

#Petite Ceinture | Pont sur la Seine | Photo de Adamo Maio



Mondialisation, Cohésion, Politiques urbaines

Les défis de la mondialisation et la crise économique aggravent les inégalités sociales entre le centre et les zones marginales face à l'absence d'une décentralisation territoriale qui devrait adhérer aux réalités socio-économiques. La relation entre ville métropolitaine et région pose de nombreuses questions. L'analyse ouvre une réflexion sur les expériences régionales en Italie et en France dans le processus de décentralisation territoriale en focalisant les aspects distinctifs et de comparaison. En Italie, la fonction des régions, en attendant la suppression des Provinces, interagit avec le rôle de plus en plus important des villes dans l'économie et l'innovation. Tandis que en France les intercommunalités sont très actives dans les services à l'échelle supra locale, en Italie elles ne sont pas reconnues et l'attention est concentrée surtout à réorganiser le territoire et à mettre en place les villes métropolitaines. Dans les expériences de la planification stratégique les preuves de ville métropolitaine ont démontré, notamment dans les expériences du sud de l'Italie, une programmation des politiques de cohésion strictement liée aux financements régionaux (de l'UE) en faisant émerger les divers aspects de conflictualité. En France la Politique de la ville a mis en évidence ses faiblesses et l'orientation vers l'échelle optimale intercommunale à travers la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. En outre, l'analyse des réalités régionales démontre que la rigidité, à différents niveaux, est souvent incapable de proposer des réponses adéquates à une nouvelle urbanité.

Globalization, Cohesion, Urban policies

In absence of a territory decentralization responsive to the socio-economical reality, globalisation's defies and economic crisis accentuate social inequalities between central and marginal areas. The relationship between Metropolitan areas and Region raises many questions. The study intends to raise a reflection about regional experiences in Italy and France focusing on the existing differences of the actual decentralization process. In Italy, the region's role, considering the Provinces' abolition, has to face with the increasingly role of the Metropolitan Areas as for economy and innovation. While in France, inter-communities are efficient in providing social services, in Italy they are still unknown and the attention is mainly focused on the territory organisation and the constitution of metropolitan areas. In strategic planning experiences, metropolitan areas experiences have raised up, mainly in Southern Italy, conflict aspects. In France the town policy shows its weakness and an orientation towards the inter-community scale, as explained in the recently "law program for the city and urban cohesion". The study aims at realising an analysis of the regional situation on different levels, but also intends to show how the policy rigidity is often unable to provide adequate answers to a new urbanity.

Globalizzazione, Coesione, Politiche urbane

Le sfide della globalizzazione e la crisi economica accentuano le diseguglianze sociali tra aree centrali ed aree marginali in assenza di un decentramento territoriale aderente alle realtà socio economiche. Il rapporto città metropolitana/regione pone numerosi interrogativi. Il contributo avvia una riflessione su alcune esperienze regionali in Italia e in Francia mettendo a fuoco nel processo del decentramento territoriale alcuni aspetti distintivi e comparativi. In Italia, il ruolo delle Regioni, verso la soppressione delle Province, si confronta con la funzione sempre più rilevante delle città nell'economia e nell'innovazione. Mentre in Francia le intercomunalità risultano molto efficaci nei servizi a scala sovra locale, in Italia sono ancora poco riconosciute e l'attenzione si concentra prevalentemente sul riordino territoriale e la costituzione delle città metropolitane. Nelle esperienze di pianificazione strategica le prove di città metropolitana hanno rilevato, soprattutto nel Sud dell'Italia, una programmazione nelle politiche di coesione ancorata al finanziamento regionale da parte dell'Unione Europea, facendo emergere aspetti conflittuali. In Francia la Politique de la ville mostra anch'essa le sue criticità e un orientamento verso la scala ottimale dell'intercomunalità attraverso l'approvazione della Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il contributo oltre a realizzare un'analisi delle realtà regionali a diversi livelli intende anche dimostrare che la rigidità si traduce spesso nell'incapacità di fornire risposte adeguate a una nuova urbanità.

La stesura dell'introduzione e dei paragrafi 1 e 2 è da attribuirsi a R. Grumo, mentre i paragrafi 3 e 4 a L. Bellino. Le conclusioni sono da attribuirsi a entrambi.

Rosalina Grumo e Luigi Bellino

Globalizzazione e sviluppo urbano tra decentramento territoriale e coesione sociale. Esperienze regionali a confronto

La globalizzazione può essere intesa non solo come un fattore esogeno che configura il milieu urbano dall'esterno e dunque come una sovrastruttura, ma anche come un processo composito mediante il quale gli aspetti locali e globali si fondono per creare nuovi spazi urbani o spazi urbani rigenerati in cui le città, in particolare, devono rispondere mediando tra le richieste di attrattività e produttività avanzate dagli investitori internazionali e locali e le esigenze sociali ed economiche della loro popolazione.

Le città, nella transizione da una società industriale ad una società post industriale, divengono dunque punti strategici di diversi processi come le migrazioni internazionali, l'emergere di servizi specializzati e della finanza, la presenza di diseguaglianze e di nuove politiche culturali e del territorio che richiedono risposte efficaci, anche rispetto alle dinamiche tendenti alla radicalizzazione politica e ideologica (Sassen 2010).

Attivare strategie all'interno di questi processi significa mettere a punto meccanismi di regolazione tendenti a raggiungere l'obiettivo principale di soddisfare i bisogni e creare benessere per la collettività. Il sistema globalizzato determina evidenti impatti a livello territoriale, sintetizzati nella trasformazione fisica delle aree, causata dal naturale flusso di popolazione sul territorio o dai cambiamenti economici e sociali che si riflettono sulla morfologia delle città, tenendo sempre ben presente lo stretto rapporto tra spazio dei flussi e spazio dei luoghi.

