporto con i comuni; detonare gli iniziali meccanismi di competizione con il comune capoluogo; rafforzare la sinergia e lo scambio produttivo con le altre Città Metropolitane; lavorare ai Piani Strategici Metropolitani non per "assolvere" a una funzione ma per attrarre investimenti e risorse. In tal senso ANCI, nel suo ruolo istituzionale, e Metropoli Strategiche, come strumento progettuale, hanno giocato una funzione riconosciuto come centrale.

Il confronto e la collaborazione tra amministratori, dirigenti e dipendenti che ricoprono ruoli omologhi in 14 enti metropolitani hanno generato una crescita significativa di competenze e di relazioni. Ci piace chiamarle "**connessioni generative**" perché, al netto del proseguimento delle attività del progetto, si attivano per far fronte a necessità condivise.

Non va altresì trascurato il **network di consulenti e fornitori** che progetti come Metropoli Strategiche riescono a portare nei territori innescando un processo di empowerment. Stiamo parlando di circa 130 persone tra formatori, esperti, accademici e ricercatori e di oltre 50 fornitori tra aziende, soggetti di terzo settore, università e organismi di ricerca che hanno supportato le Città nei processi di sperimentazione e rafforzamento delle competenze. Il rapporto con il mercato può essere ferale per le amministrazioni e spesso "reclutare" competenze e distribuirle alla bisogna non risolve ma può complicare. Cosa diversa è selezionare, istruire, coordinare, supervisionare, mettere in sinergia professionalità che possano arricchire e trasferire competenze e conoscenze in territori diversi e distanti.

In ultimo, non si può trascurare il **patrimonio di contenuti**. In sette anni dal suo avvio il progetto a livello centrale e a livello territoriale ha prodotto informazioni, dati, ricerche e contenuti formativi che sono liberamente disponibili on line per i dipendenti delle città e dei comuni metropolitani:

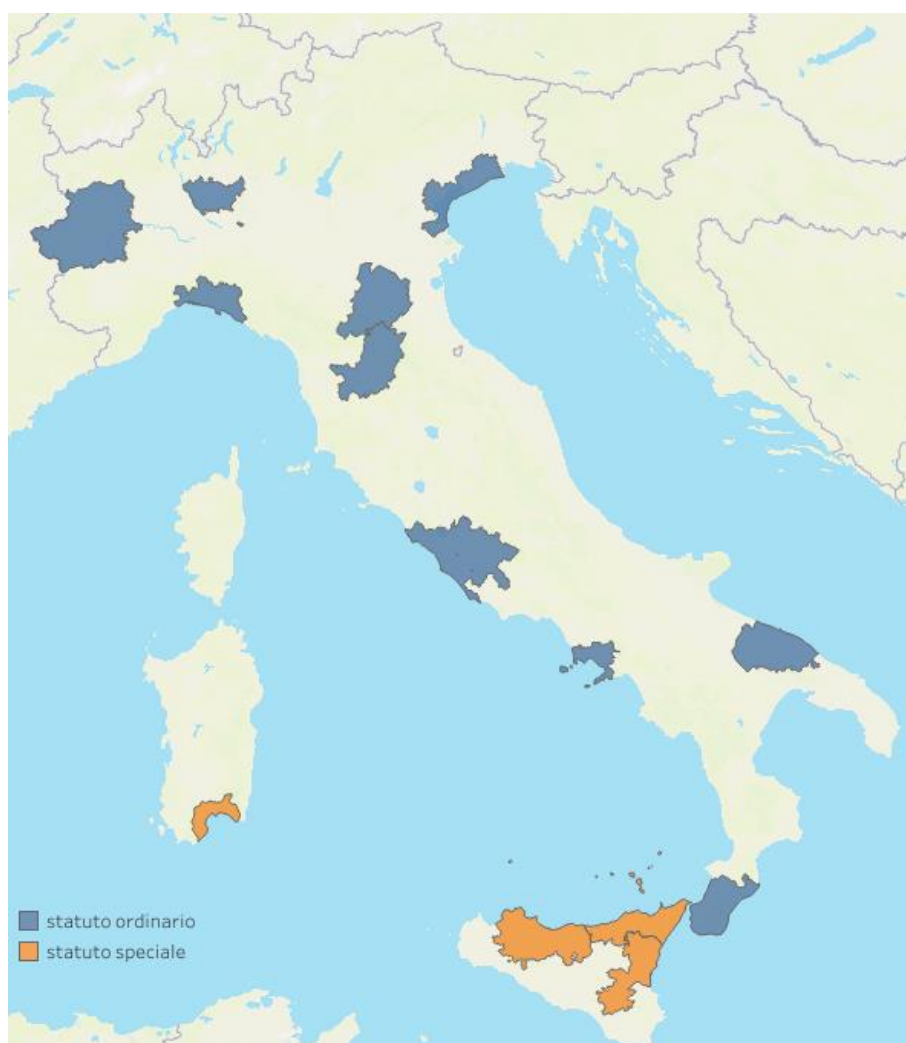
quaderni operativi, oltre 400 ore di formazione a distanza, contributi scientifici, data base e analisi, applicativi, schede informative delle soluzioni sperimentate, ecc.

## Identikit delle Città Metropolitane

### Le 14 Città Metropolitane

La Legge n. 56/2014 ha disposto l'istituzione delle 10 Città Metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Roma Capitale. A queste si affiancano le 4 Città Metropolitane istituite dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo<sup>1</sup>.

### Le 14 Città Metropolitane istituite dalla Legge 56/2014 (statuto ordinario e speciale)



Le Città Metropolitane comprendono 1.268 Comuni (pari al 16% dei Comuni italiani) e si estendono per oltre 46 milioni di kmq (15% della superficie del Paese). Nelle Città Metropolitane risiedono oltre 21 milioni di persone (circa il 36% dei residenti italiani). La città metropolitana di Torino è la più

---

<sup>1</sup> Ad oggi non è stata data attuazione alla L.R. Sardegna n. 7/2021, che ha previsto l'istituzione della Città metropolitana di Sassari.

estesa, sia in numero di Comuni (312) che per superficie (6.827 Km<sup>2</sup>). La città metropolitana più popolata è Roma, che conta 4,2 milioni di residenti, seguita da Milano (3,2 milioni) e Napoli (3 milioni).

| <b>Città Metropolitana</b>        | <b>Numero Comuni</b> | <b>Superficie territoriale (km<sup>2</sup>)</b> | <b>Popolazione residente 2021</b> |
|-----------------------------------|----------------------|---|-----------------------------------|
| Bari                              | 41                   | 3.863   | 1.226.784                         |
| Bologna                           | 55                   | 3.702   | 1.010.812                         |
| Cagliari                          | 17                   | 1.249   | 421.688                           |
| Catania                           | 58                   | 3.574   | 1.077.515                         |
| Firenze                           | 41                   | 3.514   | 987.260                           |
| Genova                            | 67                   | 1.834   | 817.402                           |
| Messina                           | 108                  | 3.266   | 603.229                           |
| Milano                            | 133                  | 1.575   | 3.214.630                         |
| Napoli                            | 92                   | 1.179   | 2.988.376                         |
| Palermo                           | 82                   | 5.009   | 1.208.991                         |
| Reggio Calabria                   | 97                   | 3.210   | 522.127                           |
| Roma                              | 121                  | 5.363   | 4.216.874                         |
| Torino                            | 312                  | 6.827   | 2.208.370                         |
| Venezia                           | 44                   | 2.473   | 836.916                           |
| <b>Totale Città metropolitane</b> | <b>1.268</b>         | <b>46.638</b>                                   | <b>21.340.974</b>                 |
| <i>ITALIA</i>                     | <i>7.901</i>         | <i>302.069</i>                                  | <i>59.030.133</i>                 |
| <b>Peso CM su Italia</b>          | <b>16,0%</b>         | <b>15,4%</b>                                    | <b>36,2%</b>                      |

## Finalità e Funzioni

Sia sotto il profilo del modello di governo, che sotto quello dell'individuazione delle funzioni esercitate, la Legge n. 56/2014 ha segnato una forte soluzione di continuità con il precedente modello istituzionale, attuando scelte significativamente differenziate tra le Città Metropolitane e le Province.

In ossequio al principio di economicità, da intendersi in termini di bilanciamento virtuoso tra risorse impiegate nella produzione dell'azione amministrativa e risultati per le comunità amministrare, la Legge n. 56/2014 ha introdotto misure di incentivazione delle forme di associazionismo intercomunale, ha riconfigurato le Province come Enti di secondo livello per l'esercizio di un limitato numero di funzioni, e ha istituito le Città Metropolitane, attribuendo alle stesse alcune significative "finalità istituzionali generali" e un articolato reticolo di competenze e funzioni.

Le Città Metropolitane (diversamente dalle Province) si sono viste, dunque, attribuire alcune «finalità istituzionali generali» (art. 1, comma 2), finalità che le caratterizzano fortemente da un punto di vista istituzionale in termini, appunto, di Enti territoriali specializzati e finalizzati.

Le finalità generali ad esse assegnate sono obiettivi propri e caratterizzanti, da **perseguire a favore di tutti i Comuni dell'area**.

Tali finalità sono individuate ne:

- la **cura dello sviluppo strategico** del territorio metropolitano;
- la **promozione e la gestione integrata** dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana;
- la **cura delle relazioni istituzionali** afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee.

Per il perseguimento di tali finalità, alle Città Metropolitane sono assegnate una serie di funzioni, riconducibili ad una pluralità di ordini:

- funzioni fondamentali proprie delle Città Metropolitane, enumerate dall'art. 1, comma 44;
- funzioni fondamentali assegnate anche alle Province, anch'esse enumerate (art. 1, comma 85);
- funzioni risultanti di competenza metropolitana a valle del processo di riordino delle funzioni provinciali;
- ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle Regioni, ciascuno per le proprie competenze, in attuazione dell'art. 1, comma 46.

Di seguito le funzioni fondamentali proprie della Città metropolitana direttamente individuate dalla L. n. 56/2014:

1. **adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano** di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni;
2. **pianificazione territoriale generale**, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni;
3. strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei **servizi pubblici di interesse generale** di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive;
4. **mobilità e viabilità**;
5. promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**;
6. promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione** in ambito metropolitano;

Alle funzioni indicate dalla L.56/2014 si aggiungono quelle attribuite anche alle Province. E cioè:

1. **pianificazione territoriale di coordinamento**, insieme a tutela e valorizzazione dell'ambiente;
2. **pianificazione dei servizi di trasporto** nel proprio ambito e di controllo in materia di trasporto privato, insieme a costruzione e gestione delle strade metropolitane;
3. **programmazione della rete scolastica**;

4. raccolta e l'elaborazione dati e di **assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali**;
5. gestione dell'**edilizia scolastica**;
6. controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazione e la promozione delle **pari opportunità**.

Per quanto riguarda la ricollocazione delle funzioni provinciali nell'ambito del processo di riordino innescato dalla legge n. 56/2014, tutte le Regioni interessate vi hanno proceduto, anche a seguito dell'Accordo dell'11/9/2014 stipulato nella sede della Conferenza Unificata, con modalità anche differenziate. Alcune Regioni, ad esempio, hanno attribuito funzioni anteriormente proprie della Provincia solo alla Città metropolitana corrispondente, e non anche alle altre Province. Così, ad esempio, in Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana.

### Uno sguardo agli altri modelli europei

Riportiamo di seguito alcuni "modelli" adottati a livello europeo per i livelli di governo metropolitano, ordinate dal massimo grado di politicità (e quindi di democraticità) verso architetture che invece si pongono come meramente gestionali (e quindi piuttosto orientate all'efficienza):

- il modello di **Berlino, Brema e Amburgo, di Vienna, di Madrid e di Bruxelles** caratterizzato dalla presenza di vere e proprie "città-stato" a cui viene riconosciuta personalità giuridica speciale, e titolari di funzioni (quali quelle relative alla pianificazione e all'organizzazione trasporti) che vengono esercitate assieme alle singole amministrazioni locali. A questo modello è in gran parte assimilabile quello adottato per **le città-regione olandesi** di Amsterdam, Rotterdam, L'Aia, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Enschede-Hengelo, Utrecht;

- quello adottato a **Londra** ove, la GLA (Greater London Authority), è l'unico organismo istituito con legge del Parlamento competente a svolgere, nell'area metropolitana, funzioni relative alla pianificazione infrastrutturale e territoriale. Il sindaco di Londra e la London Assembly (istituita nel 2000) sono gli organi politici di posti al governo di questo soggetto che consta di un territorio con 8,2 milioni di abitanti suddiviso in 33 quartieri (boroughs) a cui sono attribuiti poteri puramente amministrativi;

- quello (pur differenziato al proprio interno) delle **Città Metropolitane francesi** di Parigi, Lyon e Marseille - Aix en Provence, dotate di un sistema di governo dell'area vasta rafforzato rispetto al passato e pur orientato essenzialmente a funzioni di pianificazione in stretta connessione con i comuni pertinenti all'area e i principali attori economici, sociali e culturali del territorio. A queste si affiancano 10 *metropoles* di diritto comune, e cioè raggruppamenti di comuni legittimati per le loro dimensioni a svolgere in forma associata funzioni determinate;

- il **modello di Barcellona**, cosiddetto "cooperativo", nel quale l'area metropolitana è soltanto l'ambito territoriale di riferimento per l'attivazione di una cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali;

- il **modello polacco** che, pur avendo riconosciuto e definito per legge, nel 2003, le Città Metropolitane, ha semplicemente attribuito a queste il potere di redigere piani di sviluppo



territoriali e creare di organismi per la loro gestione, senza assegnare ad esse (e neppure a Varsavia, che da sempre conosce una attenzione normativa del tutto speciale) alcun potere politico-amministrativo diverso da quello delle altre città.

## Il Personale delle Città Metropolitane

Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla L. 56/2014, la L. 190/2014 (Stabilità 2015) aveva imposto un drastico ridimensionamento degli organici delle Città Metropolitane, mediante il taglio alla spesa di personale e un processo di mobilità del personale eccedente verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione.

