



Le Città Metropolitane

Dossier gennaio 2023



INDICE

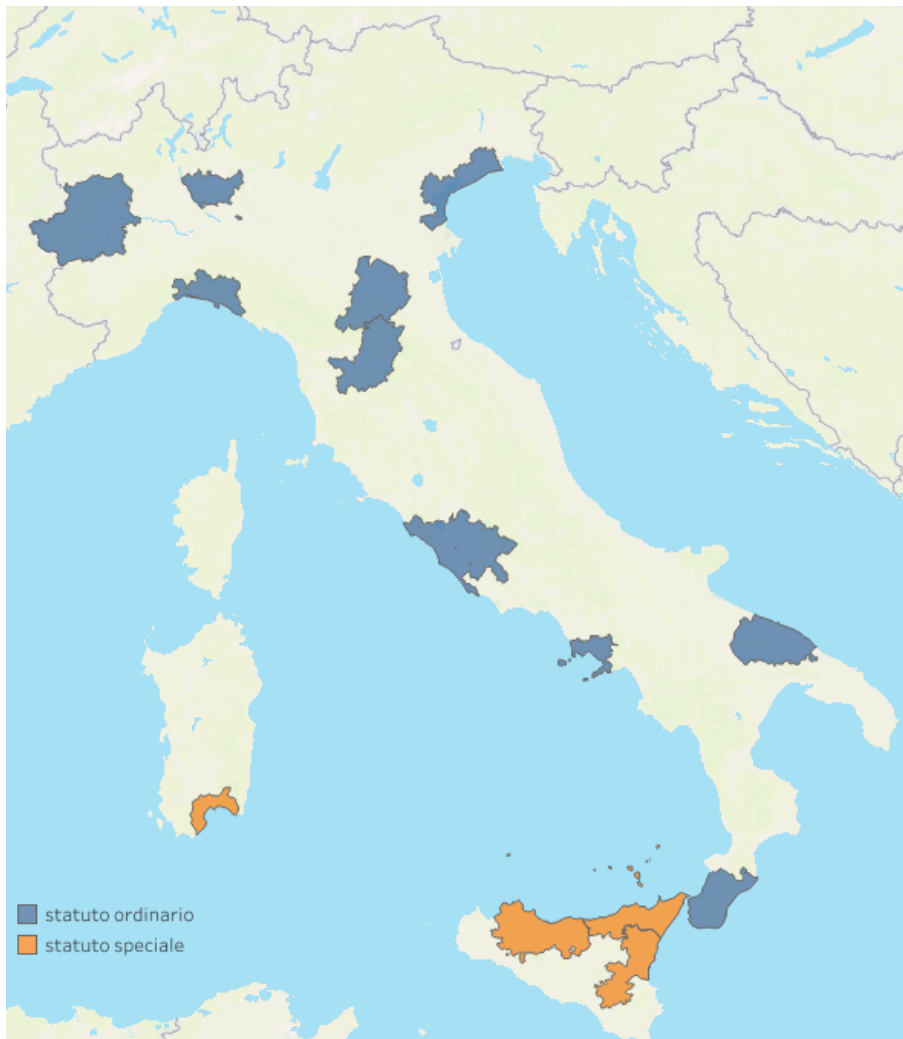
I Sezione: Identikit delle città metropolitane	3
Le 14 Città metropolitane	3
Finalità e Funzioni.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
Uno sguardo agli altri modelli europei.....	5
Il Personale delle Città Metropolitane	6
II Sezione: i territori metropolitani	11
La capacità attrattiva e le sfida della mobilità.....	11
Lo sviluppo economico.....	12
Sviluppo culturale e turistico	13
Poli logistici	13
Poli della conoscenza	13
III Sezione: Le sfide delle Città metropolitane: risposte e strumenti	14
Gli strumenti di programmazione sovracomunale e la necessità di un ente di indirizzo e coordinamento.....	14
Attrattori di risorse e aggregatori di fabbisogni “metropolitani”	17
Città metropolitane come enti relazionali	25
Le collaborazioni “verso l’esterno” tra le città metropolitane.....	25
Città metropolitane e Comuni. Le collaborazioni “verso l’interno”	27

I Sezione: 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 Palermo¹.

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 estesa, sia in numero di Comuni (312) che per

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



superficie (6.827 Km²). La città metropolitana più popolata è Roma, che conta 4,2 milioni di residenti, seguita da Milano (3,2 milioni) e Napoli (3 milioni).