Gli aspetti più evidenti di tale processo sono: l'impoverimento delle classi sociali meno abbienti, la diseguaglianza sociale e il disagio causati anche dalla crisi economico finanziaria che produce sempre più sperequazioni e allarga la forbice tra aree centrali e aree marginali.

Inoltre le politiche urbane locali appaiono in molti casi contrapposte alle politiche complessive di sviluppo, rispondenti alla necessità di stabilità finanziaria richiesta dall'Unione Europea e spesso non legate da una reale sintonia (Vanolo e Rota 2009; Le Galès 2002).

1 | Sviluppo urbano e coesione

A partire dagli anni Novanta del Novecento lo sforzo compiuto dalle istituzioni a diversi livelli e alle diverse scale geografiche è stato quello di promuovere, nel nome della coesione, programmi d'intervento *target-oriented* e decentrati in ambienti e territori marginali. Da parte delle istituzioni e sul versante propriamente politico si è assistito al tentativo di promuovere un consenso sui valori, sulla capacità imprenditoriale del singolo di uscire dal ghetto, sull'efficacia della cooperazione, piuttosto che intervenire direttamente sui processi che producono e riproducono le disuguaglianze. Il problema è stabilire se la tanto invocata coesione non sia l'ennesimo stratagemma retorico per mantenere lo *status quo*. Sul rapporto tra competitività e coesione socio-spaziale le tendenze mostrano che, mentre non esiste una complementarità tra globalizzazione economica, competitività e coesione, non si può nemmeno parlare di una loro meccanica opposizione. Una risposta risiede piuttosto nelle condizioni specifiche attraverso le quali questi tre elementi interagiscono e dal ruolo svolto dagli attori nazionali e regionali in termini di organizzazione territoriale e di politiche. In questo senso le città europee, anche nei casi trattati, dimostrano un ampio ventaglio di opportunità, ma anche di occasioni mancate (Alietti 2013).

In merito al rapporto tra la coesione sociale e territoriale l'Europa si è mossa a partire dall'adozione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), dagli accordi di Lisbona e di Göteborg e dall'istituzione dell'ESPON (European Spatial Planning Observation Network). Un trattato costituzionale (2004) introduce la coesione territoriale quale obiettivo centrale, accanto a quello della coesione economica e sociale, cui ha fatto seguito la pubblicazione dell'Agenda territoriale dell'Unione (2007). Attualmente, nella pianificazione 2014-2020, si sono evidenziate politiche dell'Unione Europea a favore delle città nelle quali la dimensione urbana sembra assumere dimensioni sempre più rilevanti. Infatti, sebbene le città siano identificate come i motori dell'innovazione e della

crescita, è in esse che si soffre maggiormente la crisi in termini di perdita di posti di lavoro e sono i suoi abitanti ad essere più esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale. La scelta di riconoscere da parte dell'Unione Europea un profilo autonomo alle città metropolitane deriva soprattutto dall'analisi di alcuni indicatori quali la popolazione, l'occupazione, il PIL e la propensione all'innovazione che si sviluppano nelle città nella prospettiva di realizzare pochi ma efficaci progetti che possano favorire i processi di coordinamento delle grandi aree urbane. Anche per questi motivi le nuove regole della politica di coesione prevedono che almeno il 20% del Fondo sociale europeo sia investito nel rafforzamento dell'inclusione sociale e nella lotta contro la povertà (Ministero Coesione Territoriale 2014).

Gli interventi per la coesione devono tuttavia fare riferimento a una struttura territoriale in cui vi siano relazioni che si sviluppano attraverso reti corte (locali) e reti medie e lunghe (sovralocali) che favoriscono i principali livelli di intervento (sistemi metropolitani e sistemi macroregionali). Le città, in particolare, giocano il loro ruolo su entrambi i livelli e rispetto alla funzione e agli interventi devono operare su scale territoriali diverse. Ad esempio il sistema del trasporto pubblico di una metropoli necessita di un coordinamento tra i livelli di governo urbano, metropolitano e provinciale; analogamente la programmazione dell'offerta abitativa di un sistema territoriale deve armonizzarsi con quanto accade nei paesi limitrofi almeno ad una scala regionale, mentre interventi di inclusione sociale e rigenerazione urbana sono pianificati a scala urbana e microurbana. Se si pensa poi a quali caratteristiche, aspetti e requisiti un territorio debba avere per essere considerato coeso e permettere azioni che favoriscono non solo la coesione ma anche la competitività economica. Si deve tener conto della capacità di mobilitare soggetti e risorse specifiche per offrire vantaggi competitivi alle imprese, del controllo degli squilibri socio economici e geopolitici per evitare conflittualità e scarsa sostenibilità, della connessione tramite reti infrastrutturali e della garanzia di beni e servizi fruibili che garantiscono la buona qualità di vita. Un territorio coeso è dunque un luogo fisico dove politiche, programmi e progetti dovrebbero integrarsi in modo sinergico (Dematteis 2005). Attualmente le città sono inserite in sistemi di relazioni a geometria variabile rispetto alla quale possono operare in proprio come attori collettivi riguardo un certo numero di iniziative, mentre per altre devono stringere alleanze, stabilire sinergie e complementarietà a scala sovra locale, sfruttando la vicinanza e la comunanza di interessi territoriali con altri centri urbani, in cui una molteplicità di nodi urbani risultano legati tra loro da reti di complementarietà e cooperazione.