Grazie all'azione istituzionale dell'ANCI, le Città Metropolitane hanno riacquisito dal 2019 l'ampliamento fino al 100% della percentuale di turnover, compresa la possibilità di sommare le capacità assunzionali non utilizzate negli esercizi precedenti. I dati del Conto annuale, riportati nelle tabelle che seguono, confermano il risultato positivo di queste misure, rendendo evidente come a decorrere dal 2020 si è arrestata la progressiva riduzione del personale in servizio nelle Città Metropolitane.

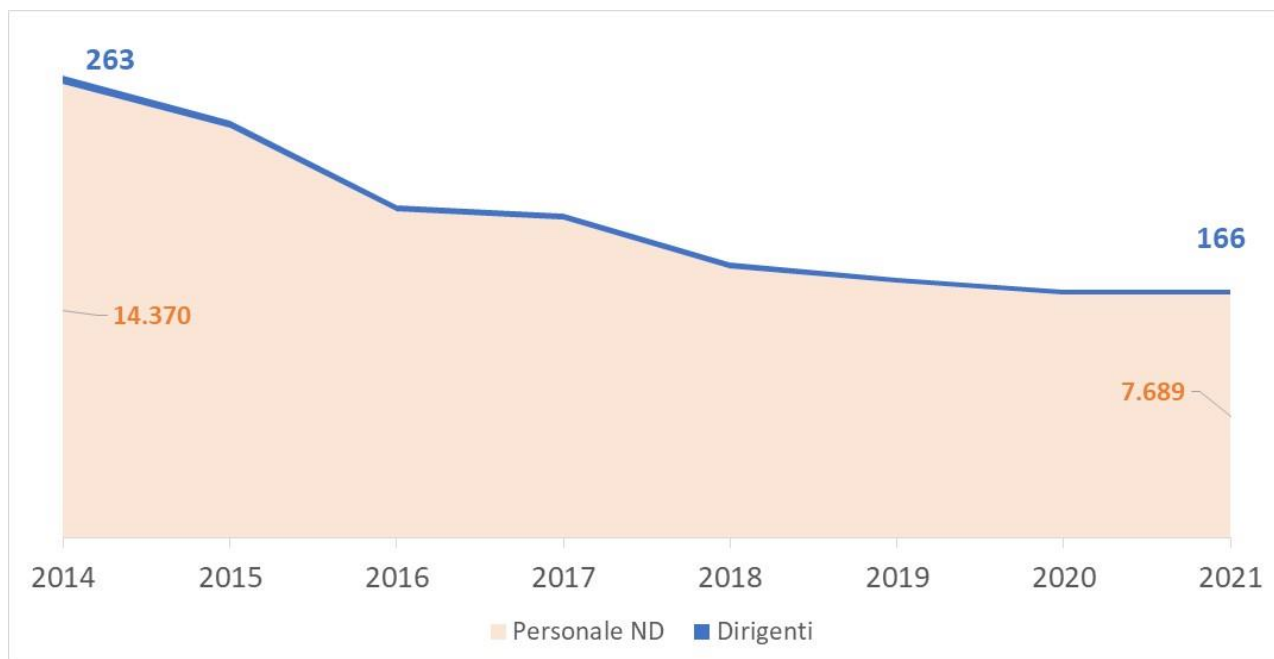
Infine, dopo l'approvazione del DM 11/1/2022, attuativo delle previsioni introdotte dall'art. 33, c. 1-bis, del D.L. 34/2019, anche le Città Metropolitane, come già i Comuni, determinano la propria capacità assunzionale sulla base del principio di sostenibilità finanziaria e non più sulla base del turnover: l'ampiezza degli spazi assunzionali non dipende più esclusivamente dal risparmio derivante dalle cessazioni di personale, ma è rapportata all'equilibrio tra entrate per tributi, tariffe e trasferimenti, e spesa di personale complessivamente intesa.

Tale meccanismo garantisce che non venga perso di vista uno degli obiettivi fondamentali della riforma istituzionale che ha introdotto le Città Metropolitane, cioè quello di garantire un efficientamento dell'azione amministrativa: la potenziale capacità espansiva della nuova disciplina assunzionale in termini di incremento delle dotazioni organiche, avendo come presupposto la sostenibilità finanziaria delle nuove assunzioni di personale, troverà concreta esplicazione solo negli Enti che abbiano una capacità di bilancio solida e garantita da un adeguato livello di entrate.

In fase di prima applicazione dei complessi meccanismi individuati dal decreto, l'ANCI ha attivato un'azione di affiancamento con le singole Città Metropolitane volta a garantire la verifica del rispetto dei valori soglia e la corretta determinazione delle percentuali annue di incremento della spesa di personale.

Come rappresentato nella Tabella, a fine 2021, complessivamente nelle 14 Città Metropolitane italiane, sono rimasti 7.855 dipendenti (166 dirigenti e 7.689 il personale non dirigente), avendo perso nel passaggio da Province a Città Metropolitane quasi la metà del personale, che nel 2014 raggiungeva 14.724 unità (263 dirigenti e 14.370 non dirigente).

## Il personale dipendente a tempo indeterminato (dirigente e non dirigente) delle Città Metropolitane. Anni 2014-2021



Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

Più alta nel periodo 2014-21 è stata la contrazione del personale non dirigente (-46%), leggermente inferiore è stata la riduzione del numero dei dirigenti (-37%).

A partire dal 2019 tuttavia si assiste ad una stabilizzazione del numero di dipendenti. In particolare, nell'ultimo anno per la prima volta si verifica un incremento - sebbene lieve - del numero di dipendenti non dirigenti. Contribuiscono a questo risultato alcune Città Metropolitane, che nell'anno 2021 - rispetto all'anno precedente - hanno una variazione positiva del personale non dirigente: sono, in particolare, le Città Metropolitane di Milano (+193 unità), Cagliari (+23), Venezia (+10) e Bologna (+8).

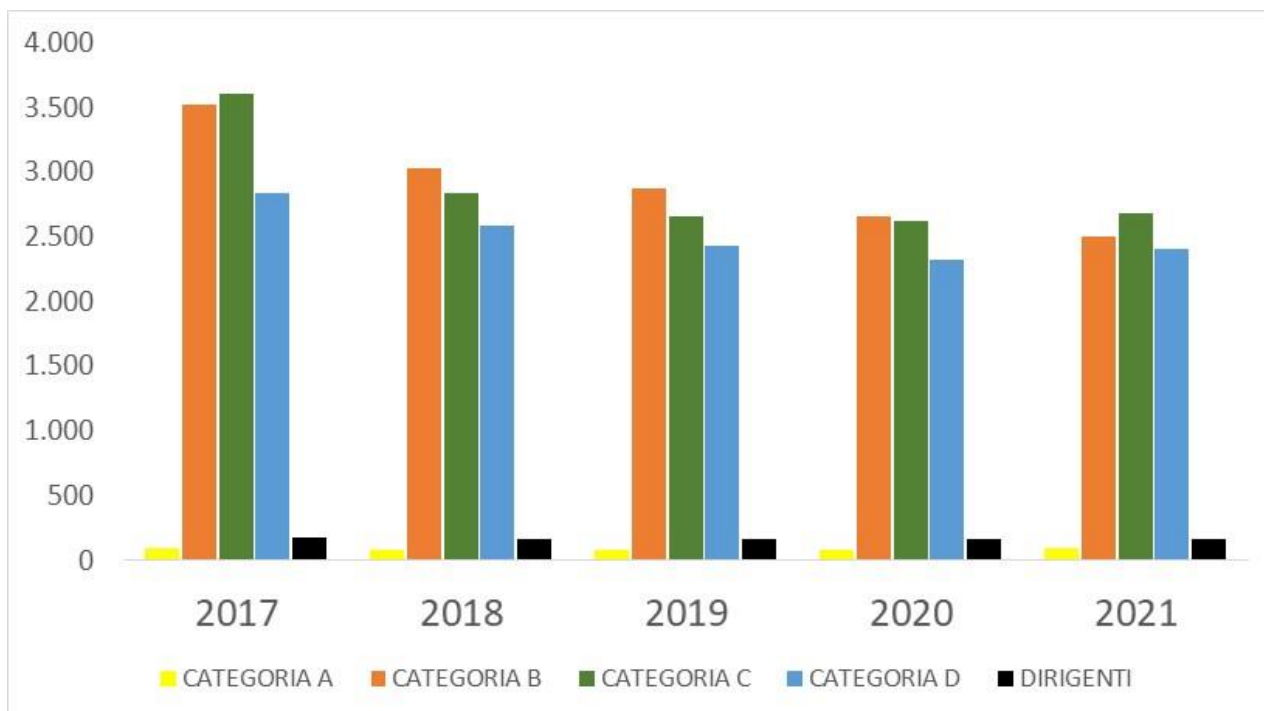
Il personale dipendente a tempo indeterminato (categorie A-B-C-D) delle Città Metropolitane. Anni 2014-2021

| Città Metropolitana | Anno          |               |               |               |              |              |              |              | Variazione<br>2014-21 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
|                     | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         |                       |
| Bari                | 564           | 529           | 438           | 425           | 334          | 305          | 276          | 274          | -51%                  |
| Bologna             | 853           | 749           | 450           | 444           | 371          | 367          | 367          | 375          | -56%                  |
| Cagliari            | 393           | 383           | 265           | 247           | 238          | 226          | 212          | 235          | -40%                  |
| Catania             | 680           | 637           | 597           | 585           | 560          | 508          | 467          | 460          | -32%                  |
| Firenze             | 747           | 664           | 467           | 462           | 389          | 375          | 366          | 361          | -52%                  |
| Genova              | 834           | 626           | 543           | 512           | 390          | 367          | 361          | 382          | -54%                  |
| Messina             | 917           | 857           | 782           | 769           | 739          | 703          | 744          | 677          | -26%                  |
| Milano              | 1.522         | 1.311         | 1.027         | 988           | 945          | 896          | 848          | 1.041        | -32%                  |
| Napoli              | 1.250         | 1.183         | 982           | 946           | 683          | 674          | 660          | 627          | -50%                  |
| Palermo             | 1.095         | 1.001         | 842           | 819           | 792          | 714          | 640          | 599          | -45%                  |
| Reggio Calabria     | 750           | 622           | 552           | 543           | 425          | 419          | 388          | 386          | -49%                  |
| Roma                | 2.686         | 2.543         | 1.940         | 1.905         | 1.494        | 1.419        | 1.339        | 1.279        | -52%                  |
| Torino              | 1.580         | 1.437         | 1.100         | 1.079         | 845          | 819          | 762          | 729          | -54%                  |
| Venezia             | 499           | 445           | 346           | 341           | 332          | 265          | 254          | 264          | -47%                  |
| <b>TOTALE</b>       | <b>14.370</b> | <b>12.987</b> | <b>10.331</b> | <b>10.065</b> | <b>8.537</b> | <b>8.057</b> | <b>7.684</b> | <b>7.689</b> | <b>-46%</b>           |

Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

Se ci soffermiamo sugli ultimi 5 anni (periodo 2017-2021) è possibile notare una dinamica di maggiore specializzazione, nella distribuzione degli inquadramenti contrattuali, dei dipendenti delle Città Metropolitane. Il personale inquadrato nelle categorie B e C del CCNL si riduce in modo consistente, mentre è sostanzialmente stabile il personale inquadrato nella categoria D e dei dirigenti.

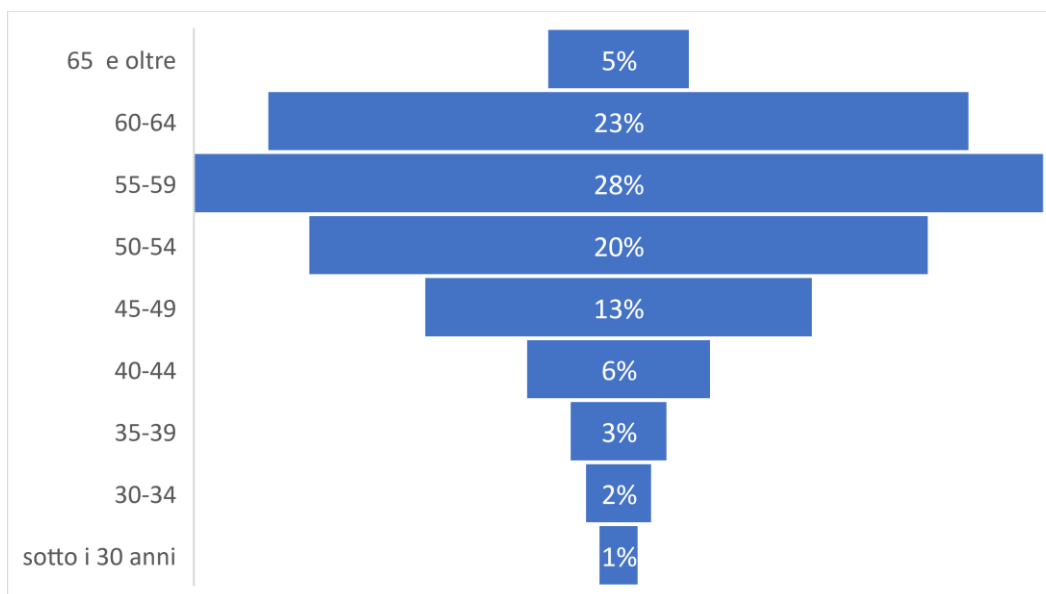
**Il personale dipendente a tempo indeterminato (categorie A-B-C-D) delle Città Metropolitane. Anni 2017-2021**



Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

**L'età del personale in servizio.** Il personale attualmente dipendente delle Città Metropolitane ha un'età media di 54,4 anni. Gli over 60 rappresentano il 28% del personale. Solo il 6% dei dipendenti ha meno di 40 anni. La classe di età in assoluto più numerosa è quella compresa tra i 55 e i 59 anni.