Città Metropolitana	Numero Comuni	Superficie territoriale (km ²)	Popolazione residente 2021
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
Totale Città metropolitane	1.268	46.638	21.340.974
<i>ITALIA</i>	<i>7.901</i>	<i>302.069</i>	<i>59.030.133</i>
Peso CM su Italia	16,0%	15,4%	36,2%

Le finalità principali assegnate alle Città Metropolitane sono:

- 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);

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;

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 turn-over: 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.

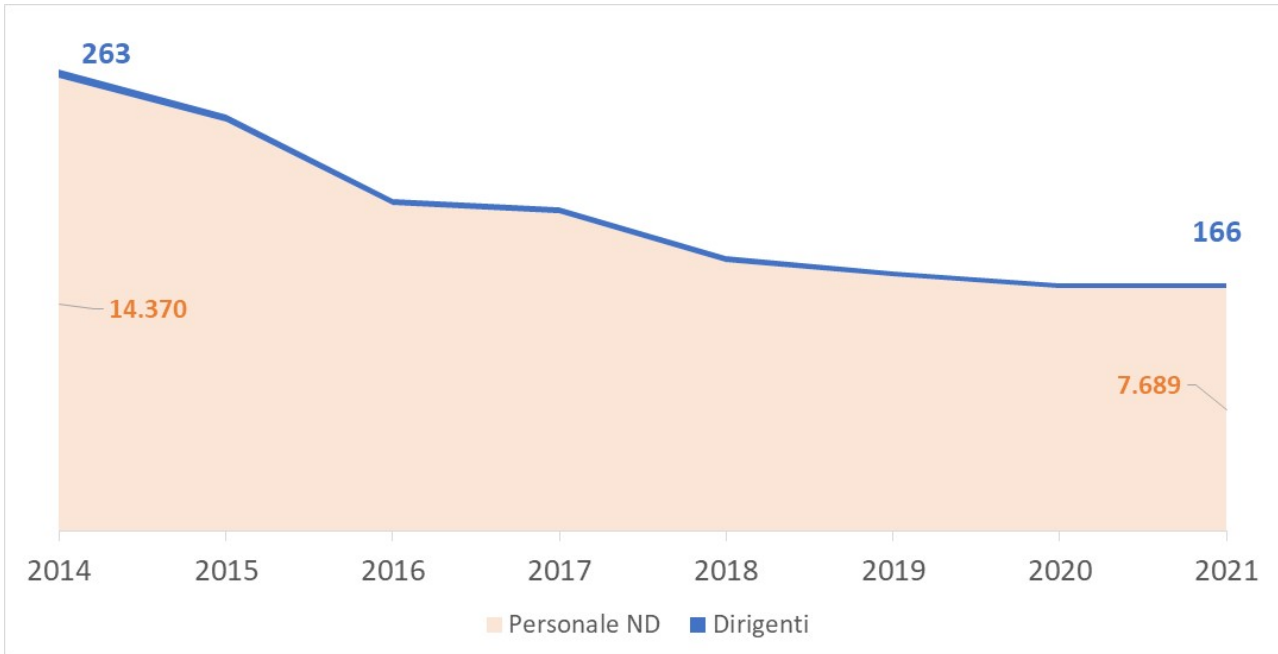
Tale meccanismo garantisce che non venga perso di vista uno degli obiettivi fondamentali della riforma istituzionale che ha introdotto le Città metropolitane, cioè quello di garantire un efficientamento dell'azione amministrativa: la potenziale capacità espansiva della nuova disciplina assunzionale in 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. Ogni ipotesi di "sciagurato" ritorno al passato, in sostanza impraticabile, sconta l'assenza di risorse finanziarie necessarie per ripristinare gli organici.

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).