2 | Decentramento territoriale e politiche urbane complesse in Italia

Il ruolo degli Stati nazionali, ridimensionato anche dal processo di globalizzazione, ha riconfigurato le aree regionali, talvolta con effetti sperequativi sul

piano economico e sociale. Inoltre, a scala sub-regionale, sono state avviate forme di *governance* urbana parallele al processo di decentramento (Governa 2011). Questo corrisponde a una nuova visione a livello continentale dell'Europa delle varietà, ovvero di una pluralità di valori che portano a differenziare l'Unione Europea che dà rilievo alle diversità storico-culturali e alle identità territoriali. Per tale ragione, nei più recenti documenti prodotti dall'Unione europea, le regioni destinatarie di sostegno finanziario non verrebbero più definite rispetto ai limiti amministrativi e le politiche di intervento dovrebbero indirizzarsi verso quei sistemi territoriali in cui determinate caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con coalizioni di attori e istituzioni cementate da valori comuni e in cui le agglomerazioni e le reti divengono forze motrici dello sviluppo. Occorre una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di fini collettivi, capace di coinvolgere processi non solo economici, ma sociali e ambientali insieme e di coniugare efficienza economica e coesione sociale, inclusione e integrazione (Castelnuovi 2013)¹.

Negli ultimi anni si sono susseguite diverse proposte sul decentramento territoriale. È stato presentato un disegno costituzionale per l'abolizione delle Province (come livello intermedio tra Regione e Comuni) (2013). Si ridisegnano nuovi ambiti regionali e provinciali non escludendo completamente i precedenti e dando autonomia tenendo conto di una dinamica di ecosistemi urbani quale fondamento della competitività, della coesione economica e della valorizzazione dei contesti territoriali in senso funzionale. Nel processo di riordino territoriale si prendono in considerazione enti di area vasta al servizio dei Comuni. In tal senso sono state costituite 10 città metropolitane (Roma, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino, Venezia, Reggio Calabria) per portare avanti il governo delle politiche sociali anche attraverso forme di complementarità e competitività (Camera dei deputati 2014). Su questo processo si sono inseriti il dibattito e la proposta della Società Geografica Italiana (Landini 2013)². Quest'ultima parte da una oggettiva presa in conto delle difficoltà che sino ad oggi le Regioni hanno avuto rispetto al trasferimento delle competenze e in termini di spesa per la presenza di una eccessiva burocratizzazione. Il progetto ha come base una configurazione geografica coerente con gli obiettivi di benessere collettivo

1 A tal proposito si analizzino i diversi contributi di F. Salvatore e S. Conti, F. Ferlaino, F. Galuccio, M.L. Sturani, F. Bartaletti, G. Ciampi, F. Dini, S. Zilli, T. D'Aponte e P. Landini (Castelnuovi 2013).

2 Si tratta di un lungo percorso che parte dal progetto '80. Tale documento può essere considerato il padre di tutte le riflessioni successive, essendo stato redatto dalla parte più sensibile e innovativa dei territorialisti, raccolti attorno alle prime esperienze italiane in tema di pianificazione territoriale, quando a metà degli anni Settanta si immaginò di ridisegnare l'assetto italiano per adeguarlo alla modernizzazione del sistema insediativo e dell'apparato produttivo.

e di coesione sociale verso una visione unitaria della dimensione economica, delle esigenze di inclusione sociale e dei caratteri patrimoniali e ambientali. Per l'esercizio del maggior numero di funzioni si fa riferimento ad "Eco Sistemi Urbani", eliminando (accorpando o componendo) gli ambiti di esercizio funzionale non coincidenti, evitando la sovrapposizione di competenze³. Le nuove Comunità territoriali costituirebbero la struttura portante che risponde non solo alle forme di associazionismo spontaneo o forzoso ma ad una individuazione dei livelli ottimali di servizio che considerano i bacini di auto contenimento dei flussi relativi alla mobilità (pendolarismo giornaliero rappresentato dai Sistemi Locali del Lavoro).

Tale logica relazionale è alla base dell'individuazione delle aggregazioni comunali (o Comunità territoriali) che tengono conto del funzionamento dei mercati del lavoro, delle condizioni dell'integrazione territoriale e dei livelli di sviluppo economico in rapporto alle differenze Nord/Sud, aree interne ed aree urbane e dei valori politici, economici e culturali presenti nel territorio. Le Aree metropolitane non si discostano molto da quelle individuate dalla legge 142 mentre riguardo le Polarità urbane, oltre alle considerazioni di carattere economico, si sono valutati i ruoli politici e i profili culturali di eccellenza. In tal senso la Società Geografica Italiana che sta ancora impegnando i geografi in un interessante dibattito, propone un'organizzazione del territorio italiano suddivisa in 36 Regioni, caratterizzate da sistemi suddivisi in: Aree metropolitane (15) per il 36,3% (21,6 milioni di abitanti); Polarità urbane (50) per il 9,2% (5,5 milioni di abitanti) e Comunità territoriali (282) per il 54,5% (32,4 milioni di abitanti) (Società Geografica Italiana 2014).

In Italia la città metropolitana è emersa particolarmente nelle esperienze di pianificazione strategica già dagli anni Novanta⁴. Le esperienze di pianificazione strategica maggiormente pertinenti per il contributo sono quelle implementate nel Sud dell'Italia, come si analizzerà in seguito, anche rispetto alla Puglia e alla città di Bari in cui si assiste a fenomeni di esclusione, in particolare nelle periferie e dove sarebbe opportuno realizzare interventi di rigenerazione urbana più strutturati e organici (Grumo 2013)⁵.

3 La proposta dell'Eco Sistema Urbano (ESU) è partita dalla proposta Quadroter del Consiglio Nazionale delle Ricerche (1999) mettendo però in risalto la necessità di rendere più virtuoso il governo urbano, attraverso una nuova delimitazione basata sugli elementi sopradetti e consentire una *governance* efficace, favorendo la presenza di reti locali che si aggancino a reti più ampie a livello europeo.

4 La pianificazione strategica ha rinnovato la strumentazione a disposizione delle amministrazioni locali nelle politiche urbane e territoriali di sussidiarietà. In tali esperienze le tematiche di *welfare* sono state introdotte, almeno sul piano programmatico, in termini molto rilevanti.

