

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**Mobilità *nelle e per* le Città metropolitane: temi e
problemi**

Marco Spinedi

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

Il paper propone una riflessione sul tema della mobilità, a partire dalla considerazione della sua centralità come *funzione abilitante* di un territorio vasto e complesso come quello metropolitano. Dopo avere effettuato una breve ricostruzione del quadro delle competenze precedente alla legge Delrio, il paper evidenzia le criticità e le opportunità connesse all'applicazione della riforma, approfondendo in particolare le modalità con cui il tema della mobilità e dei trasporti è trattato negli otto statuti metropolitani che risultavano già approvati (o comunque consultabili nella loro forma definitiva) a luglio 2015.

The paper proposes a reflection on the theme of mobility, starting from its centrality as an enabling function of a vast and complex territory, as the metropolitan. After making a brief reconstruction of the skills prior to law Delrio, the paper outlines the critical issues and the opportunities related to the implementation of the reform, especially focusing on the ways in which the issue of mobility and transport is treated in the eight metropolitan statutes which had already been approved (or otherwise were accessible in their final form) in July 2015.

Parole chiave/ Keywords

Mobilità, trasporti, città metropolitane, statuto/ *Mobility, transports, metropolitan city, statute.*

Premessa

3

L'istituzione della Città metropolitana in Italia rappresenta un'innovazione arrivata fin troppo tardi rispetto all'evoluzione socio-economica dei territori a cui essa fa riferimento. Come spesso accade, infatti, i cambiamenti che interessano le aree urbane, ed in particolare il modificarsi delle scelte residenziali dei cittadini e la crescita degli insediamenti produttivi nelle aree di cintura anticipano di gran lunga l'adeguamento degli strumenti amministrativi.

Quando i tempi si allungano oltre misura, le conseguenze ricadono sul tessuto economico e produttivo di un territorio, mettendone a rischio in primo luogo la competitività, fattore strategico oggi, nel confronto sempre più aspro fra aree metropolitane concorrenti fra loro. Il tema rientra in un recente filone di ricerca della cosiddetta *spatial economy*, che dimostra come sia sempre più necessario utilizzare una diversa definizione di città, basata sui legami economico-territoriali, piuttosto che sui più tradizionali confini amministrativi, per meglio capirne i cambiamenti in corso e l'evoluzione futura.

A questo riguardo, una recente ricerca realizzata dallo *Spatial Economics Research Center* di Londra su un campione di città in 5 paesi Ocse ha messo in luce non soltanto che il livello di produttività economica cresce con la dimensione urbana, ma che, a parità di altre condizioni, le grandi città che si caratterizzano per un'elevata frammentazione amministrativa registrano livelli di produttività più bassi. È facile immaginare, infatti, che la vita economica e sociale sia resa molto più difficile da un tessuto urbano poco integrato e disomogeneo, a partire proprio da alcuni servizi essenziali, fra i quali, ad esempio, la mobilità ed i trasporti.

L'allargamento dei confini dei comuni tradizionali alla dimensione delle attuali città metropolitane fa coincidere la nuova dimensione urbana con l'area interessata dal maggior numero di spostamenti sistematici casa-lavoro o per altri scopi. Rispondere a tale esigenza con infrastrutture e servizi adeguati è una delle sfide maggiori che le nuove amministrazioni metropolitane si trovano ad affrontare.

La mobilità è infatti una delle *funzioni abilitanti* di un territorio vasto e complesso come quello metropolitano, ove per spostarsi occorre generalmente utilizzare diverse modalità di trasporto. I sistemi integrati di trasporto prevedono l'uso di servizi su gomma e/o su ferro sulle medie percorrenze, integrati da reti di autobus, metropolitane e/o mezzi privati (auto, bici, a piedi). In questo contesto, il sistema di archi e soprattutto di nodi (centri di interscambio modale, stazioni, aeroporti ed

interporti) gioca un ruolo strategico nel garantire un'adeguata accessibilità a ciascun punto del territorio metropolitano in condizioni di costo accettabili per il cittadino, ma anche sostenibili per le finanze pubbliche.