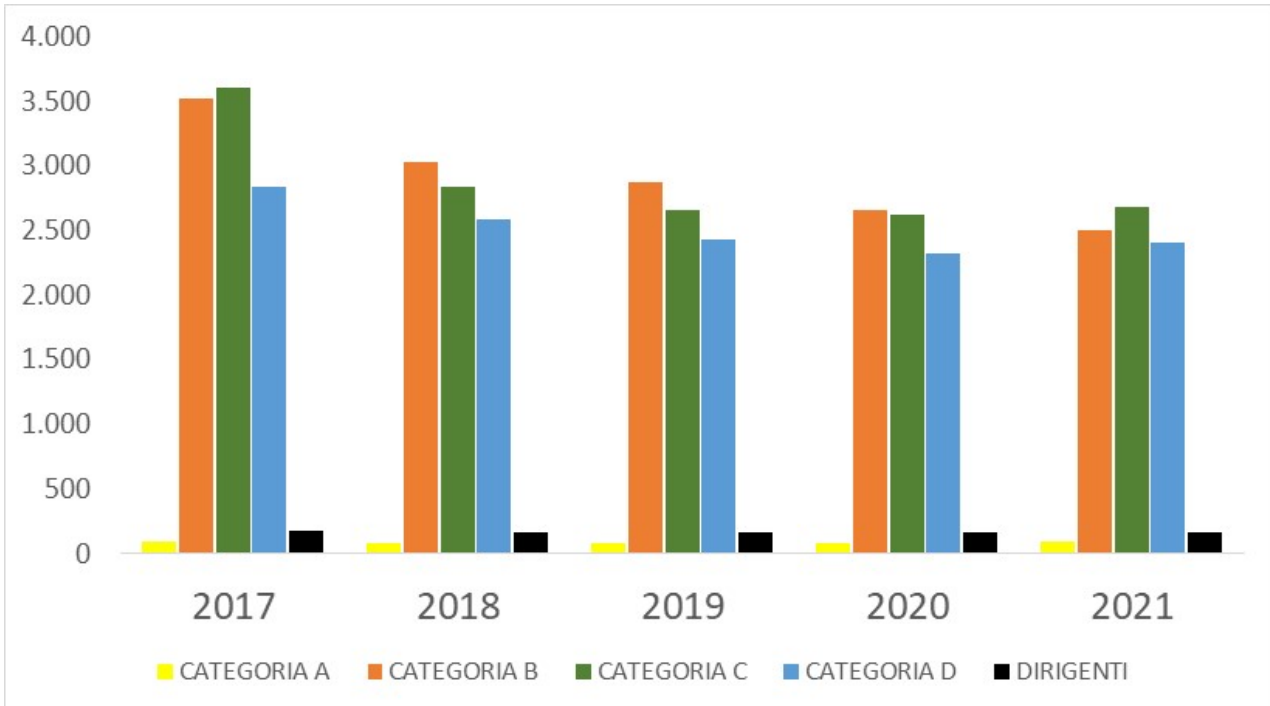
Il personale dipendente a tempo indeterminato (categorie A-B-C-D) delle città metropolitane. Anni 2014-2021

Città Metropolitana	Anno								Variazione 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%
TOTALE	14.370	12.987	10.331	10.065	8.537	8.057	7.684	7.689	-46%

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.

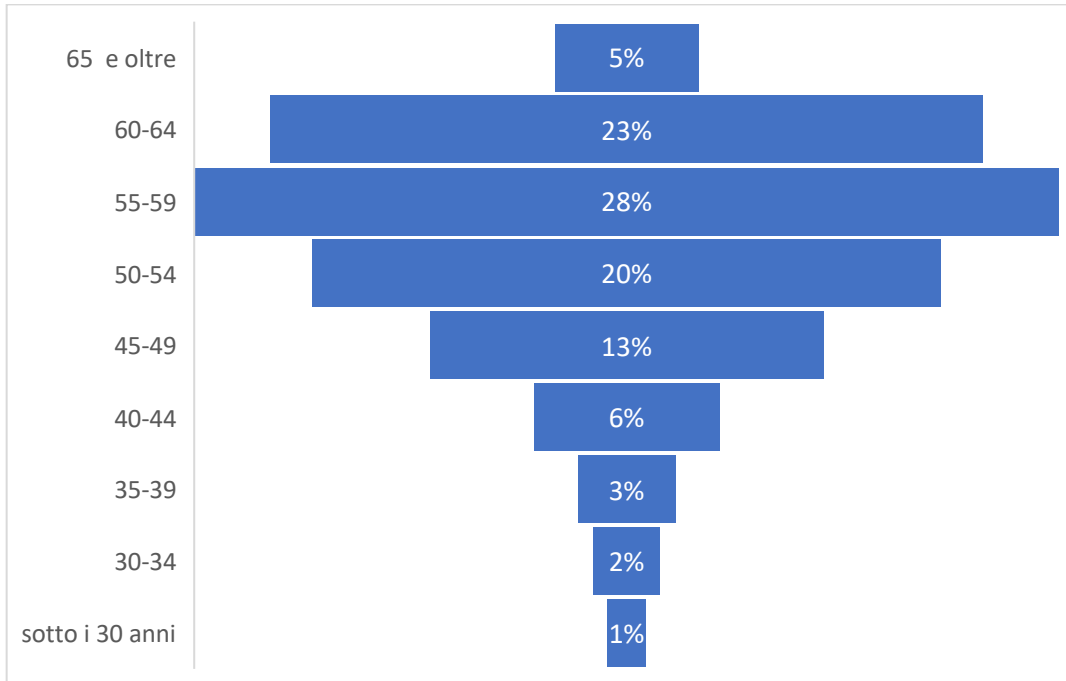
Il personale dipendente a tempo indeterminato (categorie A-B-C-D) delle città metropolitane. Anni 2017-2021