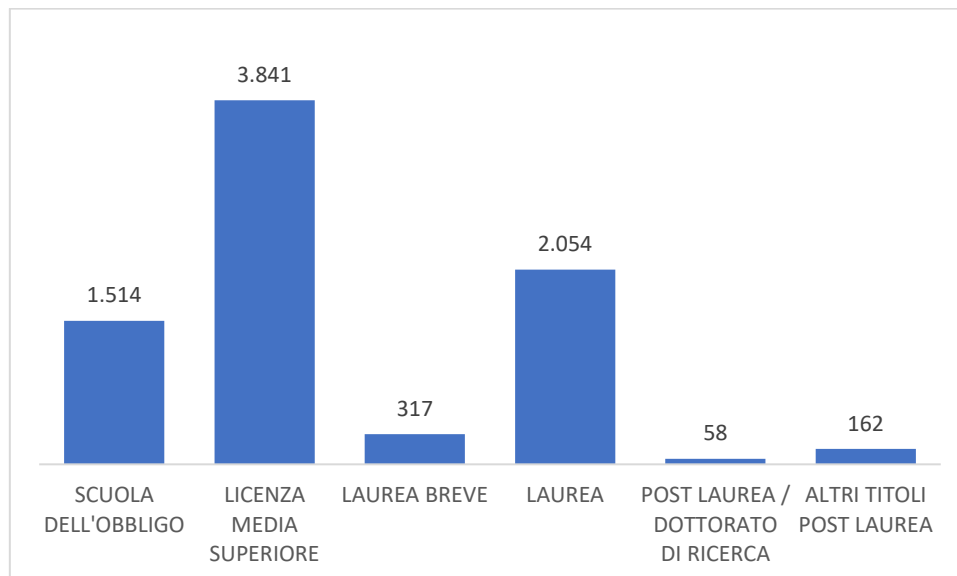
**Classi di età del personale dipendente a tempo indeterminato delle Città Metropolitane, 2021**



Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA 2021

Possiede una laurea il 32% dei dipendenti delle Città Metropolitane. Ha conseguito un titolo post laurea il 3% del personale. I dipendenti che possiedono il solo titolo della scuola dell'obbligo sono il 19% del personale.

#### Titolo di studio del personale dipendente a tempo indeterminato delle Città Metropolitane, 2021



Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA 2021

L'attività formativa per i dipendenti è finalizzata in larga misura all'aggiornamento sulle normative in tema di trasparenza e anticorruzione (il 34% dei dipendenti ha usufruito di questa formazione nell'anno 2021); segue la formazione sulle cosiddette soft skills (comunicazione, project management, informatica, lingue straniere), che ha interessato 2.539 soggetti, pari al 32% del personale dipendente a tempo indeterminato.

## Numero di dipendenti che sono andati in formazione, per area tematica

| Città metropolitane      | Trasparenza e anticorruzione<br>Soft skills (comunicazione,<br>project management,<br>informatica, lingue straniere,<br>ecc.) | Sicurezza    | Innovazione digitale | Appalti e contratti | Personale  | Finanza, contabilità e tributi | Patrimonio, investimenti,<br>finanziamenti | Attività economiche<br>produttive | Politiche sociali ed educative |           |
|--------------------------|---|--------------|----------------------|---------------------|------------|--------------------------------|--|-----------------------------------|--------------------------------|-----------|
| Bari                     | 2   | 7            | 2                    | 40                  | 50         | 39                             | 32   | 2                                 |                                |           |
| Bologna                  | 498   | 247          | 419                  | 1.037               | 63         | 90                             | 14   | 38                                |                                |           |
| Cagliari                 | 180   | 53           |                      |                     |            |                                |  |                                   |                                |           |
| Catania                  | 15  | 11           |                      |                     | 3          | 3                              | 3  | 3                                 | 9                              |           |
| Firenze                  | 23  | 110          | 250                  | 6                   | 50         | 22                             | 19   | 14                                | 11                             |           |
| Genova                   | 151   | 163          | 241                  | 113                 | 23         | 10                             | 43   | 28                                | 22                             |           |
| Messina                  | 14  | 3            | 19                   | 16                  | 10         | 22                             | 5  | 6                                 | 2                              |           |
| Milano                   | 284   | 301          | 679                  | 459                 | 240        | 207                            | 45   | 25                                | 26                             |           |
| Napoli                   | 49  | 17           | 14                   | 1                   | 4          | 19                             | 10   | 11                                | 11                             |           |
| Palermo                  | 172   |              | 14                   | 43                  | 87         | 56                             | 37   | 45                                | 10                             |           |
| Reggio Calabria          | 173   | 350          |                      | 43                  | 4          |                                |  |                                   |                                |           |
| Roma                     | 92  | 554          | 14                   | 60                  | 48         | 49                             | 191  | 1                                 | 7                              |           |
| Torino                   | 145   | 604          | 267                  | 46                  | 166        | 30                             | 29   | 64                                | 9                              |           |
| Venezia                  | 899   | 119          | 168                  | 32                  | 14         | 60                             | 60   | 5                                 | 39                             |           |
| <b>Totale dipendenti</b> | <b>2.697</b>  | <b>2.539</b> | <b>2.087</b>         | <b>1.896</b>        | <b>762</b> | <b>607</b>                     | <b>488</b>                                 | <b>204</b>                        | <b>168</b>                     | <b>43</b> |

Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA 2021

## I territori metropolitani

Le Città Metropolitane sono il volano per l'economia del Paese. In esse si concentrano la maggior parte delle innovazioni e della ricchezza. Inoltre, costituiscono gli snodi cruciali per i flussi di persone, merci, capitali e idee.

Ad attestarlo i principali numeri che ci danno una fotografia dei territori metropolitani.

### La capacità attrattiva e le sfide della mobilità

Le Città Metropolitane italiane esercitano una importante capacità attrattiva. Nelle 14 Città Metropolitane risiedono 21,3 milioni di persone che costituiscono il 36,2% della popolazione totale del Paese, in crescita del 3,8% rispetto al 2001, ovvero con un saldo positivo di 786.794 persone. In termini assoluti le Città Metropolitane più popolate sono Roma (4,2 milioni) e Milano (3,2 milioni), mentre quella con il minor numero di abitanti è Cagliari (421 mila).

La distribuzione della popolazione all'interno dei territori metropolitani evidenzia comportamenti differenti in termini di scelte insediative. Nelle sette Città Metropolitane del Nord e del Centro, a cui si aggiunge Palermo, il comune capoluogo fa da polo attrattivo rispetto al resto dell'area, mostrandosi come il luogo in cui si concentra maggiormente la popolazione, seppur con incidenze diverse, che vanno dal 69% di Genova e 65,5% di Roma al 30% di Venezia.

### Popolazione residente 2021 nelle Città Metropolitane

| Città metropolitana               | Comuni capoluogo | Totale CM         | Peso del capoluogo |
|-----------------------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Torino                            | 848.748          | 2.208.370         | 38%                |
| Milano                            | 1.349.930        | 3.214.630         | 42%                |
| Venezia                           | 251.944          | 836.916           | 30%                |
| Genova                            | 561.203          | 817.402           | 69%                |
| Bologna                           | 387.842          | 1.010.812         | 38%                |
| Firenze                           | 361.619          | 987.260           | 37%                |
| Roma                              | 2.749.031        | 4.216.874         | 65%                |
| Napoli                            | 921.142          | 2.988.376         | 31%                |
| Bari                              | 315.948          | 1.226.784         | 26%                |
| Reggio Calabria                   | 172.479          | 522.127           | 33%                |
| Palermo                           | 635.439          | 1.208.991         | 53%                |
| Messina                           | 221.246          | 603.229           | 37%                |
| Catania                           | 301.104          | 1.077.515         | 28%                |
| Cagliari                          | 149.092          | 421.688           | 35%                |
| <b>Totale Città Metropolitane</b> | <b>9.226.767</b> | <b>21.340.974</b> | <b>43%</b>         |

Fonte: Istat 2022

La dinamica demografica del ventennio 2001-2021 mostra una crescita della popolazione nelle Città Metropolitane lievemente superiore a quella nazionale (3,8% contro 3,6% della media italiana),

evidenziando che i territori metropolitani manifestano un segnale di attrattività per gli insediamenti della popolazione.

Tuttavia, le variazioni demografiche dei Comuni capoluogo evidenziano in molte Città Metropolitane dei fenomeni di disurbanizzazione, ovvero una diminuzione dei residenti nei capoluoghi metropolitani. Ciò è vero per tutte le Città Metropolitane, con l'eccezione di Milano, Bologna, Firenze e Roma per le quali i capoluoghi continuano a manifestare una buona capacità attrattiva, sebbene con tassi di crescita inferiori alle rispettive aree metropolitane.

#### Variazione % popolazione residente 2001/2021 nelle Città Metropolitane

| Città Metropolitane               | Comuni capoluogo | Totale CM  |
|-----------------------------------|------------------|------------|
| Torino                            | -2,0             | 2,0        |
| Milano                            | 7,7              | 9,4        |
| Venezia                           | -7,0             | 3,4        |
| Genova                            | -8,1             | -6,8       |
| Bologna                           | 4,6              | 10,4       |
| Firenze                           | 1,6              | 5,7        |
| Roma                              | 8,0              | 13,8       |
| Napoli                            | -8,1             | -2,3       |
| Bari                              | -0,2             | 0,7        |
| Reggio Calabria                   | -4,2             | -7,3       |
| Palermo                           | -7,5             | -2,2       |
| Messina                           | -12,2            | -8,8       |
| Catania                           | -3,7             | 2,2        |
| Cagliari                          | -8,9             | 1,7        |
| <b>Totale Città Metropolitane</b> | <b>0,4</b>       | <b>3,8</b> |

Fonte: Istat 2022

Le previsioni demografiche future di Istat confermano la persistenza di un quadro critico sul futuro demografico del Paese e prevedono una decrescita della popolazione pari al -1,8%. Anche per le Città Metropolitane è atteso un calo della popolazione residente seppur inferiore, da 21,3 milioni del 2021 a 21,0 milioni nel 2030, con un tasso di variazione del -1,5%.

Il calo demografico è previsto in molte Città Metropolitane. Una riduzione meno importante si prevede in alcune Città del Nord e del Centro (più bassa a Roma con -0,1% ma più sostenuta a Genova con -4,3%). Nel sud Italia si rafforza la dinamica demografica negativa, passando dal -2,8% di Napoli al -6% di Messina. In controtendenza le previsioni di popolazione nelle Città Metropolitane di Bologna e Milano che rallenteranno il loro accrescimento, ma saranno le uniche a mantenere una dinamica demografica positiva, sebbene contenuta (rispettivamente 2,9% e 2,5%); sostanzialmente invariata la popolazione della Città Metropolitana di Firenze (+0,1%).

Nell'ambito dei capoluoghi invece, le uniche realtà che avranno in previsione dinamiche positive sono Milano (+6,9%), Bologna (+4,9%) e Roma (+0,5%).



## Le previsioni demografiche all'anno 2030

| Città Metropolitane               | Comuni capoluogo | Totale CM   |
|-----------------------------------|------------------|-------------|
| Torino                            | -2,4             | -2,7        |
| Milano                            | 6,9              | 2,5         |
| Venezia                           | -3,1             | -1,2        |
| Genova                            | -4,2             | -4,3        |
| Bologna                           | 4,9              | 2,9         |
| Firenze                           | -0,7             | 0,1         |
| Roma                              | 0,5              | -0,1        |
| Napoli                            | -3,3             | -2,8        |
| Bari                              | -5,6             | -3,8        |
| Reggio Calabria                   | -6,7             | -5,6        |
| Palermo                           | -5,2             | -5,0        |
| Messina                           | -6,3             | -5,9        |
| Catania                           | -5,5             | -4,0        |
| Cagliari                          | -2,8             | -3,5        |
| <b>Totale Città Metropolitane</b> | <b>-0,6</b>      | <b>-1,5</b> |

Fonte: Istat 2022

Per lo sviluppo di città sostenibili la mobilità urbana e metropolitana riveste un ruolo fondamentale in grado di integrare l'insieme dei trasporti, l'uso del terreno con produzione e consumo di ogni tipo di energia. La popolazione residente che si sposta giornalmente per motivi di studio o lavoro nelle è pari a circa il 51% della popolazione totale delle Città Metropolitane. Il dato è in crescita di oltre tre punti percentuali rispetto al 2011 (fonte Istat).

Osservando il dettaglio degli spostamenti nel territorio, la mobilità intra-comunale è maggiore di quella fuori comune, rispettivamente il 32,6% contro il 18,2%.

Riferendosi specificatamente agli spostamenti fuori Comune, si registra una notevole propensione al pendolarismo nelle Città Metropolitane del Centro-Nord (in particolare Torino, Milano, Venezia, Bologna e Firenze. Valori più contenuti nelle altre realtà metropolitane, con l'eccezione di Cagliari (23,5).

**Spostamenti giornalieri fuori Comune per motivi di studio o lavoro. Anno 2019  
valori per 100 abitanti**

| <b>Città Metropolitane</b>        | <b>Comuni capoluogo</b> | <b>Totale CM</b> |
|-----------------------------------|-------------------------|------------------|
| Torino                            | 9,7                     | 25,6             |
| Milano                            | 8,5                     | 26,3             |
| Venezia                           | 6,6                     | 24,6             |
| Genova                            | 2,5                     | 10,8             |
| Bologna                           | 11,5                    | 24,8             |
| Firenze                           | 9,7                     | 23,5             |
| Roma                              | 2,5                     | 11,8             |
| Napoli                            | 4,1                     | 16,6             |
| Bari                              | 5,0                     | 14,9             |
| Reggio Calabria                   | 3,8                     | 11,3             |
| Palermo                           | 1,4                     | 8,9              |
| Messina                           | 2,8                     | 11,9             |
| Catania                           | 4,5                     | 17,4             |
| Cagliari                          | 9,2                     | 23,5             |
| <b>Totale Città Metropolitane</b> | <b>5,2</b>              | <b>18,2</b>      |

*Fonte: Istat 2019*

### Lo sviluppo economico

Le Città Metropolitane sono il propulsore dello sviluppo economico, della competitività e dell'attrattività. Producono quasi 1.589 miliardi di euro, pari al 41% del valore aggiunto italiano. Il peso delle Città Metropolitane sulla produzione di valore è particolarmente significativo nel settore dei Servizi, dove raggiunge il 45% del valore aggiunto complessivo.