5 Nelle regioni del Sud si è manifestata una conflittualità tra il rilevante ruolo sul piano programmatico delle politiche regionali e gli approcci di *governance* delle città strategiche. In tale contesto la scarsa governabilità dei piani stra-

Nella programmazione 2014-2020 anche le politiche ordinarie sono riorientate verso una stabile politica integrata per le città che oggi stenta a realizzarsi. Spetterà al Governo e alle Regioni indirizzare i fondi strutturali dando peso alla trasformazione urbana e privilegiando le città dotate di una visione strategica (Martinelli 2005)⁶.

Infine, uno strumento di innovazione urbana che dà rilievo alla città è rappresentato dalla *smart city* sulla quale molte comunità, compreso quella geografica, lavorano da qualche anno (Memorie Geografiche 2013)⁷. Rispetto alle innovazioni evidenziate sul piano della *governance*, il processo di decentramento, fermo restando il necessario coordinamento delle azioni dei PON (Città) e dei POR (Regioni), si organizza in senso orizzontale e paritario, assegnando ai Sindaci delle città metropolitane e delle città capoluogo il ruolo di Autorità urbane. Diviene dunque prioritario in tale processo utilizzare modalità di gestione condivisa, considerata come la pratica più idonea a gestire sistemi complessi in uno scenario socio-economico in difficoltà e in relazione alle richieste di sviluppo socio-economico del territorio.

3 | Una comparazione tra la Francia e l'Italia

La questione del decentramento amministrativo e territoriale nei due Paesi è di un'attualità cogente. Le rivisitazioni geo-amministrative approvate nei due Paesi inducono a esprimere dubbi circa l'approccio metodologico, di impostazione e imposizione centralistica dei provvedimenti di riforma. Considerando che le sfide sono globali e diviene opportuno allocare le funzioni pubbliche nel territorio è altrettanto vero che i cambiamenti devono tener conto delle analisi multidisciplinari alle diverse scale territoriali, come quella della Società Geografica Italiana (v. § 2), e di altre evidenti peculiarità.

In Italia, con l'approvazione della legge sulla nuova territorialità, come è stato detto, sono state istituite 10 città metropolitane (nei territori delle ex Province). Per i territori non metropolitani, definiti nella legisla-

tegi, molto ancorata alle politiche regionali e comunitarie di finanziamento, non ha prodotto risultati soddisfacenti.

6 A tal proposito i regolamenti rispetto all'Italia indicano che nelle Regioni Competitività (Centro-Nord) i fondi dei piani integrati urbani vadano per l'80% ad interventi sull'innovazione in aree urbane, quali mobilità e fonti energetiche sostenibili, *smart cities*, ricerca. Nelle Regioni Convergenza (Sud) dovranno invece essere assegnati almeno per il 50% ai servizi di cittadinanza, cioè scuola, asili nido, anziani non autosufficienti, sanità (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica 2013).

7 La *smart city* è caratterizzata da una modernizzazione dei servizi urbani, dal miglioramento delle infrastrutture e da politiche orientate a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sarà necessario comprendere se lo strumento della pianificazione strategica possa accompagnare il processo di valorizzazione delle città fornendo una metodologia operativa nelle pratiche di *governance* delle *smart cities*.

zione “Aree vaste”, si attende una precisa definizione sia sotto il profilo geografico che su quello amministrativo. In questo divenire, nel quale sono incoraggiate le unioni e le fusioni tra Comuni, vi è l’esclusione di una aggregazione tra Regioni. L’esperienza attiva delle città metropolitane avverrà nel 2015⁸.

È opportuno richiamare le funzioni delle città metropolitane che prevedono (oltre a quelle ereditate dalle ex Province), lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, le relazioni con le città e le aree metropolitane europee. Non di poco conto è il riferimento al rapporto con altre città metropolitane europee, che evidenzia, come già accaduto per le Regioni, rapporti sempre più di tipo “orizzontale” e diretti e che introduce in questa prospettiva un evidente e nuovo parallelismo con il ruolo delle città-stato. Le politiche delle città metropolitane, infine, dovranno svilupparsi attraverso “un piano strategico” del territorio metropolitano anche nella pianificazione urbanistica intercomunale.

In Francia, il progetto di riforma territoriale e il conseguente iter legislativo (sviluppatosi dopo quello italiano), ha incluso anche la riduzione del numero delle regioni da 22 a 14. Di recente l’Assemblea Nazionale ha approvato il progetto di riforma che ambisce a rendere “leggibile” il ruolo delle collettività territoriali. L’idea centrale consiste nel ripartire dai territori per la ripresa economica, rafforzando a scala locale la coesione sociale. L’approvazione definitiva di tale riordino dovrà avvenire entro il 2014. A scala sub-regionale il dibattito politico si è evoluto dall’inizio del 2014, dopo l’approvazione della legge che istituisce le città metropolitane e rafforza il ruolo delle intercomunalità. Tutto ciò si sta concretizzando, come accaduto in Italia, con forti polemiche e alcune forme di mediazione, tra cui il rinvio al 2020 del termine di abolizione dei Dipartimenti, consentendo l’espressione (dal basso) delle esigenze dei territori. Anche in Francia la questione della *spending review* ha avuto il suo peso, ma è evidente che alcune considerazioni sul percorso di riforma sono connesse al ruolo che le città metropolitane e le forme di aggregazione più vaste (intercomunalità), hanno nella competitività a livello globale. Le tematiche sociali, indirizzate particolarmente a una visione di sviluppo sostenibile nei territori per migliorare la coesione sociale, sembrano essere state accuratamente considerate nella riforma. Le 14 città metropolitane istituite rafforzeranno le loro funzioni in materia di pianificazione economica e territoriale e di sostenibilità urbana, e gestiranno la *Politique de la ville* mentre, come succede in Italia, ulteriori competenze potranno essere delegate dalle Regioni⁹.