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.

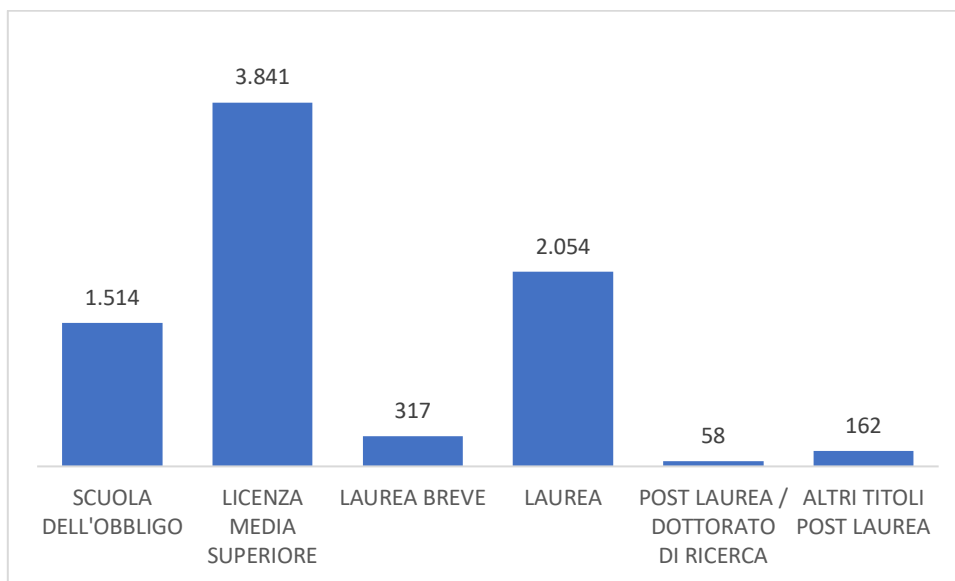
Classi di età del personale dipendente a tempo indeterminato delle città metropolitane, 2021



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 metropolitana	Trasparenza e anticorruzione Soft skills (comunicazione, project management, informatica, lingue straniere, ecc..)	Sicurezza	Innovazione digitale	Appalti e contratti	Personale	Finanza, contabilità e tributi	Patrimonio, investimenti, finanziamenti	Attività economiche 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	
Totale dipendenti	2.697	2.539	2.087	1.896	762	607	488	204	168	43

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

II Sezione: 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

Nelle 14 Città Metropolitane risiedono circa 22 milioni di persone che costituiscono il 36,2% della popolazione totale del Paese, circa 10 milioni di persone vive nei comuni



capoluogo. 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. Oltre 10 milioni di persone, nell'insieme delle 14 aree metropolitane, si sposta quotidianamente per raggiungere il luogo di studio o di lavoro, circa il 43% della popolazione residente nelle città medesime (censimento ISTAT della popolazione e delle abitazioni – 2011). Il 96% degli spostamenti complessivi viene effettuato all'interno delle Città Metropolitane, mentre i movimenti pendolari diretti all'esterno delle aree di riferimento, sono piuttosto contenuti.

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
Città metropolitane	5.432	94.880	27.343	523.447	651.102
ITALIA	34.756	321.724	78.577	1.154.677	1.589.734
<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.



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
Città metropolitane	30.865.255
<i>Totale Italia</i>	<i>65.010.220</i>
Peso CM su totale Italia	47,5%

Fonte: Istat 2019

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; al Centro del sistema ricerca e innovazione.