Valore aggiunto a prezzi correnti per branca di attività economica. Anno 2020. Dati in milioni di euro

| Città metropolitane                                    | Industria in  |                |               |                  | Totale           |
|--|---------------|----------------|---------------|------------------|------------------|
|  | Agricoltura   | senso stretto  | Costruzioni   | Servizi          |                  |
| Bari   | 611           | 3.380          | 1.655         | 18.814           | 24.461           |
| Bologna  | 369           | 9.627          | 1.410         | 26.454           | 37.860           |
| Cagliari   | 72            | 1.430          | 539           | 9.004            | 11.045           |
| Catania  | 643           | 2.059          | 985           | 14.952           | 18.639           |
| Firenze  | 305           | 7.402          | 1.236         | 28.166           | 37.109           |
| Genova   | 60            | 4.855          | 1.479         | 20.998           | 27.392           |
| Messina  | 269           | 890            | 620           | 8.642            | 10.421           |
| Milano   | 244           | 23.613         | 5.992         | 129.959          | 159.807          |
| Napoli   | 580           | 7.229          | 2.661         | 45.329           | 55.800           |
| Palermo  | 474           | 1.455          | 905           | 18.568           | 21.402           |
| Reggio Calabria  | 486           | 520            | 384           | 7.076            | 8.466            |
| Roma   | 563           | 13.206         | 5.174         | 129.217          | 148.160          |
| Torino   | 420           | 14.698         | 2.925         | 48.059           | 66.102           |
| Venezia  | 336           | 4.518          | 1.378         | 18.208           | 24.439           |
| <b>Città metropolitane</b>                             | <b>5.432</b>  | <b>94.880</b>  | <b>27.343</b> | <b>523.447</b>   | <b>651.102</b>   |
| <b>ITALIA</b>  | <b>34.756</b> | <b>321.724</b> | <b>78.577</b> | <b>1.154.677</b> | <b>1.589.734</b> |
| <i>Peso delle Città Metropolitane su totale Italia</i> | <i>16%</i>    | <i>29%</i>     | <i>35%</i>    | <i>45%</i>       | <i>41%</i>       |

Fonte: Istituto Tagliacarne 2022

Inoltre, generano circa 136 miliardi di euro di esportazioni (il 29% del totale nazionale) ed ospitano 1,8 milioni di imprese (37% del totale nazionale), occupando il 35% della forza lavoro complessiva.

Il ruolo esercitato dalle Città Metropolitane quale promotore dello sviluppo economico del Paese si riflette nella misura del reddito medio pro capite che ammonta a 14.216 euro, ovvero più di mille euro al di sopra della media nazionale, tuttavia con differenze macroscopiche tra le Città Metropolitane del Centro-Nord e quelle del Sud. Anche la distribuzione interna alle città appare evidente, con più di 2.000 euro in più nei capoluoghi rispetto al totale delle Città Metropolitane.

## Reddito medio procapite nelle Città Metropolitane – Anno 2020

| Città metropolitana               | Comuni capoluogo | Totale CM       |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|
| Torino                            | 16.827,7         | 15.993,3        |
| Milano                            | 23.201,9         | 19.747,7        |
| Venezia                           | 15.946,5         | 14.964,7        |
| Genova                            | 17.464,0         | 16.911,2        |
| Bologna                           | 19.417,6         | 18.062,6        |
| Firenze                           | 17.579,5         | 15.934,8        |
| Roma                              | 17.292,2         | 15.535,0        |
| Napoli                            | 10.403,0         | 8.991,3         |
| Bari                              | 13.536,8         | 11.103,9        |
| Reggio Calabria                   | 11.267,1         | 9.377,3         |
| Palermo                           | 10.765,2         | 9.451,2         |
| Messina                           | 11.556,2         | 10.444,2        |
| Catania                           | 9.844,0          | 9.077,1         |
| Cagliari                          | 16.472,0         | 13.265,9        |
| <b>Totale Città Metropolitane</b> | <b>16.436,1</b>  | <b>14.216,3</b> |

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

### Lo sviluppo culturale e turistico

Nell'ultimo anno pre-pandemia (2019) le Città Metropolitane hanno accolto 31 milioni di visitatori stranieri, pari al 47% del totale del turismo straniero in Italia (Istat, 2019). Inoltre, accolgono l'83% dei visitatori a musei. Questi numeri le qualificano come protagoniste dello sviluppo turistico e culturale del Paese.

### Turismo straniero in Italia - anno 2019

|                                 | Numero di arrivi  |
|---------------------------------|-------------------|
| Bari                            | 433.765           |
| Bologna                         | 1.029.004         |
| Catania                         | 423.662           |
| Firenze                         | 3.745.832         |
| Genova                          | 815.675           |
| Messina                         | 593.009           |
| Milano                          | 4.554.299         |
| Napoli                          | 2.236.596         |
| Palermo                         | 607.531           |
| Reggio Calabria                 | 41.054            |
| Roma                            | 7.831.864         |
| Sud Sardegna                    | 177.018           |
| Torino                          | 727.185           |
| Venezia                         | 7.648.761         |
| <b>Città metropolitane</b>      | <b>30.865.255</b> |
| <i>Totale Italia</i>            | <i>65.010.220</i> |
| <b>Peso CM su totale Italia</b> | <b>47,5%</b>      |

Fonte: Istat 2019

## I poli logistici

Nelle Città Metropolitane si concentra il 75% degli scali aeroportuali italiani, dove transitano il 79% dei passeggeri totali del Paese; l'82% del traffico aereo di linea internazionale e l'85% delle merci trasportate. Sul fronte ferroviario, le Città Metropolitane hanno sul proprio territorio il 49% delle stazioni complessive del Paese, con circa 860 milioni di passeggeri/anno in transito, pari all'81% dei passeggeri annui del TPL. Inoltre, i porti movimentano il 45% delle merci e il 63% dei movimenti passeggeri.

## I poli della conoscenza

Nelle Città Metropolitane risiedono 55 Università e 4 Politecnici. Inoltre, contribuiscono al 62% del totale dei laureati all'anno in Italia, vantano il 51% degli occupati in settori ad alta e medio-alta tecnologia della manifattura sul totale italiano, il 50% delle start-up innovative in Italia (oltre 5mila), il 65% dei brevetti registrati in un anno in Italia per la tutela dell'approprietà industriale e quasi il 50% di incubatori di impresa certificati.



## Le sfide delle Città Metropolitane: risposte e strumenti

### Gli strumenti di programmazione sovracomunale e la necessità di un ente di indirizzo e coordinamento

Lo sviluppo economico, la mobilità, il pendolarismo, l'utilizzo di servizi pubblici da parte di tutta la comunità, la necessaria creazione di *hub* tecnologici e poli industriali strategici nel panorama nazionale, la rigenerazione urbana, sono solo alcuni degli ambiti, rispetto ai quali la dimensione comunale si presenta come limitata: gli interventi spot e non coordinati sono poco efficaci ed efficienti.

Le Città Metropolitane nascono con una natura programmatica, dall'idea che una pianificazione in termini di obiettivi e finalità da perseguire, che coinvolga tutto il territorio metropolitano, sia la chiave per raggiungere le aspirazioni di sviluppo socio-economico per le aree ad alta urbanizzazione.

Per esercitare un tale ruolo, il nuovo ente deve rappresentare, nei suoi organi politici, non tanto e non soltanto la comunità territoriale, quanto in prima battuta i Comuni.

Se la ragion d'essere dei nuovi enti metropolitani è quella di creare un raccordo politico ed amministrativo tra gli enti del territorio, allora necessariamente gli elementi di potenziale competizione e conflitto devono essere sostituiti con il riconoscimento – sul piano tecnico e politico – delle funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Vediamo di seguito lo stato dell'arte di tre dei più rilevanti strumenti di pianificazione delle aree metropolitane.

### I Piani Strategici Metropolitani

La legge n. 56/2014 dispone che ciascuna Città metropolitana adotti e aggiorni annualmente un "piano strategico triennale del territorio metropolitano". Tale atto, che per la prima volta trova menzione a livello legislativo, è chiamato a delineare la «vocazione della Città metropolitana» (art. 1, c. 44, lett. e) e costituisce «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza» (art. 1, c. 44, lett. a).

## I Piani Strategici metropolitani

| Città Metropolitana | Data       | Stato dell'arte | Link al Piano   |
|---------------------|------------|-----------------|---|
| Bari                |            | In redazione    |   |
| Bologna             | Lug, 2018  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan di Bologna 2.0</a>  |
| Cagliari            | Lug, 2021  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico per lo sviluppo della Città Metropolitana di Cagliari</a>  |
| Catania             | Sett, 2022 | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan Città Metropolitana di Catania</a>  |
| Firenze             | Dic, 2018  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan 2030 Firenze – Rinascimento Metropolitan</a>  |
| Genova              | Apr, 2017  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan Genova</a>  |
| Messina             | Mar, 2023  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico triennale della Città Metropolitana di Messina</a>   |
| Milano              | Mar, 2023  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan Milano 2022-2024</a>  |
| Napoli              | Ott, 2020  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli</a>  |
| Palermo             | Apr, 2022  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico della Città Metropolitana di Palermo</a>   |
| Reggio Calabria     | Mar, 2023  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico della Città Metropolitana di Reggio Calabria</a>   |
| Roma                | Dic, 2022  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan “Roma, metropoli al futuro” – Innovativa, sostenibile, inclusiva è stato approvato dal Consiglio Metropolitan</a> |
| Torino              | Feb, 2021  | Approvato       | <a href="#">Piano strategico metropolitan Torino 2021-2023</a>  |
| Venezia             | Dic, 2018  | Approvato       | <a href="#">Piano Strategico Metropolitan Venezia</a>   |

Fonte: Rilevazione ANCI, settembre 2023

## I Piani Urbani della Mobilità Sostenibile nelle Città Metropolitane

La necessità e l'urgenza di una pianificazione chiara della mobilità urbana funzionale ad orientare e coordinare le risorse e gli investimenti in una logica di lungimiranza e sostenibilità hanno avviato nell'ultimo decennio un processo di riforma scandito da una serie di decreti, tra cui il DM 397/2017. Decreto con il quale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha approvato le linee guida per la redazione dei PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile), disponendone l'obbligatorietà per le Città Metropolitane e i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, al fine di poter accedere ai finanziamenti statali di infrastrutture per nuovi interventi per il trasporto rapido di massa. Nelle stesse linee guida per la redazione dei PUMS, si stabilisce che nelle Città Metropolitane si deve redigere un unico PUMS per tutti i Comuni che ne fanno parte. Le motivazioni alla base di questa scelta sono molteplici: prima fra tutte la necessità di adottare strumenti e misure di pianificazione della mobilità e della logistica che non si limitino ai semplici confini urbani e comunali.

Dai dati dell'Osservatorio PUMS i percorsi di redazione complessivamente avviati risultano essere 206. Per le Città Metropolitane gli iter di Pianificazione della mobilità urbana sostenibile sono ad un



livello di avanzamento estremamente avanzato. A gennaio 2023 sono cinque le città che hanno approvato i PUMS, sette quelle che lo hanno adottato e una per la quale il PUMS risulta in redazione.

### I PUMS delle Città Metropolitane

| Città Metropolitana | Data | Stato di avanzamento del PUMS | Link al Piano                         |
|---------------------|------|-------------------------------|---------------------------------------|
| Bari                | 2021 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Bari</a>             |
| Bologna             | 2019 | Approvato                     | <a href="#">PUMS Bologna</a>          |
| Cagliari            | 2019 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Cagliari:</a>        |
| Catania             | 2022 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Catania</a>          |
| Firenze             | 2021 | Approvato                     | <a href="#">PUMS Firenze</a>          |
| Genova              | 2019 | Approvato                     | <a href="#">PUMS Genova</a>           |
| Messina             | 2022 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Messina</a>          |
| Milano              | 2021 | Approvato                     | <a href="#">PUMS Milano</a>           |
| Napoli              | 2022 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Napoli</a>           |
| Palermo             | 2022 | In redazione                  | <a href="#">PUMS Palermo</a>          |
| Reggio Calabria     | 2021 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Reggio Calabria:</a> |
| Roma                | 2022 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Roma Capitale</a>    |
| Torino              | 2022 | Approvato                     | <a href="#">PUMS Torino:</a>          |
| Venezia             | 2022 | Adottato                      | <a href="#">PUMS Venezia</a>          |

Fonte: Rilevazione ANCI, gennaio 2023

### Le agende per la sostenibilità

Le Città Metropolitane rappresentano quel livello intermedio, per dimensioni ed estensione, utile a sperimentare un coinvolgimento che tenga conto dei bisogni dei cittadini e renda concreta la ricaduta a livello locale di quanto previsto dagli ambiziosi obiettivi dell'Agenda 2030 e della SNSvS.

L'Agenda rappresenta una evoluzione della Carta di Bologna, sottoscritta da tutti i sindaci metropolitani del giugno 2017, ampliandone la portata ad includere tutte le dimensioni della sostenibilità.

In linea con il processo nazionale e regionale, l'Agenda si struttura secondo i seguenti ambiti di azione strettamente interrelati: governance, coinvolgimento della società civile, definizione e monitoraggio dell'Agenda e integrazione con il Piano strategico metropolitano, disegno e attivazione di azioni pilota integrate.

Il Ministero dell'ambiente ha sottoscritto un accordo di collaborazione con tutte le 14 Città Metropolitane per la definizione e attuazione dell'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile,

da intendersi come un dispositivo di integrazione e orientamento degli strumenti vigenti e in corso di adozione.

### Attrattori di risorse e aggregatori di fabbisogni “metropolitani”

La legge 56/2014 individua nel livello istituzionale sovra-locale della Città Metropolitana una funzione di sviluppo strategico, di promozione integrata di servizi e infrastrutture, di cooperazione e cura delle relazioni istituzionali, di governance multi-stakeholder.

Il passaggio dall’essere un ente regolatore nel sistema delle autonomie locali ad attore di sviluppo e di cooperazione territoriale ha implicato, ed implica, una trasformazione culturale ed organizzativa prima ancora che istituzionale ed amministrativa.