In tema di mobilità, costruire un quadro di riferimento coerente tra dimensione territoriale e dimensione istituzionale dei processi amministrativi è un presupposto fondamentale per garantire decisioni tempestive e corrette in materia di politica dei trasporti. Buona parte dell'arretratezza che caratterizza il sistema della mobilità delle principali aree metropolitane italiane rispetto ad aree analoghe in altri contesti europei ha trovato giustificazione in passato anche dalle difficoltà derivanti dalla presenza di due livelli amministrativi, il comune e la provincia, e dallo scarso coordinamento fra di essi. Difficoltà aggravate in alcuni casi da incomprensioni ed incomunicabilità derivati dalle diverse coloriture politiche dei due Enti. In molte realtà urbane, la "forza gravitazionale" espressa dal comune principale ha portato spesso a sottovalutare i processi di *sprawl* urbano, contribuendo a trascurare i problemi della mobilità e/o rimandandone la soluzione a costosi interventi infrastrutturali che la crisi economica e fiscale dello Stato rendevano sempre più irrealistici. Per molte aree urbane italiane, l'istituzione della città metropolitana si inserisce, quindi, in un quadro infrastrutturale d'insieme caratterizzato da un grave livello di sotto-capitalizzazione rispetto a città europee di analogo rango. Ciò riguarda, come ha recentemente ricordato Ennio Cascetta in un suo articolo sull'argomento, sia il capitale fisico – infrastrutturale, sia, elemento forse ancor più grave, quello socio-culturale, professionale e formativo. Oltre alle infrastrutture, spesso mancano risorse umane adeguate e qualificate a programmarle e gestirle correttamente.

Il passaggio tra l'assetto pre-riforma ed il nuovo quadro istituzionale

In tema di mobilità, l'assetto pre-riforma prevedeva che fosse l'ente regionale, con legge apposita, a disegnare il quadro delle competenze in materia di trasporto pubblico, suddividendolo fra la Regione stessa, le Province ed i Comuni capoluogo. Ciò ha comportato che la programmazione, la regolazione e l'erogazione dei servizi di trasporto su gomma e su ferro relativi al capoluogo fossero di responsabilità del Comune, i servizi su gomma extraurbani di competenza della Provincia ed i servizi ferroviari interprovinciali della Regione. In base alle ultime normative vigenti, come noto ciascuna regione ha poi stabilito in che misura l'assegnazione dei servizi di

trasporto regionale su ferro fossero regolati mediante gara o per assegnazione diretta mediante contratto di servizio. Per la città capoluogo, oggi Città metropolitana, in molti casi ciò ha comportato, ad esempio, che la programmazione di infrastrutture e servizi che la riguardavano fosse disegnata tenendo principalmente in conto le esigenze più generali dell'utenza regionale, piuttosto che quelle più direttamente legate alla popolazione metropolitana, anche in presenza di maggiore densità abitativa di quest'ultima.

Anche per questo, la nascita delle città metropolitane costituisce un'importante occasione per ridisegnare il quadro normativo ed istituzionale relativo ai rapporti fra i diversi livelli di governo. Ciò rappresenta uno degli aspetti più delicati nella realizzazione del nuovo assetto organizzativo del settore. La legge 56/2014 al comma 2 dell'art. 1 stabilisce infatti che «le città metropolitane siano enti territoriali di area vasta [...] con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello». È importante sottolineare come per «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano» ci si riferisca di fatto ad alcuni importanti funzioni di carattere programmatico che riguardano:

- a) l'adozione e l'aggiornamento annuale del Piano strategico del territorio metropolitano, atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni;
- b) la pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture della comunità metropolitana;
- c) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione ed organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- d) la mobilità e viabilità stradale, assicurando compatibilità e coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano.

I punti citati riguardano direttamente o sono strettamente connessi al tema della mobilità.

In termini operativi, ciò dovrebbe comportare alcuni importanti trasferimenti di competenze fra quelle oggi assegnate a comuni, ex-province e regioni, con lo scopo di fare della città metropolitana il principale soggetto “responsabile” della mobilità sul proprio territorio.