8 La legge sul decentramento amministrativo è la n. 56 del 7/4/2014. Si rimanda a essa anche per gli aspetti relativi agli organi amministrativi e alle funzioni.

9 Le *métropoles* istituite legislativamente sono 12 e la loro attività inizierà nel 2015; tra queste Parigi (le grand Paris) e Marsiglia che avranno uno statuto particolare, come Lione, e saranno ufficialmente costituite dal 2016. A queste

Dalle considerazioni evidenziate, appare chiaro come gli assetti territoriali dei due Paesi tendano a una certa concordanza. Nella riforma il ruolo delle Regioni francesi protende a un rafforzamento dei poteri, mentre le intercomunalità protese verso un perimetro geografico più ampio potranno rappresentare “modello” di studio per le indefinite Aree vaste italiane. In entrambi i Paesi, invece, il ruolo delle Province e dei Dipartimenti appare ormai avviato verso la definitiva soppressione. È evidente quindi, come la dimensione della crisi economica abbia accelerato i nuovi percorsi di ricerca della taglia ottimale per affrontare le sfide globali e, le stesse politiche dell’Unione Europea sovrintendono a questi cambiamenti. In entrambi i casi, almeno sul piano delle funzioni, è visibile l’ancoraggio sempre più marcato al territorio per affrontare le sfide sociali, attraverso politiche di coesione dal basso.

4 | Il caso della Communauté d’Agglomération de Montpellier (Languedoc-Roussillon) e dell’Area metropolitana di Bari (Puglia)

La Puglia e il Languedoc-Roussillon sono regioni del Mediterraneo, situate al Sud dei rispettivi Paesi. La Puglia ha poco più di 4 ml di abitanti rispetto ai 2,7 ml della regione francese, distribuiti su una superficie di 27.375 kmq, di molto superiore a quella della Puglia di 19.540. Il PIL della regione francese è significativamente più elevato della regione italiana¹⁰. La Città metropolitana di Bari (322.751 ab.), ricomprende i 41 comuni dell’ex provincia (1.261.964 ab., Kmq 3.825,41) e può riconoscersi in diverse esperienze di collaborazione intercomunale che hanno sviluppato interessanti ma non sempre efficaci progettualità, spesso con risultati poco percepiti dai cittadini. L’esperienza del “Piano Strategico Metropoli Terra di Bari – PSMTB” (2006-2009), ha rappresentato il tentativo più organico di prova di costituzione di area metropolitana. La *Communauté d’Agglomération* di Montpellier costituita nel 2001, appare più consolidata anche nelle politiche urbane ed è sostanzialmente riconosciuta dai cittadini. Essa è composta da 31 Comuni (427.541 ab., Kmq 434,21). Montpellier (264.538 ab.) è anche la città della Francia con il più alto indice di crescita demografica e il 50% della sua popolazione ha meno di 34 anni¹¹. Nel rilevare che in Italia il riordino territoriale è nella sua fase iniziale, è opportuna una riflessione sulla correlazione tra il ruolo delle Città metropolitane e quello delle Regioni, anche nella visione delle politi-

métropoles si aggiungeranno le intercomunalità di Brest e Montpellier che hanno appena completato il percorso amministrativo di trasformazione in *métropole*. È opportuno ricordare anche che tutte le intercomunalità, a partire dal 2017 dovranno avere almeno 20.000 abitanti.

10 Commissione europea, 2014.

11 I dati statistici sono riferiti al 31 dicembre 2013 (ISTAT). Il numero degli abitanti di Montpellier è riferito al censimento del 2011 (INSEE), mentre i dati relativi alla *Communauté d’Agglomération* di Montpellier sono tratti dal sito ufficiale della Comunità.

che di coesione previste nell'Agenda Urbana dell'UE 2014-2020¹². Ciò introduce nel dibattito politico e nel sistema della *governance*, la necessità del coordinamento delle azioni dei PON Metro, con quelle dei POR, che modificano come già detto, in senso orizzontale e sempre più paritario, le relazioni tra i "macro-enti"¹³. Attualmente le esperienze di pianificazione strategica, attraverso le quali è stata stabilmente introdotta la *governance*, sono rappresentate dall'integrazione dell'idea di *smart city*¹⁴.

L'innovazione tecnologica nelle politiche urbane, modulando lo sviluppo intelligente delle città, può probabilmente meglio indirizzare le politiche volte al benessere dei cittadini attraverso azioni sostenibili e inclusive. Inoltre, appare opportuna una riflessione in termini di *governance* multilivello, considerato che la complementarità/conflittualità tra Città metropolitana/Regione è una questione ancora complessa¹⁵. Le esperienze italiane della pianificazione strategica (dal 2000), infatti, possano aiutarci a comprendere lo scenario che si prospetta attraverso l'analisi dell'evoluzione dei piani strategici delle città, diventati in diversi casi piani strategici metropolitani e, oggi, geo-amministrativamente istituite. L'impianto strategico nelle prime esperienze era orientato alla sola competitività economica, mentre, nella sua evoluzione ha ricompreso sinergicamente gli obiettivi di coesione sociale (Pugliese, 2007).

Le esperienze che si ritengono pertinenti al contributo sono quelle implementate nel Sud dell'Italia, nelle quali la complementarità/conflittualità tra Città/Regione nelle politiche di coesione è emersa a causa del forte vincolo ai fondi dell'UE, la cui disponibilità per le città faceva capo alle scelte strategiche, ma talvolta più politiche, delle Regioni¹⁶. Nel caso della Puglia, infatti, è accaduto che la Regione abbia deciso di utilizzare direttamente i fondi destinati alle politiche di *welfare* previsti nel Piano Strategico di

Bari (e degli altri piani strategici pugliesi), avviando a una precoce conclusione l'esperienza della pianificazione strategica pugliese (Bellino 2013).