Sostanziare la missione attribuita dalla riforma per le Città Metropolitane ha significato investire nella qualità delle relazioni istituzionali, sulla capacità di promuovere progettualità innovative a beneficio di tutto il territorio metropolitano e dei suoi cittadini anche attraendo risorse straordinarie nazionali e comunitarie. Il tema della finanziabilità delle linee strategiche e dei progetti di sviluppo metropolitano è stato, ed è, determinante per dare prospettiva all’Ente, anche considerando l’assenza di leve fiscali specifiche e la contrazione delle risorse proprie.

Nell’esercizio delle proprie funzioni, dalla loro istituzione ad oggi, le Città Metropolitane si sono strutturate per dare risposta alle esigenze dei propri territori. Il processo di pianificazione strategica ha consentito di organizzare gli investimenti ritenuti necessari a livello micro (spesso facendoli emergere), e di mettere in priorità strategie organiche di sviluppo per l’area metropolitana.

In questi anni le Città Metropolitane hanno acquisito, “a risorse invariate” la capacità di agire in una logica di area vasta ponendosi come aggregatori di progettualità e fabbisogni a supporto dei Comuni. Le Città Metropolitane, tutte, hanno operato nella direzione di un consolidamento delle reti e dei meccanismi di partecipazione, riuscendo così ad innescare un processo virtuoso di accesso ai fondi, attivazione delle politiche europee e rafforzamento della capacità amministrativa connessa al presidio dei processi comunitari, a co-creare risposte a beneficio di tutti i Comuni dell’area metropolitana, evitando quello che possiamo definire “effetto ciambella”: vale a dire l’esclusione, soprattutto dei comuni più piccoli e più lontani dal Comune capoluogo, da ogni processo relativo alle questioni e alle risorse europee.

Il rafforzamento degli enti metropolitani, in termini di competenze di definizione e gestione di progettualità complesse anche a servizio dei comuni dell’area vasta ha consentito di affidare direttamente a tali enti importanti progetti finanziati con i fondi europei, con buone possibilità di realizzazione. Se il Bando Periferie è stato un primo importante banco di prova, il PNRR è la sfida cui le Città Metropolitane stanno attualmente rispondendo. I numerosi progetti finanziati a livello metropolitano, nell’ambito delle risorse PNRR, sono intersettoriali e prevedono modalità innovative di applicazione che interessano ambiti diversi: dalla creazione di una infrastruttura a sostegno della mobilità dolce alla rigenerazione urbana, dall’edilizia scolastica alla digitalizzazione e semplificazione. Emerge ancora una volta il ruolo di facilitatore istituzione della Città metropolitana, Ente che governa i processi di area vasta, coordinando e aggregando i comuni.

## Città Metropolitane come enti relazionali

Tra le «finalità istituzionali generali» del nuovo ente vi è la «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

Assieme alla cura dello sviluppo strategico e alla gestione razionale dei servizi, l'interrelazione con l'altro da sé è dunque elemento distintivo e caratterizzante degli enti metropolitani, vi dà non solo forma, ma sostanza e giustificazione.

La legittimazione di secondo livello, infatti, si delinea come naturale forma strutturale per enti che si pongono al governo di territori articolati, e di interessi che, pur se sovralocali, conoscono la miglior gestione laddove siano posti in mano agli amministratori dei comuni dell'area.

Un approccio, peraltro in linea con le comuni esperienze europee di sviluppo della cd. *governance* multilivello, volta a creare sedi di raccordo istituzionale che garantiscano un coordinamento sia di livello verticale, sia di livello orizzontale, per un più efficiente sviluppo di politiche pubbliche congiunte.

In questa accezione la città metropolitana va intesa come ente «prevalentemente "relazionale", piuttosto che regolativo». E ciò dà senso alla sua forma istituzionale di secondo grado, e corpo alla missione dei suoi organi. Che si esplicita da un lato nella capacità che gli enti metropolitani hanno espresso “verso l'esterno”, coordinandosi tanto sul piano politico che tecnico, quanto su quello interno verso i comuni della propria area.

## Le collaborazioni “verso l'esterno” tra le Città Metropolitane

Si riportano di seguito alcune delle espressioni della, voluta e necessaria, collaborazione delle Città Metropolitane.

**Il coordinamento dei Sindaci Metropolitani.** Costituito in seno all'ANCI e composto da tutti i sindaci delle Città Metropolitane, rappresenta uno strumento di raccordo politico e istituzionale. Si riunisce periodicamente per esaminare questioni di carattere generale (riforma dell'ordinamento, attuazione del federalismo fiscale, ruolo e strumenti di partecipazione per l'efficace attuazione del PNRR, ecc. ecc.), per formulare proposte e sollecitare il Governo sulle tematiche di interesse.

Parallelamente, anche a supporto del coordinamento dei Sindaci metropolitani, operano i gruppi di lavoro tecnici di carattere tematico costituiti da segretari e dai direttori di Città Metropolitane: si riuniscono periodicamente su questioni di carattere operativo (personale, ordinamento finanziario, problematiche derivanti da giurisprudenza, ecc.) e, per il tramite degli Uffici ANCI, concorrono alla definizione di proposte di emendamenti e documenti operativi di interesse.

**I protocolli d'intesa tra le Città Metropolitane.** Le Città Metropolitane si sono mosse in modo positivo e costruttivo nella direzione di un'attivazione tra aree vaste. Di seguito alcuni esempi seppur non esaustivi delle collaborazioni portate avanti:

- **Bologna e Firenze**, il 6 novembre 2017, hanno firmato un Protocollo d'intesa per «l'esigenza di sviluppare adeguate forme di cooperazione istituzionale (... ) tra i due sistemi territoriali

(... ) motivata dalla comune consapevolezza della nuova rilevanza delle Città come ambiti di innovazione nelle politiche nazionali». Di fatto il Protocollo, che pur si concentra su temi specifici quali l'attrattività e il turismo, lo sviluppo sostenibile e la pianificazione strategica, ha soprattutto e significativamente lo scopo di promuovere in modo sinergico il ruolo internazionale delle due città. A tal fine si prevede la possibilità di realizzare progetti comuni anche con la partecipazione a bandi europei, e di condurre assieme le relazioni con gli altri sistemi europei e nazionali, nonché con il Governo.

- **Reggio Calabria e Messina**, che il 29 maggio 2017 hanno firmato un "Accordo progettuale" per la promozione di «una reale ed adeguata continuità territoriale tra le due coste come diritto inalienabile dei cittadini». In questo senso le due amministrazioni metropolitane «condividono pienamente la rilevanza strategica della realizzazione di un processo di conurbazione tra le città di Messina e Reggio Calabria, attraverso la sinergica programmazione ed integrazione di servizi, attività ed investimenti» che, tra l'altro, mira alla realizzazione dell'aeroporto dello Stretto e di collegamenti veloci.
- Le Città Metropolitane di **Genova, Venezia, Milano e Torino** hanno via via rafforzato, anche attraverso collaborazioni fattive su progetti finanziati, un sistema di scambio di buone pratiche e momenti di lavoro in reciproco affiancamento sulle tematiche d'interesse comune, organizzando insieme momenti divulgativi e comunicativi sui diversi territori. Il coordinamento tra Città Metropolitane costituisce un sistema permanente di tavoli di confronto tra Enti di area vasta.

**Reti europee.** Molte delle Città Metropolitane partecipano attivamente alle reti europee, con lo scopo di instaurare proficui rapporti di collaborazione e dialogo permanente con enti territoriali omologhi. Prendendo parte ai momenti di confronto e scambio di buone pratiche, al fine di valutare forme di cooperazione sia per possibili partecipazioni a progetti di interesse comune che per rafforzare il ruolo delle Città Metropolitane in ambito europeo. Le reti internazionali europee hanno oggi un ruolo fondamentale nella costruzione di uno spazio di dibattito politico per costruire insieme il futuro delle città europee, in quanto rappresentano la voce delle amministrazioni locali intermedie ed offrono una piattaforma di lavoro privilegiato per promuovere iniziative innovative e lo scambio di buone pratiche su scala transnazionale. Tra le reti europee che interessano le Città Metropolitane in base all'omogeneità dei soggetti rappresentati, vale la pena menzionare:

- **EUROCITIES.** È l'associazione europea delle città che raggruppa anche le Città Metropolitane facendosi portavoce delle istanze delle realtà urbane e metropolitane europee rispetto alla politica di coesione ed alle diverse politiche tematiche a gestione diretta. Eurocities, la rete delle principali città europee fondata nel 1986, riunisce oggi oltre 200 delle più grandi municipalità di 38 paesi che rappresentano circa 130 milioni di cittadini e si occupa di portare all'attenzione dell'Unione Europea le necessità delle città in ambito economico, politico, sociale e culturale. Tra le città italiane si annovera la partecipazione di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia.
- **METREX.** È la piattaforma di rappresentanza degli interessi delle aree e delle Città Metropolitane. Rappresenta più di 50 Città Metropolitane o Aree Metropolitane d'Europa. Tra le città italiane si annovera la partecipazione di Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino.

**I tavoli di confronto e le comunità di pratica sulle progettualità del PNRR.** Sin dalle fasi di avvio del lavoro di progettazione e gestione degli interventi finanziati nell'ambito del PNRR, grazie al continuo supporto di ANCI, si sono consolidati gruppi di lavoro inter-metropolitani, luogo centrale per lo scambio tra omologhi e la risoluzione di problematiche comuni.

**Open data al metro cubo – Metropoli Strategiche.** Nel marzo 2021, nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche è stato attivato un laboratorio che ha coinvolto i funzionari delle Città Metropolitane di Palermo, Messina, Reggio Calabria, Roma, Firenze, Milano, Torino, Genova e Venezia con la finalità di promuovere attività coordinate tra gli enti sul tema dei dati aperti lungo un processo di sperimentazione e condivisione di soluzioni organizzative e tecniche. L'obiettivo è stato di costruire un luogo di condivisione e coordinamento sugli open data in cui le Città Metropolitane si sono confrontate e hanno lavorato congiuntamente. Dal laboratorio è nata la volontà da parte delle Città Metropolitane di renderlo un luogo stabile di innovazione sulle politiche del governo aperto in grado di accrescere e rafforzare l'identità delle Città Metropolitane, le quali per la loro posizione intermedia, possono stimolare e promuovere l'apertura coordinata e standardizzata di dati e offrire servizi digitali moderni e innovativi a disposizione dei comuni e a misura di cittadini e imprese aprendosi a nuove sfide.

**Twin Metro – Metropoli Strategiche.** Twin Metro è un'iniziativa del progetto Metropoli Strategiche, tesa a supportare azioni di scambio tra le 14 Città Metropolitane. L'idea è quella di promuovere la condivisione di progetti, iniziative e soluzioni già sperimentate e implementate dalle singole città e che possano essere di ispirazione per le altre.

### Città Metropolitane e Comuni. Le collaborazioni “verso l'interno”

La Città metropolitana è deputata, non soltanto a organizzare servizi sovracomunali (la legge 56/2014 che ha istituito le Città Metropolitane elenca infatti fra le funzioni di questi enti “strutturare sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici” e “organizzare servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”), ma anche ad esercitare, qualora possibile e su richiesta dei Comuni stessi, il “principio di sussidiarietà”, ovvero svolgere funzioni che sarebbero di competenza comunale ma che alcuni Comuni, soprattutto piccoli, non sono in grado di svolgere adeguatamente per scarsità di risorse economiche e/o di dotazione di personale.

La norma indirizza l'Ente a prevedere forme di organizzazione in comune delle funzioni metropolitane e comunali, eventualmente differenziate per aree territoriali, secondo principi di **semplificazione, economicità ed efficienza**; in particolare il comma 11 dell'articolo 1 della legge prevede che gli statuti delle Città Metropolitane individuino modalità di avvalimento ovvero di delega per lo svolgimento di funzioni, servizi e attività di rilevanza sovracomunale da parte dei comuni alla Città metropolitana, senza nuovi oneri per la finanza pubblica.

Le tipologie di collaborazione nelle previsioni dei diversi statuti sono estremamente ampie, prevedendo tra le altre:

- la creazione di uffici comuni
- l'avvalimento di uffici della Città metropolitana
- la definizione di Accordi Quadro di collaborazione istituzionale

- la stesura di Protocolli Operativi
- altre forme di collaborazione funzionali più leggere ed individuate di volta in volta.

Per quel che riguarda gli ambiti di collaborazione riscontrati se ne citano alcuni e si riportano di seguito solo alcuni esempi: l'esercizio di funzioni amministrative, l'erogazione di servizi, lo svolgimento di attività e la realizzazione di opere in diversi ambiti di rilevanza metropolitana, fra cui servizi generali e innovazione (semplificazione e innovazione amministrativa, armonizzazione normativa e regolamenti unici), la gestione degli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza amministrativa, la gestione degli appalti e dei contratti, il reclutamento e formazione dei dipendenti, l'elaborazione dei Piani Urbanistici Comunali, lo sviluppo dell'e-government metropolitano, costruzione e manutenzione strade, edilizia scolastica, difesa e manutenzione del territorio, sviluppo sostenibile, protezione civile, sviluppo economico e sociale, ambiente e tutela del territorio.

Alcuni esempi concreti

**Città Metropolitane – Soggetti aggregatori.** Sulla GU n. 244 del 12 ottobre 2021 è stata pubblica la [Delibera ANAC n. 643 del 22 settembre 2021](#) con l'aggiornamento dell'elenco dei Soggetti Aggregatori, ai sensi dell'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dell'11 novembre 2014. Otto tra questi sono Città Metropolitane:

- Città Metropolitana di Catania
- Città Metropolitana di Napoli
- Città Metropolitana di Torino
- Città Metropolitana di Bologna
- Città Metropolitana di Milano
- Città Metropolitana di Genova
- Città Metropolitana di Firenze
- Città Metropolitana di Roma Capitale

**L'Ufficio Unico Concorsi.** Nel 2019 è stato istituito nella Città metropolitana di Milano l'Ufficio Unico Concorsi e Formazione, per supportare i Comuni nello svolgimento di attività di ricerca e selezione di risorse umane e rendere al contempo più efficace l'azione di anticorruzione e trasparenza relativa alle procedure selettive, anche al fine di garantire la migliore e corretta competizione degli aspiranti. Nel biennio 2019/2020 si sono convenzionati 12 Comuni e sono state avviate 12 procedure concorsuali centralizzate, garantendo il 100% di copertura della domanda. L'Ufficio Unico Concorsi gestisce concorsi e selezioni a favore dei 16 Comuni attualmente convenzionati. La Città metropolitana di Roma Capitale ha invece stipulato un Accordo con i Comuni del territorio per la effettuazione di selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei in applicazione delle nuove disposizioni introdotte dal DL 80/2021 qualificandosi come ente capofila.