Nello specifico, tali funzioni dovrebbero riguardare:

- la *programmazione e gestione della rete stradale* ex provinciale e della rete primaria dei capoluoghi e dei principali comuni (ai singoli comuni al suo interno resterebbe la gestione della rete urbana secondaria);
- la *programmazione e regolazione* (in presenza di gara) dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, di competenza in precedenza della provincia, e della città capoluogo;
- la *programmazione e regolazione dei servizi su ferro* (metropolitane urbane e ferrovie interne alla città metropolitana), queste ultime oggi appannaggio delle Regioni;
- la *programmazione e regolazione dei servizi marittimi* interni alla città metropolitana (dove presenti, come ad esempio a Napoli);
- la *definizione di politiche di gestione della domanda, compresa quella della sosta, su scala metropolitana* (dal *road pricing* alle aree Ztl, alle piste ciclabili, alle tariffe del Tpl, ecc.).

La lista sopra riportata, pur in estrema sintesi, riassume efficacemente la complessità delle problematiche insite nella “rivoluzione” che l’istituzione dell’ente Città metropolitana dovrebbe comportare in materia di mobilità e trasporti. Per espletare i compiti di programmazione e gestione dei servizi di mobilità, ad esempio, l’amministrazione metropolitana si dovrà dotare di adeguate risorse professionali ed umane. Il punto di partenza sarà costituito dalla possibilità di utilizzare le competenze già presenti presso gli uffici della provincia, dei comuni e delle società ad essi riconducibili, il che comporta però il fatto di farsi carico dei relativi oneri economici e finanziari, ecc. In tema di pianificazione, l’avvio di una specifica politica metropolitana della mobilità non potrà inoltre prescindere dalla stesura di Piani metropolitani della mobilità o Pmm (in sostituzione dei “vecchi” Pum, di cui peraltro soltanto un numero limitato di capoluoghi regionali si sono dotati in passato).

In che misura le amministrazioni locali hanno compreso e tenuto adeguatamente conto di un quadro così complesso e si stanno muovendo nella giusta direzione nell’attuare la riforma? Il principale atto formale realizzato finora dalla maggior parte delle città metropolitane è rappresentato dalla stesura dello statuto¹. È quindi

¹ Al momento della stesura di questo testo, mancavano all’appello gli statuti delle città di Venezia, commissariata fino alle ultime elezioni del 31 maggio 2015 e di Reggio Calabria.

necessario partire da esso, per fare alcune osservazioni di merito in materia di azioni di politica per la mobilità e per i trasporti.

Il tema della mobilità negli statuti delle città metropolitane

Per verificare in quale misura e con quale grado di approfondimento gli argomenti relativi alla mobilità ed ai trasporti sono stati trattati, si è preso in esame il testo degli statuti di 8 città italiane: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino.

Come è ragionevole aspettarsi, viste le notevoli differenze che caratterizzano l'insieme delle città prese in esame, gli statuti di ciascuna realtà urbana esaminata si differenziano considerevolmente l'uno dall'altro, presentando anche strutture diverse, spesso centrate su alcune specificità locali. Sul piano formale, in 5 città su 8, gli statuti presentano un'elevata articolazione interna, da 51 a 70 articoli, a testimoniare la volontà di entrare nel dettaglio di alcuni aspetti di carattere tecnico – amministrativo. I rimanenti 3 statuti presentano un'articolazione più snella (da 25 a 45 articoli). Dall'analisi emerge, inoltre, come in tema di mobilità e trasporti due statuti, di Firenze e di Genova, non citano esplicitamente l'argomento mobilità, pur facendo riferimento al tema in via indiretta. In tutti gli altri casi, la mobilità è citata in modo esplicito, come uno degli argomenti strategici di governo della città, pur con diversi gradi di approfondimento, collegandola ai processi di pianificazione strategica e di programmazione del territorio. Solo quello di Milano cita in maniera esplicita la necessità di accompagnare i progetti urbanistici su scala metropolitana con una approfondita valutazione delle conseguenze su mobilità e viabilità. Per la sua ovvia pervasività sul e nel territorio, la mobilità di cose e persone si intreccia con molti temi di carattere “trasversale” che interessano la città metropolitana ed il suo funzionamento. Si parla di mobilità in relazione alle questioni relative ai rapporti fra i comuni della città metropolitana, ai rapporti con le regioni, al coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, alla necessità di trasparenza nella gestione delle risorse, oltre che alle questioni relative alla legalità ed alla prevenzione della corruzione.