Il tentativo del PSMTB può definirsi come la prima esperienza metropolitana di *governance* multilivello intercomunale nel Sud. Nell'ambito del PSMTB gli obiettivi del programma di coesione sociale e territoriale non hanno avuto implementazioni sul territorio. La *governance multilivello* della Puglia appare essere stata l'elemento più debole in questo processo, proponendo i temi del dibattito principale: il rapporto tra regione e città metropolitana tra complementarità e conflittualità. Anche in funzione di questa esperienza, dal 2011 il Comune di Bari ha riavviato un'ipotesi di «Piano strategico Bari Smart City» aderendo all'iniziativa *Smart cities and communities*, nella quale la città inclusiva è ripresa in un percorso di *governance* strategica verso la città metropolitana¹⁷. Il Comune di Bari ha presentato il «Piano d'azione energia sostenibile - PAES» (2012), proponendo un'interessante prospettiva di sviluppo urbano, in funzione di una *smart community*, nella quale i temi della coesione, attraverso i Piani sociali di zona (cfr. Infra), dovranno integrarsi con i Piani integrati di sviluppo urbano e le progettualità dei piani fisici della città (Fig. 1)¹⁸.

Anche la Regione Puglia ha presentato il programma SmartPuglia 2020 che, redatto dopo un percorso partecipativo (ancora aperto ai cittadini), ha nelle sue finalità l'integrazione intelligente delle politiche per il territorio. Tra queste, quelle di inclusione sociale e di consapevolezza responsabile verso l'ambiente e la cultura per raggiungere convergenza e sostegno reciproco¹⁹.

In Francia la *Politique de la ville*, particolarmente nelle *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS), ha avuto un ruolo importante nelle politiche urbane, ma gli aspetti critici non mancano.²⁰ Nell'approccio metodologico il ruolo dello Stato si rapportava direttamente ai Comuni, ma, in una prospettiva innovativa, la recente *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* mette in rilievo il ruolo di una *géographie prioritarie* attraverso una politica di coesione urba-

12 Rispetto alle politiche di coesione dell'Unione Europea nel programma 2014-2020, quando parliamo di città metropolitane intendiamo anche le città capoluogo e le aree interne.

13 Si consideri, da questo punto di vista, l'attribuzione ai Sindaci delle città metropolitane (e delle città capoluogo), il ruolo di Autorità urbane in queste interdipendenze funzionali.

14 «Una città *smart* è uno spazio urbano, ben diretto da una politica lungimirante, che affronta la sfida che la globalizzazione e la crisi economica pongono in termini di competitività e di sviluppo sostenibile con un'attenzione particolare alla coesione sociale, alla diffusione e disponibilità della conoscenza, alla creatività, alla libertà e mobilità effettivamente fruibile, alla qualità dell'ambiente naturale e culturale» (Sismondi 2010).

15 Le città metropolitane rappresentano l'esigenza di uno strumento di governo necessario per le aree integrate ancora caratterizzato dall'incertezza delle attribuzioni delle competenze (Testa 2013).

16 Nel 2011, i piani strategici avviati nelle aree meridionali e insulari erano 78, di cui 37 intercomunali. Nel caso della Puglia i dieci Piani strategici, hanno ricompreso l'intero territorio comunale (Pasqui 2011).

17 Comune di Bari, Delibere G.C. 24 e 492 del 2011 e Delibera C.C. n. 87 del 2011 di "Adozione del PAES".

18 Lo stesso presidente dell'osservatorio ANCI per le *smart cities*, Francesco Profumo, ha di recente affermato che "La *social innovation* rappresenta la vera via italiana alle *Smart City*, nel senso che la promozione di azioni e applicazioni che favoriscano l'inclusione sociale nei contesti urbani rappresenta la nostra priorità" in <http://www.cittalia.it>.

19 <http://www.sistema.puglia.it>.

20 In un rapporto del 30 giugno 2013, fatto proprio dal *Ministre délégué chargé de la Ville*, «*Pour une réforme radicale de la politique de la ville*», la rivisitazione critica effettuata dopo il «*rendez-vous manqué de la politique de la ville*» e rispetto al ruolo e ai metodi della partecipazione dei cittadini, la riflessione si è focalizzata su alcuni punti, diventati le proposte per «*Une politique d'empowerment à la française*».