**Uffici Europa metropolitani.** Attraverso il percorso del progetto Metropoli Strategiche alcune Città Metropolitane hanno iniziato un percorso per individuare forme organizzative interne e funzioni specifiche per l'Ufficio Europa Metropolitano. In queste sperimentazioni c'è la consapevolezza che non si tratta di istituire semplicemente un ufficio, quanto piuttosto di individuare ed investire in una

funzione strategica che sappia animare la rete territoriale degli stakeholder istituzionali e socio-economici, costruire la finanziabilità delle azioni chiave che rappresentano i pilastri del Piano Strategico Metropolitano ed offrire piattaforme di competenze a servizio delle politiche pubbliche locali e dei Comuni dell'intera area metropolitana. In questo mutato paradigma, l'Ufficio Europa Metropolitano può diventare uno degli elementi costitutivi dell'identità delle Città Metropolitane, grazie a un supporto chiave al posizionamento dell'Ente nel sistema degli attori locali, nazionali ed europei.

**Suap Metropolitano.** Nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche la Città Metropolitana di Bologna ha sperimentato l'istituzione del Suap metropolitano. La progettualità del Suap metropolitano si colloca all'interno delle politiche di sviluppo economico e attrattività del territorio della Città metropolitana di Bologna, che attraverso l'Intesa generale quadro con Regione Emilia Romagna l'esigenza di promuovere politiche di sviluppo in diverse aree di interesse e soprattutto di sostenere "politiche di sistema per favorire l'attrattività" attraverso azioni volte alla promozione del territorio, alla valorizzazione di nuove imprenditorialità, a processi di trasformazione di filiera, nonché di favorire iniziative volte all'attrazione di nuovi investimenti produttivi.

**Piattaforma metropolitana ambientale.** Con l'obiettivo di valorizzazione un proprio ruolo di leadership e coordinamento nella promozione della cultura della legalità ambientale, la Città Metropolitana di Venezia, attraverso il supporto del progetto Metropoli Strategiche, ha sperimentato l'attivazione di una "Piattaforma metropolitana ambientale: un network tra la Città metropolitana e le Polizie locali sui temi della tutela dell'ambiente, creato attraverso un sistema di protocolli bilaterali. Tramite i protocolli la Città Metropolitana di Venezia punta a fornire alle Polizie locali dei Comuni aderenti supporto nei procedimenti amministrativi sanzionatori ambientali, elaborare modulistica uniforme per i diversi Comuni dell'area metropolitana, offrire formazione specialistica sui temi ambientali e della vigilanza.

**Ufficio partecipazione.** La Città Metropolitana di Genova esercita, attraverso il personale interno, un ruolo di supporto ai Comuni nella definizione e gestione dei percorsi partecipativi da questi promossi. Ciò ha costituito un bagaglio notevole di esperienze, contatti, conoscenze, che si è allargato dalle amministrazioni comunali al mondo del no profit e dell'associazionismo, con l'affermazione di un ruolo per l'ente metropolitano del tutto credibile, ancorché del tutto imprevisto dalla distribuzione "per legge" delle competenze. Il progetto Metropoli Strategiche ha fornito l'occasione per accrescere e affinare le conoscenze nel campo della progettazione dei percorsi partecipativi, fino allora maturate "in proprio", rispondendo evidentemente a un'esigenza interna e a una crescente domanda in questo senso anche da parte dei Comuni.





## Le Città Metropolitane nel PNRR: una visione d'insieme

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una sfida di dimensioni inedite per il sistema delle Amministrazioni locali nel suo complesso. Non fanno eccezione le Città Metropolitane, che prendono parte alla gestione di diversi investimenti il cui valore complessivo è pari a circa 4,5 miliardi di euro (analisi ANCI sui dati relativi alle assegnazioni PNRR<sup>2</sup>).

Tali investimenti riguardano principalmente i temi su cui storicamente le Città Metropolitane hanno già esercitato le proprie competenze: edilizia scolastica, viabilità, rigenerazione urbana. Sulla rigenerazione urbana, in particolare, le Città Metropolitane hanno già svolto un ruolo fondamentale nell'ambito del cosiddetto Bando Periferie, che le ha viste nel 2016 elaborare candidature per progetti complessi di riqualificazione e trasformazione di aree urbane per un finanziamento massimo di 40 milioni di euro ciascuna. Il coinvolgimento negli investimenti PNRR conferma e rafforza il ruolo di programmazione di area vasta delle Città Metropolitane, che oltre a effettuare la progettazione e l'attuazione dei propri interventi supportano e coordinano in diversi casi i Comuni del territorio nell'attuazione del PNRR.

Di seguito si riportano i principali investimenti PNRR di cui sono soggetti attuatori le Città Metropolitane (seguendo l'ordine della componente cui afferiscono):

### M2C4: TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA

- Investimento 3.1: Forestazione Urbana. Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano. La misura è volta alla realizzazione di interventi di forestazione urbana nelle Città Metropolitane. L'investimento ha un valore complessivo di 330 milioni di euro.

### M2C3 e M4C1: RISORSE PER L'EDILIZIA SCOLASTICA

Nell'ambito di queste componenti le Città Metropolitane risultano essere soggetti attuatori di diversi progetti riguardanti l'edilizia scolastica, e finanziati in particolare dagli investimenti:

- 1.1: Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici, afferente alla componente M2C3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici". 6 Città Metropolitane sono direttamente coinvolte in questo investimento: Bari, Messina, Milano, Napoli, Roma e Torino.
- M4C1 Investimento 1.2: "Piano di estensione del tempo pieno e mense". 4 Città Metropolitane sono direttamente coinvolte in questo investimento: Bari, Cagliari, Messina e Milano.
- M4C1 1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola. 8 Città Metropolitane sono direttamente coinvolte in questo investimento: Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Napoli, Reggio Calabria e Roma.
- M4C1 3.3 "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica". La misura è finalizzata alla riqualificazione dell'edilizia scolastica cuba complessivamente 3,9 mld (tra

---

<sup>2</sup> In questo dato rientrano anche le risorse relative agli interventi di Piani Urbani Integrati di cui sono soggetti attuatori i Comuni metropolitani ma nel cui ambito le Città Metropolitane svolgono un ruolo di programmazione e coordinamento.

risorse PNRR e risorse progetti in essere). Tutte le Città Metropolitane sono coinvolte in questo investimento in quanto soggetti attuatori.

## M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

- Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati. Si tratta del principale intervento destinato dal PNRR alle Città Metropolitane. Ha un valore complessivo di 2,7 miliardi, 200 milioni dei quali sono finanziati dal Piano nazionale complementare al PNRR. L'investimento "è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile" (PNRR). A integrazione delle risorse dei Piani Integrati, l'investimento 2.2b: Piani urbani integrati – Fondo di fondi della BEI mette a disposizione un fondo 0,27 miliardi al quale possono accedere operatori privati o partenariati pubblico-privato per il finanziamento di iniziative coerenti con i progetti finanziati dall'investimento Piani Urbani Integrati.
- Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare. Il programma, istituito con fondi nazionali nel 2020, è successivamente confluito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, con i suoi 2,8 miliardi di dotazione, è il principale investimento sulle politiche abitative all'interno PNRR. La graduatoria con la lista dei 159 progetti ammessi a finanziamento (151 ordinari e 8 pilota) è stata pubblicata in meno di sei mesi, il 7 ottobre 2021. L'83% dei progetti sarà realizzato da 76 Comuni e 8 Città Metropolitane. In particolare, la quota di risorse in gestione alle Città Metropolitane è pari a 339 milioni di euro distribuiti tra 17 progetti in 8 Città.

### Il Piano Nazionale complementare al PNRR

Anche nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) è previsto un investimento alla cui attuazione concorrono le Città Metropolitane in qualità di soggetti attuatori. Si tratta dell'investimento "Strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade". L'investimento ha un valore di 300 milioni di euro, l'Amministrazione Titolare è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e i soggetti attuatori sono Province e Città Metropolitane. È stato pubblicato il 30 novembre 2021 il decreto interministeriale attuativo che prevedeva la convocazione delle assemblee dei Sindaci delle aree interessate entro 15 giorni da parte di Province e Città Metropolitane e la definizione della programmazione degli interventi entro il 31 dicembre 2021 e la trasmissione dei piani di intervento al MIMS entro il 31 marzo 2022. Tali interventi sono stati validati entro il 30 giugno 2022 dalla competente Direzione generale dell'Amministrazione Titolare. L'articolo 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2021, numero 234, ha incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2023 e di 30 milioni di euro per l'anno 2024 le risorse destinate a questo investimento. La somma complessiva di 50 milioni di euro viene destinata al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione delle 43 nuove aree interne individuate dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, qualificabile come programma integrativo degli interventi già autorizzati per le prime 72 aree.

La recente proposta di riprogrammazione del PNRR avanzata dal Governo coinvolge anche due degli investimenti qui menzionati. In particolare, l'ipotesi di riprogrammazione prevede lo stralcio dal PNRR e il finanziamento a valere su altre risorse dell'investimento M5C2 2.2 Piani Urbani Integrati e un definanziamento parziale dell'investimento M2C4 3.1 Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (per 100 milioni di euro, che sarebbero sostituiti da pari importo proveniente da altre fonti). Rispetto a questa ipotesi ANCI ha chiesto garanzie relativamente alla copertura finanziaria di tutti i progetti per assicurarne la continuità<sup>3</sup>

Oltre agli investimenti citati, le Città Metropolitane sono soggetti attuatori di diversi interventi diffusi tra le componenti del PNRR. Nella Città Metropolitana di Genova, ad esempio, con 9 milioni a valere sull'investimento M2C1 1.1 (Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti) saranno installati cassonetti smart, i mezzi di raccolta saranno dotati di GPS e verranno recuperati e creati centri di riuso e di raccolta. Sono diversi anche i progetti che le Città Metropolitane hanno in gestione nell'ambito dell'investimento M5C3 1.2 "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie". La Città Metropolitana di Reggio Calabria, ad esempio, con 2 milioni di euro realizza il Centro sportivo e di prima accoglienza "Riparo". La Città Metropolitana di Napoli, a sua volta, con 450 mila euro realizza a Marano di Napoli un centro di incontro socio-culturale per i giovani.

Nei paragrafi che seguono si dà conto in maggiore dettaglio di tre misure in cui le Città Metropolitane stanno svolgendo un ruolo innovativo, assumendo compiti di governo dell'area vasta e coordinando i Comuni in una logica di governance multilivello.

#### Forestazione Urbana. Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) è l'Amministrazione centrale titolare dell'intervento, che ha una dotazione finanziaria pari a 330 milioni di euro. Gli interventi sono realizzati dalle 14 Città Metropolitane e prevedono lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, in coerenza con l'attività sperimentale per il rimboschimento urbano avviata con l'art. 4 del D.L. 111/2019 (il cosiddetto Decreto Clima). Il prossimo target europeo prevede la messa a dimora entro il 31/12/2024 di 6,6 milioni di alberi. Un primo target è stato conseguito entro il 12/12/2022, con la messa a dimora di 1,65 milione di alberi.

Per la realizzazione dell'investimento il Ministero ha costituito una Cabina di Regia con rappresentanti istituzionali quali ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), CUFAA (Arma dei Carabinieri - Comando Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari) e ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) e il supporto del CIRBISES (Centro di Ricerca Interuniversitario Biodiversità), che ha fornito sostegno tecnico e scientifico al Ministero nelle fasi iniziali dell'avviso e per tutto il percorso operativo fino alle fasi di monitoraggio degli effetti diretti e indiretti dei nuovi boschi urbani.

Coerentemente con il "Piano di forestazione urbana ed extraurbana" elaborato dal MASE nell'ambito dell'Investimento, la Cabina di Regia ha approvato l'avviso pubblico che è stato

---

<sup>3</sup> [www.anci.it](http://www.anci.it), 28 luglio 2023: "Decaro: "Altre fonti di finanziamento per 13 miliardi di fondi Pnrr? Chiediamo garanzie"

pubblicato il 30 marzo 2022 con termine per la presentazione delle proposte fissato al 21 giugno 2022.

Alla scadenza dei termini sono state presentate 39 proposte progettuali da parte di 13 Città Metropolitane. Le proposte progettuali presentate sono state sottoposte alla valutazione della Commissione istituita presso il Ministero. In data 3 agosto 2022, dopo la verifica dei requisiti minimi previsti, il Ministero ha inviato alle 13 Città Metropolitane gli esiti delle candidature progettuali.

Al termine della valutazione il Ministero ha pubblicato il Decreto direttoriale n. 198 del 19 agosto 2022 contenente l'elenco dei progetti ammessi a finanziamento per l'annualità 2022 secondo l'ordine di priorità indicato dalle stesse città, per un totale di 2.076,77 ettari, 2.083.680 alberi ed un costo complessivo di 84.028.749,68 euro.

Il costo complessivo dei progetti valutati ammissibili è risultato superiore alla quota annuale ripartita sul 2022 dall'avviso che va inteso come indicativo con riferimento a tale annualità. Pertanto, anche al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo comunitario previsto a dicembre 2022, il Ministero ha rimodulato le assegnazioni finanziarie per l'annualità 2022, ammettendo anche ulteriori progettualità secondo l'ordine indicato dalle città.

Sin dalle prime fasi di attuazione, una intensa interlocuzione ha visto coinvolte le Città Metropolitane e il Ministero con l'obiettivo di superare le criticità inerenti all'avvio degli interventi progettuali (in particolare la stipula degli accordi), e conseguentemente legate anche al raggiungimento dell'obiettivo previsto per il dicembre 2022. Anche grazie al lavoro di coordinamento e facilitazione svolto da ANCI è stato possibile superare tali criticità e garantire la sottoscrizione di tutte le convenzioni con le Città Metropolitane interessate dai progetti ammessi, che sono state approvate poi tramite decreti direttoriali.