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.



III Sezione: 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 programmatoria, 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	Piano Strategico Metropolitano di Bologna 2.0



Cagliari	Lug, 2021	Approvato		<u>Piano Strategico per lo sviluppo della Città Metropolitana di Cagliari</u>
Catania	Sett, 2022	Approvato		<u>Piano Strategico Metropolitan Città Metropolitana di Catania</u>
Firenze	Dic, 2018	Approvato		<u>Piano Strategico Metropolitan 2030 Firenze – Rinascimento Metropolitan</u>
Genova	Apr, 2017	Approvato		<u>Piano Strategico Metropolitan Genova</u>
Messina	Sett, 2022	Adottato documento preliminare	il	
Milano	Ott, 2019	Approvato, in aggiornamento		<u>Piano Strategico Metropolitan Milano 2019-2021 e Documento di Indirizzo PSM 2022-2023</u>
Napoli	Ott, 2020	Approvato		<u>Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli</u>
Palermo	Apr, 2022	Adottato documento preliminare	il	
Reggio Calabria	Ago, 2022	Adottato documento preliminare	il	
Roma	Dic, 2022	Approvato		<u>Piano Strategico Metropolitan “Roma, metropoli al futuro” – Innovativa, sostenibile, inclusiva è stato approvato dal Consiglio Metropolitan</u>
Torino	Feb, 2021	Approvato		<u>Piano strategico metropolitan Torino 2021-2023</u>
Venezia	Dic, 2018	Approvato		<u>Piano Strategico Metropolitan Venezia</u>

Fonte: Rilevazione ANCI, gennaio 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	PUMS Bari
Bologna	2019	Approvato	PUMS Bologna
Cagliari	2019	Adottato	PUMS Cagliari:
Catania	2022	Adottato	PUMS Catania
Firenze	2021	Approvato	PUMS Firenze
Genova	2019	Approvato	PUMS Genova
Messina	2022	Adottato	PUMS Messina
Milano	2021	Approvato	PUMS Milano
Napoli	2022	Adottato	PUMS Napoli
Palermo	2022	In redazione	PUMS Palermo
Reggio Calabria	2021	Adottato	PUMS Reggio Calabria:
Roma	2022	Adottato	PUMS Roma Capitale
Torino	2022	Approvato	PUMS Torino:
Venezia	2022	Adottato	PUMS Venezia

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.

In questo contesto, il Ministero ha attivato una collaborazione con ANCI, che sta affiancando le Città metropolitane nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche, finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, al fine di creare sinergie tra i due percorsi.

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.

Le Città Metropolitane nel PNRR: una visione d'insieme

Le Città Metropolitane nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono soggette attuatrici di un ammontare di risorse che può essere stimato in circa 4,5 miliardi di euro. Di seguito si riportano gli investimenti di sono soggetti attuatori le Città Metropolitane (seguendo l'ordine della componente cui afferiscono):

M2C2: ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITA' SOSTENIBILE

- Investimento 4.2 Trasporto rapido di massa. La misura prevede la realizzazione di 240 km di rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa suddivise in metro (11 km), tram (85 km), filovie (120 km), funivie (15 km). Il focus dell'intervento sarà principalmente sulle aree metropolitane delle maggiori città italiane. La misura ha un valore complessivo di 3,6 miliardi di euro. Di questi, 317 milioni sono destinati alla Città Metropolitana di Catania per il potenziamento e trasformazione della ferrovia circumetnea. 14, 6 milioni di euro sono destinati alla Città Metropolitana di Napoli per progetto di ammodernamento della rete, impianti e servizi autofiloviari della provincia di napoli.

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 dall'investimento 1.1: Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici, afferente alla componente M2C3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", e dall'investimento 3.3 "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica" della componente M4C1 "potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università".



M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

- Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati. 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. L'investimento ha un valore complessivo di 2,7 miliardi, 200 milioni dei quali sono finanziati dal Piano nazionale complementare al 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 che interverrà “in favore di promotori privati e partenariati pubblico-privato (nella misura in cui la quota di partecipazione pubblica rimanga pari o inferiore al 50%), i quali intendano partecipare o abbiano partecipato ai progetti finanziati dalle Città Metropolitane ai sensi dell'articolo 21 del D.L. 152/2021, ovvero i quali promuovano progetti o iniziative comunque coerenti con i progetti/interventi oggetto di finanziamento da parte delle Città Metropolitane, anche ricadenti nei comuni dell'area metropolitana”.
- 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. 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'Associazione Nazionale Comuni Italiani. 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.