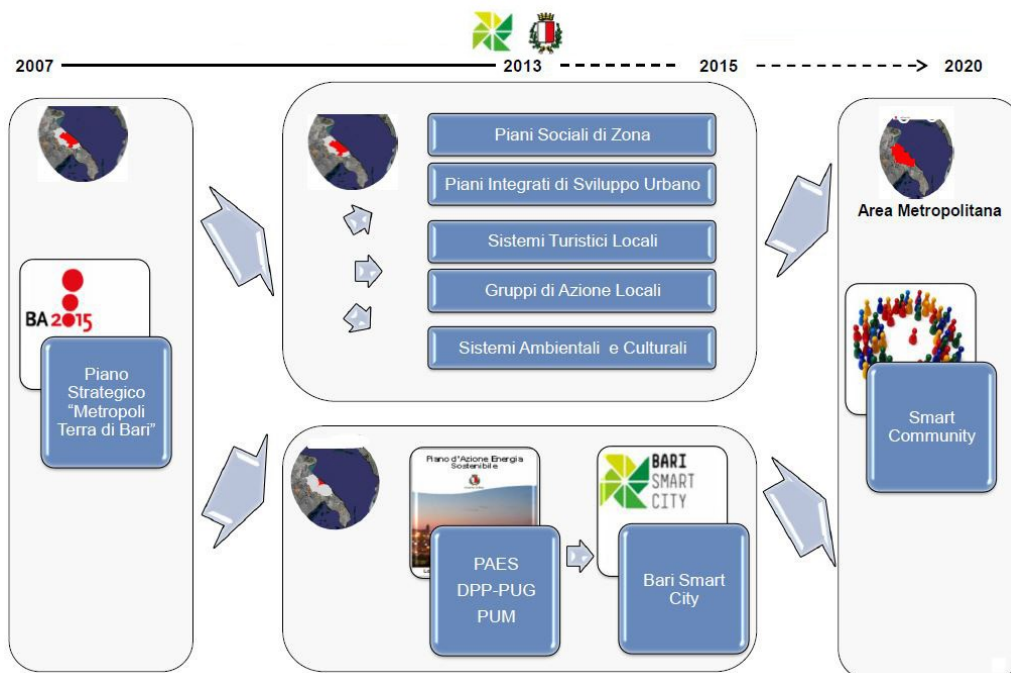


Figura 1 | Lo sviluppo urbano e la programmazione comunitaria in Metropoli Terra di Bari, Ranieri, 2012

na alla scala intercomunale²¹. Le regioni non fanno parte della negoziazione contrattuale e il ruolo nei “Contratti urbani di coesione sociale” si è limitato al finanziamento di alcune azioni, come l’istruzione e la rigenerazione urbana (Région Languedoc-Roussillon 2012; Cour des Comptes 2012). Nella riforma in corso alle Regioni è attribuita la competenza per lo sviluppo equilibrato dei territori, nel quale si ritiene debbano ricomprendersi in modo particolare le politiche di coesione e di inclusione sociale.

Nel contesto francese, la *Communauté d’Agglomération* di Montpellier (nuova métropole) ha una dimensione consolidata nella struttura istituzionale e nelle sue attribuzioni²². Negli obiettivi a carattere strategico vi è comunque una connessione alle politiche di coesione. Si pensi in particolare alle infrastrutture relative alla mobilità. Le *Communautés*, infatti, nelle attribuzioni istituzionali si occupano di pianificazione e sviluppo territoriale e anche di stabilità sociale e sono coinvolte nelle politiche urbane attraverso la valorizzazione di alcuni quartieri e la riduzione delle disuguaglianze sociali tra i territori delle città. Come si già detto, la nuova politica urbana considera come scala ottimale quella intercomunale e, quindi, le future *métropoles* diventeranno l’asse rilevante nelle politiche sociali. Se il tema della coesione territoriale e sociale, anche nella programmazione comunitaria 2014-2020, è orientato in misura diretta alla responsabilità delle città (metropolitane), per ciò che riguarda l’Italia il ruolo della Regione è ancora prioritario e, in Puglia, da tempo, sono stati

creati ambiti territoriali intercomunali per sviluppare le politiche di coesione attraverso i Piani sociali di zona. In questi ultimi vi è la nuova idea di socialità al servizio dei cittadini con apprezzabili e variegata azioni per contrastare tutte le forme di disagio, anche nei comuni minori.

Nel caso dell’Agglomerazione di Montpellier le dinamiche operative sono di più facile comprensione. L’analisi delle politiche e dei piani avviene, infatti, in un contesto di competenze organiche e coordinate già definite, che evidenziano alcuni risultati notevoli, come nel caso della mobilità. Negli ultimi dieci anni, infatti, sono state realizzate quattro linee di *tramway* e altre due linee sono in costruzione nell’Agglomerazione.²³ In questo contesto gli ambiti più aderenti alle politiche sociali sono quelli relativi all’*housing* sociale nel quale il 25% delle abitazioni costruite è destinato ai ceti meno abbienti, e quelle relative agli aspetti socio-sanitari. Il *Rapport d’activités* 2012 dell’*Agglomération* evidenzia gli obiettivi realizzati nelle politiche per l’accessibilità, la prevenzione in materia sanitaria, l’assistenza ai portatori di handicap, l’accessibilità totale dei mezzi pubblici e degli spazi pubblici, il teleallarme, nonché la promozione per l’accesso al lavoro dei portatori di handicap. Nella politica urbana, inoltre, vi è stato il contributo allo sviluppo dei quartieri prioritari, attraverso progetti di rinnovo urbano, come quelli realizzati nei quartieri Centre, Mosson e Cévennes, con il coordinamento dell’*Agence nationale de l’habitat*. Anche il Contratto urbano di coesione sociale 2007-2009 nella città di

21 Loi no. 2014 - 173 du 21 février 2014.

22 Il Consiglio dell’*Agglomération* ha già individuato il nome che sarà Montpellier Méditerranée Métropole.

23 Nell’esperienza degli scriventi vi è una significativa conoscenza di Montpellier, dove tra il 2008 e il 2013, Bellino ha svolto i suoi studi di dottorato.

Montpellier è stato prolungato sino al 2014 e ha il fine di ridurre il gap tra i quartieri. La stessa idea di democrazia di prossimità contribuisce, attraverso la presenza nel territorio delle *Maison de l'Agglomération*, alle politiche di ascolto dei cittadini²⁴.

Conclusioni

La stretta relazione che vi è tra la globalizzazione e l'economia non può prescindere dalla coesione territoriale e sociale. Le politiche di sviluppo urbano attraverso la governance possono contribuire a rimuovere le disuguaglianze socio-spaziali. La necessità di un riordino territoriale e la riformulazione del decentramento amministrativo divengono propedeutiche per l'efficace governance tra i territori. Le politiche e i processi sovralocali interagiscono nelle pratiche di coesione individuando nel ruolo della città metropolitana gli interlocutori ottimali.

In Francia la *Politique de la ville* tende ad estendersi, anche sul piano legislativo, nel sistema consolidato e diffuso delle intercomunalità, con un intervento mirato nei quartieri prioritari dove le problematiche sociali sono più acute come anche i disagi. In tale contesto il ruolo delle Regioni appare coordinato a quello delle città e delle intercomunalità.