Inoltre, per favorire il raggiungimento della milestone nel rispetto dei termini previsti dall'avviso, ossia la "messa a dimora del materiale forestale di propagazione da realizzare entro e non oltre il 10 dicembre 2022", il MASE e l'Azienda Vivaistica Regionale Umbraflor hanno sottoscritto nel mese di ottobre una convenzione finalizzata proprio ad assicurare la messa a dimora (*planting*) di 2.000.000 semi entro il 2022, allo scopo di garantire alle Città Metropolitane la disponibilità del materiale forestale necessario per il raggiungimento del traguardo.

Tra i diversi progetti in corso e a mero titolo di esempio, è possibile citare qui quello di **Cagliari** che con il Progetto "Nuova vita ai polmoni verdi dei parchi urbani storici di monte Urpinu e San Michele", prevede la realizzazione di nuovi boschi e il recupero degli attuali boschi degradati in due tra i maggiori parchi comunali, il Parco Urbano di San Michele e il Parco Urbano di Monte Urpinu che costituiscono importanti polmoni verdi della città. L'intervento da realizzarsi su 31,80 ettari del Comune di Cagliari prevede la piantumazione di 32.000,00 piante per un finanziamento di 1.408.021,00 euro. A **Messina**, il Progetto "Riforestazione urbana nel Comune di Messina" è realizzato nella città capoluogo e vede l'implementazione di azioni di forestazione di una specifica porzione del territorio comunale per la creazione di aree boscate sinergiche all'habitat esistente che aumentino le presenti connessioni dei diversi corridoi ecologici, migliorino la composizione floristica e vegetazionale e favoriscano lo sviluppo della biodiversità dell'area. Gli ettari interessati sono 60 con 60.000 nuove piante piantumate ed un investimento complessivo di 1.750.000,00 euro. L'intervento della Città Metropolitana di **Reggio Calabria** "Riforest@MetroREggio1" è attuato nei

comuni di Palmi, Pazzano, Bagaladi, Melito di Porto Salvo e Cardeto e vede il rimboschimento di aree agricole non contigue e non più inserite nel processo produttivo ma che risultano funzionalmente integrate per favorire il miglioramento della connessione ecologica territoriale, e delle aree forestali prive di copertura arborea. Gli ettari interessati sono 92 con 92.000 nuove piante piantumate ed un investimento complessivo di 3.943.858,00 euro. A **Venezia**, L'intervento "Forestazione Venezia Metropolitana" attuato nei Comuni di Concordia Sagittaria, Martellago, Mira, Musile di Piave, Scorzè e Venezia prevede la forestazione di nuove aree e l'ampliamento di esistenti boschi di maggiori dimensioni, con appezzamenti in aderenza a tali boschi.

Con l'obiettivo di superare le criticità emerse durante la preparazione delle progettualità per l'annualità 2022, ANCI ha promosso la creazione di un gruppo di lavoro con le Città Metropolitane, che ha consentito di raccogliere proposte da includere negli avvisi per le annualità 2023 e 2024 allo scopo di favorire una più effettiva realizzabilità dei futuri interventi. In data 4 maggio 2023 è stato pubblicato dal MASE l'avviso pubblico per le annualità 2023 -2024, per un valore complessivo di 203,7 milioni di euro. La scadenza per la presentazione dei progetti da parte delle Città Metropolitane è fissata per il 29 settembre 2023.

#### Riparto risorse tra Città Metropolitane per l'investimento PNRR M2C4 3.1

| <b>Componente</b> | <b>M2C4</b>  |
|-------------------|--|
| <b>Misura</b>     | <b>Investimento 3.1: Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano</b> |
| <b>CM</b>         | <b>Risorse</b>   |
| Bari              | 21.331.450   |
| Bologna           | 15.946.671   |
| Cagliari          | 9.960.020  |
| Catania           | 19.651.371   |
| Firenze           | 15.920.651   |
| Genova            | 11.712.867   |
| Messina           | 16.285.191   |
| Milano            | 23.088.193   |
| Napoli            | 34.242.159   |
| Palermo           | 26.734.037   |
| Reggio Calabria   | 15.295.772   |
| Roma              | 34.779.184   |
| Torino            | 28.696.806   |
| Venezia           | 13.355.627   |
| <b>Totale</b>     | <b>286.999.999,00</b>  |

Fonte <https://www.mase.gov.it/bandi/avviso-i-progetti-di-forestazione-nelle-citta-metropolitane>

## I Piani Urbani Integrati

L'investimento ha valore di 2,7 miliardi (di cui 210 milioni a valere sul fondo complementare) e l'Amministrazione Titolare è il Ministero dell'Interno. L'intervento Piani urbani integrati "è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile" (PNRR).

Così sono descritti dal Comma 6 art. 21 del DL 152/2021 con cui sono stati istituiti i Piani Urbani Integrati: "I progetti oggetto di finanziamento, il costo totale di ciascuno dei quali non può essere inferiore a 50 milioni di euro, devono riguardare la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche e private, tenendo conto di quanto previsto dal comma 8, lettera a), esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale, economico e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività economiche, culturali e sportive, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento alla rivitalizzazione economica, ai trasporti ed al consumo energetico".

A seguito di un intenso periodo di programmazione, con decreto del Ministero dell'Interno del 22 aprile 2022 sono stati finanziati 31 Piani Urbani Integrati per circa 600 CUP (fonte Regis). Con successivi decreti, il Ministero ha apportato alcune variazioni ai Piani approvati. L'intervento coinvolge come soggetti attuatori le 14 Città Metropolitane e circa 300 Comuni sul territorio di esse. Le Città Metropolitane mantengono un ruolo di coordinamento per tutti gli interventi afferenti ai Piani, compresi quelli di cui sono Soggetti Attuatori i Comuni del territorio.

Le Città Metropolitane nella progettazione dei Piani Urbani Integrati hanno svolto un importante ruolo di raccordo e coordinamento con i Comuni, lavorando alla composizione in una progettazione condivisa di diversi interventi proposti dalle Amministrazioni ricomprese sui propri territori. In tutto sono coinvolti circa 300 Comuni. Nell'ambito dei Piani coesistono interventi di cui sono soggetti attuatori Comuni e Città Metropolitane, tutti sotto il coordinamento e la supervisione di queste ultime.

La ripartizione delle risorse per CM dei Piani Urbani Integrati.

| Componente          | M5C2                                     |
|---------------------|--|
| Misura              | Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati |
| Città metropolitana | Assegnazione Totale                      |
| Bari                | 181.967.074,00                           |
| Bologna             | 157.338.045,00                           |
| Cagliari            | 101.228.402,00                           |
| Catania             | 185.486.966,00                           |
| Firenze             | 157.235.707,00                           |
| Genova              | 141.210.434,00                           |
| Messina             | 132.152.814,00                           |
| Milano              | 277.292.703,00                           |
| Napoli              | 351.207.758,00                           |
| Palermo             | 196.177.292,00                           |
| Reggio Calabria     | 118.596.100,00                           |
| Roma                | 330.311.511,00                           |
| Torino              | 233.947.918,00                           |
| Venezia             | 139.637.277,00                           |
| <b>Totale</b>       | <b>2.703.790.001,00</b>                  |

Fonte DL 152/2021

ANCI ha supportato fin dall'inizio l'attuazione della misura, affiancando Città e Ministeri nella fase di formulazione dei Piani, e svolgendo anche successivamente un ruolo di facilitazione nelle interlocuzioni tra Amministrazione Titolare e Città Metropolitane.

Inoltre, i soggetti attuatori sono beneficiari del supporto offerto da Invitalia in virtù dell'accordo stipulato con ANCI e attivato da Ministero dell'Economia e Finanze e Ministero dell'Interno. Il 30 settembre 2022 sono state pubblicate sul sito di Invitalia quattro procedure di gara per l'aggiudicazione di accordi quadro multilaterali che consentono l'affidamento di servizi tecnici e lavori relativi all'attuazione dei Piani Urbani Integrati nelle Città Metropolitane. Le gare sono state aperte fino al 4 novembre, e hanno consentito alle Città e ai Comuni che hanno aderito di effettuare le aggiudicazioni dei lavori tramite questa procedura.

Il target europeo prevede che entro il 30 giugno 2026 tutte le 14 Città Metropolitane abbiano completato interventi di pianificazione integrata in almeno una delle tre dimensioni seguenti:

- manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di edifici pubblici esistenti;
- miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione di edifici pubblici;
- miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il



sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO2.

Il target prevede anche il “conseguimento soddisfacente di un obiettivo secondario: completamento degli interventi di pianificazione integrata che coprono un'area di almeno 3 milioni di metri quadrati da parte di tutte le 14 Città Metropolitane”.

Gli interventi contenuti nei PUI finanziati per ciascuna area Metropolitana devono rispettare alcune condizioni di ammissibilità assai stringenti ma necessarie per il raggiungimento degli obiettivi. I progetti possono intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale e assicurare, nel caso di edifici oggetto riuso, rifunzionalizzazione ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche (Decreto Ministero Interno 6 dicembre 2021). Anche l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi deve essere garantito, così come il rispetto delle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*).

L'insieme di tutti gli interventi previsti dai 31 PUI si caratterizza per alcuni numeri significativi: Il primo dato interessante riguarda il numero di PUI approvati, ossia 31 distribuiti però non in modo uniforme tra le 14 Città Metropolitane. Solo 6 Città (Bologna, Cagliari, Genova, Palermo, Reggio Calabria e Venezia) hanno presentato un solo PUI mentre 5 Città (Bari, Catania, Firenze, Messina e Torino) ne hanno presentati due, la Città Metropolitana di Milano ne ha presentati 4, quella di Roma Capitale 5 ed infine Napoli ben 6. Da un'analisi condotta da ANCI sugli ambiti tematici su cui insistono gli interventi dei Piani Integrati emergono interessanti risultanze circa le priorità individuate dalle Città nella formulazione di essi.

- Sono gli impianti e le aree sportive la tipologia di interventi più richiesta - 141 - dai territori metropolitani; essi vanno dalla riqualificazione e modernizzazione dell'esistente, all'ampliamento di aree sportive già in uso fino alla realizzazione di nuovi impianti. Lo sport è ritenuto fondamentale per il benessere psico-fisico e come strumento per combattere forme di disagio, vulnerabilità e discriminazione sociale.
- Anche gli interventi nell'ambito della cultura - 111 - che spaziano dalla riqualificazione di infrastrutture esistenti, come teatri o biblioteche, alla realizzazione di nuovi hub culturali, spesso collegati alla rigenerazione di porzioni di territorio comprensive di aree verdi e/o infrastrutture per la mobilità lenta come i percorsi ciclo-pedonali rappresentano una tipologia di interventi molto presente nei PUI finanziati.
- Almeno 77 interventi mirano a rendere sostenibile la mobilità delle Città Metropolitane più sostenibile, con una grande attenzione alle piste ciclabili e ai percorsi ciclo-pedonali. Ce ne sono infatti almeno 61 indicate, alcune inserite in progetti di rigenerazione di quartieri o del verde, altre che invece riguardano interventi specifici. Altri 16 interventi, sempre inseriti nell'ambito della mobilità sostenibile, riguardano invece la realizzazione di servizi, come hub per la mobilità sostenibile, punti sharing e stalli, colonnine per la ricarica di veicoli elettrici e altri correlati sempre alla mobilità elettrica
- Presenti sono anche gli interventi in ambito di housing sociale – 20 - e di edilizia scolastica – 18 - , che vanno a integrare altre linee di finanziamento PNRR, a cui i comuni hanno già partecipato, che intervenivano su ambiti attigui.
- La rigenerazione urbana passa tuttavia prevalentemente per parchi urbani e Piazze. Infatti, il verde con 87 interventi è presente in larga maggioranza nei PUI: dalla riqualificazione di aree verde urbane, alla riqualificazione e valorizzazione di importanti Parchi di area vasta. Inoltre, 75



piazze saranno oggetto di intervento: la maggior parte di esse subiranno interventi di rigenerazione e riqualificazione.

Tra i molti interventi contemplati dai Piani possono essere citati a mero titolo di esempio i seguenti. Il Piano della Città Metropolitana di **Bologna** prevede con 4 milioni di euro la realizzazione del “Centro di Mobilità di San Benedetto Val di Sambro” che “nell'ambito della stazione ferroviaria di San Benedetto Val di Sambro ha come obiettivo la sua qualificazione a nodo intermodale e a nuova porta di accesso dell'Appennino. L'intervento mira a dare spazio e maggior accessibilità alla mobilità attiva e al trasporto pubblico, creando nuovi collegamenti pedonali di qualità e sicuri, migliorando la sicurezza della circolazione veicolare nell'area di accesso alla stazione ferroviaria”.

Il Piano Integrato di **Catania** si chiama “Una sintesi tra i margini urbani”. Il Comune capoluogo ha individuato nei due quartieri di San Berillo e Librino i luoghi beneficiari delle opere finanziate da un Piano il cui valore complessivo è di 134 milioni di euro. Tra questi si evidenziano la realizzazione del parco urbano in Piazza della Repubblica, del valore di 12 milioni, e la realizzazione dell'Urban Center con le nuove sedi comunali per un valore di 6 milioni. Nel quartiere di Librino con 10 milioni sarà realizzato un nuovo parco pubblico con spazi e attrezzature sportive, mentre ulteriori 6,5 milioni saranno destinati alla ristrutturazione della scuola media Brancati e alla riqualificazione di ulteriori aree verdi.

A **Firenze** la Tenuta di Villa Mondeggi è un vasto possedimento di circa 170 ettari che si estende nel territorio della Città Metropolitana. Qui un intervento da 47,9 milioni di euro punta a “far diventare la Tenuta di Mondeggi una piattaforma di nuova generazione condivisa, che coniuga sostenibilità, innovazione e nuova socialità, all'interno di un progetto per la tenuta e il territorio limitrofo incentrato sullo sviluppo umano integrato e sostenibile dei cittadini e delle comunità locali” (PUI). Si prevedono interventi di restauro della villa padronale di impianto medievale, dell'ampio giardino, del parco, dei casali, cappelle, nonché interventi su viabilità e sottoservizi, sulle case coloniche, sugli invasi di acqua.