Il Piano Nazionale complementare al PNRR

Strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade. Investimento da 300 milioni per la manutenzione delle strade delle aree interne a titolarità MIMS e con Province e Città Metropolitane quali soggetti attuatori. 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 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili. In data 12 ottobre 2022 è stato approvato in Conferenza Unificata lo schema di decreto che ripartisce tra le 43 nuove aree interne (individuato entro settembre 2022) 20 milioni di euro per l'anno 2023 e 30 milioni di euro per l'anno 2024 per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade, inclusa la manutenzione straordinaria, anche in considerazione di fenomeni di dissesto idrogeologico o di limitazioni della circolazione.

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.

Con il decreto del 22 aprile 2022 ha raggiunto la prima significativa fase di attuazione la misura Piani Integrati” - M5C2 – Investimento 2.2 del PNRR autorizzando l'attuazione di 31 Piani Urbani Integrati in 14 aree metropolitane.

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

Il 30 marzo 2022 il Ministero della Transizione ecologica (MiTE) ha pubblicato l'avviso per la presentazione di proposte progettuali da parte delle 14 Città metropolitane finalizzate alla realizzazione di interventi di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana nell'ambito del PNRR, Missione 2, Componente 4, Investimento 3.1 “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano”, finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU. La dotazione finanziaria complessiva per l'investimento 3.1 “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano” è pari a euro 330.000.000,00, di cui 30 milioni di euro relativi ai “progetti in essere” avviati con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 9 ottobre 2020, in attuazione del D.L. 111/2019 (cd. Decreto Clima) convertito L. 12 dicembre 2019, n. 141. La dotazione finanziaria per il 2022 e il 2023 è di 74 milioni euro per ciascuna annualità, mentre quella per il 2024 è di 139 milioni di euro. Per ogni annualità è, inoltre, prevista una quota pari al 50% disponibile per le città metropolitane del Sud e delle Isole.

L'investimento prevede, in linea con le strategie nazionali e dell'Unione Europea, una serie di azioni rivolte alle città metropolitane, per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini di tutti i comuni metropolitani attraverso interventi di rimboschimento che contrastino i problemi legati all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità.

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

Componente	M2C4
Misura	Investimento 3.1: Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano
CM	Assegnazione
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
Totale	286.999.999,00

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

L'obiettivo è la messa a dimora di almeno 6,6 milioni di alberi (1000 alberi per ettaro) entro il T4-2024, individuando specie coerenti con la vegetazione naturale potenziale secondo il principio di utilizzare "l'albero giusto nel posto giusto" in termini ecologici, biogeografici, ecoregionali e di risposta alle diverse esigenze ambientali per ciascuna area metropolitana.

Alla scadenza dei termini, sono state presentate 39 proposte progettuali da parte di 13 Città metropolitane ed in data 19 agosto 2022 con Decreto n. 198, il MiTE, ha pubblicato l'elenco dei progetti ammessi a finanziamento per l'annualità 2022 secondo l'ordine di priorità indicato dalle stesse città metropolitane, per un totale di 2.076,77 ettari, 2.083.680 alberi ed un costo complessivo di 84.028.749,68 euro.

I Piani Urbani Integrati

I Piani Urbani Integrati (PUI) sono progetti multi-intervento che mirano ad innescare modalità di rigenerazione urbana sia a livello di singolo comune sia a livello di aree sovracomunale. I PUI promuovendo la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenendo progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo, hanno come obiettivo finale quello di favorire una migliore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale.

Le risorse messe a disposizione nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono significative e commisurate all'importanza della finalità della misura ed ammontano a 2.493,79 milioni di euro per il periodo 2022-2026, secondo allocazione annue legate al raggiungimento di specifici targets e milestones. A questi si aggiungono 200 milioni di euro stanziati dal Fondo Complementare al PNRR.

Con i PUI individuati dalle Città Metropolitane all'interno della propria area urbana e finanziati, hanno preso avvio su tutti i territori interventi di taglio non inferiore a 50 milioni di euro riguardanti la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico o il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e



sportive. Infine, sono stati attivati anche interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al 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.