In Italia la recente istituzione delle città metropolitane evidenzierà maggiormente, di qui a breve, le questioni che si dibattono: complementarità/conflittualità tra metropoli e regioni. Nel caso della Puglia la conflittualità è emersa in tutta la sua profondità nell'esperienza del Piano Strategico Metropoli Terra di Bari. Il forte vincolo alle risorse comunitarie e, quindi, al ruolo decisivo della Regione ha interrotto esperienze che avevano forti punti programmatici per le politiche di coesione sociale. Tuttavia, parallelamente, la stessa Regione Puglia ha svolto attraverso i Piani sociali di zona interventi significativi in queste politiche, rispondendo in modo diretto alle esigenze dei Comuni, accorpati in Ambiti sociali.

Nel caso del Languedoc Roussillon l'analisi delle politiche e dei piani avviene in un quadro di competenze organiche e coordinate già definite. La città lavora di concerto con la Regione attraverso l'Agglomerazione ma il ruolo della città di Montpellier appare prevalente, considerata la numerosità della popolazione, la sua capacità attrattiva e la presenza di infrastrutture.

Emerge, quindi, la necessità di un riequilibrio territoriale nella redistribuzione dei poteri tra macro-enti, sia per un'efficace organicità delle politiche sociali, in considerazione della programmazione dell'Agenda urbana dell'UE per il periodo 2014-2020, che nella prospettiva di rimuovere i concetti di una geografia amministrativa consolidata che si adatta sempre meno alle sfide della globalizzazione. Queste riflessioni, integrate all'implementazione delle *smart cities*, possono aiutare a fornire alcune risposte in termini di nuova urbanità e coesione sociale.

²⁴ Communauté d'Agglomération de Montpellier, 2012.

Riferimenti bibliografici

- Alietti A. (2013), "Spazi urbani, disuguaglianze e politiche di coesione. Un nuovo paradigma neoliberista", in *Theomai*, no. 27-28, Buenos Aires, pp. 8-13.
- Bellino L. (2013), *Politiques et outils de planification territoriale sur l'insécurité urbaine en Italie: le cas du plan stratégique de l'aire métropolitaine de Bari*, Géographie, Montpellier, Université Montpellier III Paul Valéry – Università Aldo Moro di Bari, Thèse de doctorat en cotutelle internationale, p. 591.
- Camera dei deputati (2014), *Disegno di legge su "Disposizioni sulla città metropolitana, sulle province e sulle Unioni e fusioni dei Comuni*, aprile, Roma.
- Castelnuovi M. (a cura di, 2013), *Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Commissione Europea (2014), *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE*. Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Luglio 2014, Bruxelles.
- Communauté d'Agglomération de Montpellier (2012), *Rapport d'activités*, Montpellier.
- Comune di Bari (2011), Delibere G.C. 24 e 492 del 2011 e Delibera C.C. n. 87 del 2011, Bari.
- Cour des Comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique, Paris.
- Dematteis G. (2005), *Che cosa intendiamo per coesione territoriale*, Rapporto Eu-Polis, Torino.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013), *Piano di Azione e Coesione*, Roma.
- Governa F. (2011), "Attori, città e politiche urbane", in Governa F., Memoli M., *Geografie dell'urbano, Spazi, politiche, pratiche della città*, Carocci, Roma, pp. 221-247.
- Grumo R. (2013), "Periferie e rigenerazione urbana: il caso della città di Bari", in *Memorie geografiche, Oltre la globalizzazione*. Prossimità/Proximity, Società di Studi Geografici, Firenze, pp. 321-327.
- Landini P. (2013), "Il ritaglio amministrativo nell'architettura territoriale dello Stato italiano", in Castelnuovi M., *Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 125-138.
- Le Galès P. (2002), *European cities. Social conflicts and governance*, University Press, Oxford.
- Legge no. 56 del 7/4/2014, G.U. Serie Generale no. 8, 7/4/2014.
- Loi no. 2014-173 du 21 février 2014, JORF no. 0045, 22 février 2014.
- Martinelli F. (2005), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Memorie Geografiche (2013), *Oltre la Globalizzazione, Prossimità/Proximity, Smart Cities*, Sessione 5, Società di Studi geografici, Firenze, pp. 254-301.
- Ministère délégué à la ville (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport à Francois Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, Paris
- Ministero Coesione Territoriale (2014), *Il programma nazionale città metropolitane 2014-2020*, Roma.
- Pasqui G. (a cura di, 2011), *Piani strategici per le città del Mezzogiorno. Interpretazioni e prospettive*, RECS, Firenze.
- Pugliese T. (a cura di, 2007), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, RECS, Firenze.
- Ranieri L. (2012), *Il percorso di Bari: il PAES e i percorsi comunitari*, Università del Salento, Lecce.
- Region Languedoc-Roussillon (2012), *Rapport développement durable*, Montpellier.
- Sassen S. (2010), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, p. 7.
- Sismondi C.M. (2010), *ForumPA*, [risorsa online: <http://www.tekneco.it/bioedilizia/smart-city-la-puglia-riferimento-per-il-mezzogiorno>, accesso del 18/10/2014].
- Società Geografica Italiana (2014), *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali, contributo alla proposta della Società Geografica Italiana*, Roma.
- Testa P. (a cura di, 2013), *Le Città Metropolitane*, Rapporto Cittalia, Roma.

Sitografia

- Cittalia – Fondazione Anci Ricerche – Intervista al presidente dell'Osservatorio Anci Smart City:
http://www.cittalia.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=5327:intervista-al-presidente-dell-osservatorio-anci-smart-city-francesco-profumo-al-via-una-regia-collettiva-dei-percorsi-di-innovazione&Itemid=435, accesso del 28/3/2014.
- Strategia regionale per la Specializzazione intelligente "SmartPuglia 2020":
http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/smart_puglia2020.