Con 27 milioni a **Genova** sarà realizzato dalla Città Metropolitana il Polo Scolastico del Ponente, il cui scopo è “è creare una scuola “aperta”, uno spazio polifunzionale utilizzabile anche al di fuori dell'orario scolastico e in grado di coniugare, in modo innovativo, la funzione didattica ed educativa rivolta ai ragazzi con quella di luoghi aperti al quartiere e fruibili per tutto il territorio, in grado di fornire servizi e diventare punto di riferimento per l'intera comunità: spazi sportivi e verdi recuperati dentro l'edificio e sulle coperture, rinnovo e ampliamento degli spazi e dei laboratori scolastici”.

A **Napoli** Il Piano Integrato “Riqualificazione dell'insediamento di Taverna del Ferro” ha un valore di 52 milioni. Il Piano interviene in un'area “a ridosso della fascia costiera occupata dalle zone più degradate dell'area portuale, al confine con il quartiere più esteso di Barra”. La zona si trova nell'area di San Giovanni a Teduccio. L'intervento condotto dal Comune di Napoli prevede in una prima fase la “realizzazione di un nuovo insediamento edilizio, composto da tre torri residenziali, attrezzature di quartiere, parcheggi e da un parco verde ad uso pubblico, e nella riqualificazione della strada comunale Taverna del Ferro”. La seconda fase prevede una “demolizione parziale del corpo di fabbrica nord di dieci piani (i cui residenti verranno trasferiti nelle tre nuove torri residenziali) e realizzazione di un parco pubblico lineare sull'area di sedime risultante; riqualificazione energetica e strutturale del corpo sud e di parte del corpo nord non oggetto di

demolizione (da realizzarsi senza lo spostamento degli attuali residenti dagli edifici); riqualificazione della piastra attrezzata sopraelevata". Questo consentirà una complessiva trasformazione dell'area con l'insediamento di nuovi servizi e infrastrutture. In particolare, "La piastra verde attrezzata ospiterà in copertura un camminamento pubblico, mentre alla quota stradale offrirà la possibilità a nuove attività commerciali e servizi di insediarsi nel quartiere".

A **Palermo** con 25 milioni la Città Metropolitana prevede "il recupero e la conversione del complesso costituito da una villa monumentale (Villa Maltese) confiscata alla mafia per la realizzazione di un "Polo Formativo integrato per il turismo", costituito da: un Campus con 3 istituzioni scolastiche di 2° grado ad indirizzo turistico alberghiero (Istituto Tecnico per il Turismo "M. Polo" – Istituto professionale alberghiero "Cascino" – Istituto Professionale per il 31 Commercio "Salvemini"), finalizzato anche all'Istruzione post diploma I.T.S. e di formazione permanente, con la possibilità di creare l'"Accademia del Turismo"; recupero e riuso della villa monumentale con utilizzo didattico da parte degli alunni del Campus scolastico e delle attività post diploma".

### Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare

Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) si rivolge agli Enti Territoriali che sono stati invitati a programmare e presentare proposte secondo cinque linee di azione:

- riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale e incremento dello stesso;
- rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico e all'uso temporaneo;
- miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali;
- rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l'uso di operazioni di densificazione;
- individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi, anche finalizzati all'autocostruzione.

L'attuazione del programma ha preso avvio con la pubblicazione nel settembre 2020 di un decreto rivolto a Comuni capoluogo di Provincia, altri Comuni con oltre 60.000 abitanti, Città Metropolitane e Regioni per la presentazione di progetti che attribuissero "all'edilizia sociale un ruolo prioritario" e che prevedessero anche interventi per l'incremento di disponibilità di alloggi, la riqualificazione degli spazi urbani, il miglioramento della sicurezza, l'efficienza energetica e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Ciascuno di loro ha potuto presentare fino a tre progetti di valore massimo pari a 15.000 euro ciascuno. Oltre a questi progetti, definiti come "ordinari", il Decreto ha previsto la possibilità di presentare "progetti pilota" di particolare valore strategico o innovativo, per un valore massimo di 100 milioni di euro.

I progetti ordinari sono stati presentati in sei mesi entro il 15 marzo 2021, e quelli pilota entro il 14 aprile. I circa 850 progetti presentati da circa 282 Comuni e Città Metropolitane sono stati valutati da un'Alta Commissione composta da rappresentanti del Governo e dall'ANCI. La graduatoria con la

lista dei 159 progetti ammessi a finanziamento (151 ordinari e 8 pilota) è stata pubblicata in meno di sei mesi, il 7 ottobre 2021. L'83% dei progetti è in gestione a 76 Comuni e 8 Città Metropolitane. Rimangono da finanziare altri 112 progetti (valutati già ammissibili a finanziamento dall'Alta Commissione) di Comuni e Città Metropolitane per cui ANCI ha chiesto al Governo uno stanziamento aggiuntivo di circa 1 miliardo.

Al fine di velocizzare le procedure per l'affidamento dei lavori nonché dei servizi di progettazione, ANCI ed Invitalia hanno siglato nel novembre 2021 un protocollo d'intesa per fornire assistenza tecnica e attività di Centrale Unica di Committenza a tutti i Comuni e Città Metropolitane beneficiari di risorse a valere su tale Programma. Grazie a tale protocollo e a seguito dell'approvazione da parte delle Amministrazioni Titolari si sono rivolti ad Invitalia 69 tra Comuni e Città Metropolitane, per un totale di 261 interventi finanziati e per un valore di 820 milioni di euro.

Secondo quanto previsto dai target europei, i lavori devono concludersi entro il 31 marzo 2026 interessando almeno 10.000 unità abitative e 800.000 metri quadrati di spazi urbani.

Il 50% dei soggetti attuatori ha effettuato una rimodulazione del progetto nel corso del tempo. La quasi totalità dei soggetti attuatori che hanno fatto ricorso al supporto di Invitalia ha proceduto con gli ordini di attivazione per dare seguito agli accordi quadro.

|               | TITOLO   | Comuni Coinvolti   | Tipologia | Unità abitative | Mq Pubblici      | Spazi |
|---------------|--|--|-----------|-----------------|------------------|-------|
| MESSINA       | Rifunzionalizzazione degli ambiti di risanamento zona Sud    | Messina  | Pilota    | 388             | 30.440           |       |
| BARI          | Nuova ecologia dell'abitare                                  | Binetto, Bitonto, Casamassima, Gravina in Puglia, Mola di Bari, Molfetta, Noci, Noicattaro, Poggiorsini, Putignano, Sammichele di Bari, e Terlizzi                   | Ordinario | 12              | 371.923          |       |
| BARI          | Generazioni urbane   | Adelfia, Alberobello, Bitritto, Corato, Gioia del Colle, Giovinazzo, Locorotondo, Modugno, Polignano a Mare, Rutigliano, Ruvo di Puglia, Santeramo in Colle, Toritto | Ordinario | 63              | 58.527           |       |
| BARI          | Abitare i Borghi   | Acquaviva delle Fonti, Bitetto, Capurso, Cassano delle Murge, Castellana Grotte, Cellamare, Conversano, Grumo Appula, Monopoli, Palo del Colle, Sannicandro di Bari, | Ordinario | 53              | 48.488           |       |
| MILANO        | CO4 Regeneration – B   | Zone omogenee "Adda Martesana" (Cologno), "Nord Ovest" (Baranzate, Rho e Solaro) e "Sud Ovest" (Pieve Emanuele)  | Ordinario | 139             | 115.578          |       |
| MILANO        | CO4 regeneration - A   | (Legnano, Parabiago e Rescaldina) ricompresi nella Zona omogenea "Alto Milanese"   | Ordinario | 42              | 16.678           |       |
| ROMA          | Pinqua Monterotondo  | Roma   | Ordinario | 255             | 50.820           |       |
| ROMA          | Riqualficazione patrimonio comunale destinato a edilizia     | Frascati   | Ordinario | 158             | 24.953           |       |
| ROMA          | Rigenerazione urbana - San Liborio Civitavecchia             | Civitavecchia  | ordinario | 70              | 86.000           |       |
| BOLOGNA       | Fragile a chi?   | Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese   | ordinario | 96              | 25.024           |       |
| BOLOGNA       | L'Unione fa Città  | Unione Reno Galliera   | Ordinario | 67              | 24.201           |       |
| BOLOGNA       | Borgonuovo. Abitare condiviso                                | Unione Reno Lavino Samoggia  | ordinario | 105             | 99.943           |       |
| TORINO        | Residenza Resilienza   | Moncalieri, Nichelino, Beinasco, Trofarello, La Loggia, Chieri, Piobesi  | Ordinario | 160             | 75.588           |       |
| TORINO        | Ricami Urbani - Ricuire l'abitare                            | Collegno, Grugliasco, Borgaro Torinese   | Ordinario | 104             | 17.208           |       |
| VENEZIA       | Riviera del Brenta - Inerventi di riqualficazione recupero e | Cavarzere, Dolo, Pianiga, Stra, Fossò,   | Ordinario | 14              | 30063            |       |
| FIRENZE       | [Home] in midsize city                                       | (Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Lastra a Signa, Montaione, Montelupo Fiorentino, Montespertoli, Signa, Vinci  | Ordinario | 202             | 64.253           |       |
| FIRENZE       | [Home] in inner metropolis                                   | (Dicomano, Vicchio, Borgo San Lorenzo, Scarperia e San Piero, Barberino del Mugello, Palazzuolo sul Senio, Marradi e San Godenzo                                     | Ordinario | 29              | 40.115           |       |
| <b>TOTALE</b> |  |  |           | <b>1957</b>     | <b>1.179.802</b> |       |

## I 17 progetti ammessi

Tra i diversi progetti PINQuA delle Città Metropolitane si citano qui a puro scopo esemplificativo i seguenti.

A **Bari** il Progetto “Nuova Ecologia dell’Abitare” con 15 milioni di euro adotta un approccio di sviluppo sostenibile per affrontare la rigenerazione delle comunità locali proponendo interventi diretti alla cura e al riequilibrio dei territori, con riferimento ai “marginii urbani degli insediamenti a contatto con lo spazio agricolo e naturale periurbano”<sup>4</sup>In particolare il progetto prevede “il recupero di 12 alloggi ERP di proprietà comunale e 107 alloggi di proprietà ARCA (intesa con la Città Metropolitana), nuovi servizi di prossimità in un’area complessiva di 19.283 Mq, con la collaborazione e il partenariato di 18 Associazioni no profit e Enti di Terzo Settore, il 30% delle superfici destinate a servizi educativi, di loisir e culturali, bilancio zero per il consumo di suolo, con 48.700 Mq di nuova viabilità pedonale e 3,8 Km di nuova viabilità ciclabile”.

A **Milano** Il progetto “CO4 Regeneration - proposta A” (del valore di 15 milioni di euro) “interessa una rete di tre comuni del territorio metropolitano (Legnano, Parabiago e Rescaldina) ricompresi nella Zona omogenea “Alto Milanese”. La proposta prevede tre linee di azione: recupero a fini sociali e abitativi di immobili (aree ed edifici) di rilevanza storica; dotazione di nuove quote di residenza pubblica e sociale in un’ottica di innovazione del processo e del prodotto, attenta alle categorie più fragili; attivazione di un progetto sociale cooperativo, anche ai fini sociali, culturali e medico-assistenziali”. Il Progetto “prevede la costruzione di una serie di servizi eterogenei che dovranno supportare il tessuto residenziale esistente permettendo il recupero di spazi abitativi ben serviti e localizzati strategicamente all’interno dei comuni interessati, da destinare alle categorie più fragili ed alle popolazioni vulnerabili per soddisfarne il fabbisogno abitativo. (A titolo esemplificativo la rifunzionalizzazione dell’Edificio Ponte - Comparto ex Rede a Parabiago)”.

A **Torino** sono quattro i Progetti in corso, due presentati dal Comune e due dalla Città Metropolitana. Ad ottenere il punteggio più alto è il progetto “Residenza Resilienza”, che coinvolge 7 Comuni della prima cintura metropolitana con Moncalieri a fare da capofila. Il coordinamento scientifico del Progetto è svolto dal Responsible Risk Resilience Center di Torino. Il Progetto, oltre a riqualificare edifici di edilizia pubblica, crea una rete di spazi verdi nei Comuni coinvolti riducendo al contempo i rischi causati dal cambiamento climatico e promuovendo la mobilità sostenibile. Un esempio dei molti interventi previsti è quello relativo al complesso residenziale di Corso Trieste a Moncalieri. Risalente al 1956, il complesso verrà rinnovato prevedendo la messa in sicurezza sismica, il miglioramento del verde urbano e dell’impermeabilità dei suoli, l’abbattimento delle barriere architettoniche, l’efficientamento energetico, la raccolta delle acque piovane, la connessione ciclabile e l’istituzione di una zona 30, l’attivazione di un wifi pubblico, il miglioramento dei sistemi di videosorveglianza, il miglioramento della fibra ottica.

La **Città Metropolitana di Roma Capitale** è assegnataria di risorse per tre progetti. Nel Comune di Monterotondo, la Città Metropolitana di Roma punta sulla presenza sul territorio di alloggi sociali e

---

<sup>4</sup> MIMS Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, 2022, “Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare, progetti e prime evidenze”.

attività economiche di pregio. Oltre a rigenerare dal punto di vista energetico 255 alloggi, il progetto prevede l'attivazione di un co-housing, un parco archeologico con i ritrovamenti dell'antica via Salaria, un edificio che ospiterà i centri di ricerca di livello europeo già operativi sul territorio comunale.

La Città Metropolitana di **Venezia** con il progetto "Riviera del Brenta" del valore di 12,4 milioni punta a un "complessivo miglioramento della qualità dell'abitare per gli ambiti della Riviera del Brenta e della Città Metropolitana di Venezia meridionale, contribuendo, senza ulteriore consumo di suolo, a rendere il territorio più attrattivo, con conseguente incremento della popolazione" (ibidem).