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 comune di diversi interventi proposti dalle Amministrazioni ricomprese sui propri territori. In tutto sono coinvolti circa 500 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
Totale	2.703.790.001,00

Fonte DL 152/2021

I soggetti attuatori sono attualmente beneficiari del supporto offerto da Invitalia in virtù dell'accordo stipulato con ANCI e arrivato con 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 consentiranno 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 successivo.

I numeri dei Piani Urbani Integrati

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. Infatti 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. Anche l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi doveva essere garantito, ma soprattutto il rispetto delle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*).

La presenza di queste condizioni di ammissibilità non ha tuttavia impedito che l'insieme di tutti gli interventi previsti dai 31 PUI si caratterizzasse per alcuni numeri assai 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 CM (Bologna, Cagliari, Genova, Palermo, Reggio Calabria e Venezia) hanno presentato un solo PUI mentre 5 CM (Bari, Catania, Firenze, Messina e Torino) ne hanno presentati due, la CM di Milano ne ha presentati 4, la CM di Roma 5 ed infine Napoli ben 6.

Sono circa il **20% della popolazione residente** in Italia le persone che beneficiarono di questi interventi in quanti abitanti nei circa 10.696.171 milioni di metri quadrati interessati ricadenti nei 500 Comuni coinvolti.

Sono gli **impianti e le aree sportive la tipologia di interventi più richiesti** - 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.

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.

PINQuA finanzia le spese tecniche di progettazione, verifica, validazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione e collaudo relative alla realizzazione dell'intervento. Gli interventi immateriali di sviluppo di comunità, le azioni di accompagnamento e di predisposizione di architetture gestionali innovative non sono comprese nelle spese ammissibili e sono determinate, quando presenti, da risorse proprie degli Enti territoriali, dai cofinanziamenti e dai partenariati pubblico/privato messi in atto dai singoli progetti.

Le singole proposte individuano gli obiettivi prioritari della strategia, le modalità principali per il loro raggiungimento in termini organizzativi, gestionali e temporali. Devono avere carattere di significatività e connotarsi per la presenza di soluzioni ecosostenibili, di elementi di infrastrutture verdi, di *Nature-based solutions*, di de-impermeabilizzazione e potenziamento ecosistemico delle aree, di innovazione tecnologica e tipologica dei manufatti. Inoltre, devono prevedere soluzioni di bioarchitettura per il riciclo dei materiali, il raggiungimento di elevati standard prestazionali, energetici per la sicurezza sismica, appositi spazi per la gestione della raccolta dei rifiuti e del riciclo dell'acqua.

Inoltre i soggetti proponenti hanno garantito la coerenza delle proposte, per la parte riguardante le misure di edilizia residenziale sociale, con la normativa e le policy di settore della propria regione.

Con il Decreto Interministeriale N. 395 del 16/11/2020 viene pubblicato l'Avviso a presentare proposte secondo due tipologie:

- **PROGETTI ORDINARI:** i soggetti proponenti individuano l'ambito di intervento, con particolare riferimento alle aree periferiche e a quelle che, seppur non periferiche, sono espressione di situazioni di disagio abitativo e socioeconomico e non sono dotate di un adeguato equipaggiamento urbano-locale. La dotazione finanziaria per ciascuna proposta è di max 15 Milioni/Euro
- **PROGETTI PILOTA:** devono essere ad alto impatto strategico sul territorio nazionale e hanno l'obiettivo di risolvere importanti e urgenti problematiche sociali. La dotazione finanziaria è di max 100 Milioni /euro

Entrambe le tipologie di progetto sono state valutate sulla base degli stessi indicatori, secondo quanto indicato nel Decreto istitutivo.

Con l'approvazione del Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza il programma PINQua viene inglobato all'interno della Missione 5.



Al fine di velocizzare le procedure per l'affidamento dei lavori nonché dei servizi di progettazione, Anci ed Invitalia hanno siglato nel novembre 2021, prima ancora che una circolare del Mef ne estendesse la possibilità a tutti i soggetti attuatori, 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 si sono rivolti ad Invitalia 69 Comuni e Città Metropolitane, per un totale di 261 interventi finanziati e per un valore di 820 milioni di euro.

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 intermetropolitani, 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, Il laboratorio, 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, coordinato da ANCI nell'ambito delle azioni del PON Governance 2014-2020, 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 impreveduto 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.