Tutti gli statuti si caratterizzano per un'impostazione “culturale” fortemente influenzata dalle discipline urbanistiche, come è ragionevole che sia, trattandosi di un documento di carattere istituzionale che riguarda il nuovo assetto territoriale e normativo di alcuni grandi agglomerati urbani. Ben venga un sano ritorno

all'urbanistica nelle nostre città, troppo spesso martoriate da una totale mancanza di programmazione negli insediamenti, da uno scriteriato consumo di suolo, dalla necessità di dare finalmente spazio ai programmi di rigenerazione urbana, ecc. Tale impostazione non dovrebbe però costituire un ostacolo nei riguardi di altre metodologie di approccio ai temi della città metropolitana, quali ad esempio quelli della programmazione e della pianificazione tecnico-economica delle infrastrutture di trasporto, dell'analisi e della valutazione economico-finanziaria degli investimenti e dei servizi, ecc.

Cos'altro manca, dunque? Stupisce in primo luogo il fatto che, con riferimento ad un settore come il trasporto pubblico locale, soggetto negli ultimi decenni a numerose leggi di riforma sull'organizzazione delle imprese, sull'assetto del mercato, ecc., e dove per anni si è discusso se ed in che misura si dovesse procedere all'assegnazione dei servizi mediante gare piuttosto che affidamento diretto, ecc., l'argomento venga totalmente ignorato in quasi tutti gli statuti. In molti di essi si parla ampiamente, ad esempio, di zone omogenee, ma nessuno indica la possibilità che ad esse possano corrispondere bacini di traffico a cui fare riferimento nell'istituzione di gare per il TPL. Più in generale, quale assetto proprietario e di mercato assumerà il TPL nelle neonate città metropolitane? La risposta in molti casi deve ancora arrivare.

Altrettanto grave la totale mancanza di qualsiasi esplicito riferimento all'introduzione di adeguati strumenti di analisi e valutazione economica e finanziaria dei progetti di investimento, come peraltro viene ormai preteso a livello europeo, come preconditione per aver accesso alla maggior parte delle fonti di finanziamento, ma soprattutto per poter scegliere con cognizione di causa le soluzioni meno gravose sul bilancio cittadino. La città metropolitana dovrebbe continuare a disegnare il proprio futuro, come è accaduto finora in molte realtà urbane, senza preoccuparsi di verificare in che misura gli investimenti rispondano alle reali esigenze della domanda di mobilità dei cittadini, abbiano sufficienti capacità di creare ricavi, ripagando, almeno in quota parte, i costi sostenuti dalla collettività? La domanda è ovviamente retorica, considerando i numerosi casi, anche recenti, di progetti di dubbia utilità economica e sociale, *in pipeline* o già realizzati, che la crisi economica ha messo in luce in modo impietoso.

Poi c'è un problema di regolazione del settore che sembra ancora ampiamente irrisolto. *Chi-fa-che-cosa* nelle diverse fasi funzionali citate in precedenza e come ci si divide i compiti fra soggetti erogatori del servizio (sia pubblici che privati) e soggetti regolatori del mercato (solo pubblici, per definizione) era stato forse faticosamente acquisito

nell'era di Comuni, Province e Regioni, certamente non lo è ancora in quella, ancora da definirsi nei dettagli delle città metropolitane. È invece un passaggio cruciale di attuazione concreta della nuova legge, senza il quale verrebbe a mancare un'occasione di rinnovamento di non poca efficacia. L'argomento avrebbe meritato un adeguato approfondimento ed un dibattito pubblico, con ricadute dirette negli stessi statuti delle nasciture città metropolitane. Soprattutto quelle che per complessità del territorio da amministrare, varietà dei sistemi di trasporto offerti e distanze medie da percorrere presentano maggiori difficoltà e problemi, da un lato, ma anche maggiori margini di miglioramento della qualità dei servizi, dall'altro.

Conclusioni: nodi da sciogliere, occasioni da cogliere

Chi si è occupato di città metropolitane da quando si è discussa, approvata ed introdotta la legge, concorda sulle numerose opportunità che la sua istituzione può comportare. Vi sono però alcuni importanti nodi da sciogliere, che richiedono da parte dei soggetti attuatori in primo luogo coraggio e determinazione, come sempre accade in occasione dell'introduzione di riforme che dovrebbero incidere in modo significativo sulla realtà circostante. La tentazione, semplicistica, di fermarsi di fronte alle difficoltà, scegliendo soluzioni di ripiego, è presente e non va sottovalutata. In realtà, c'è estremo bisogno di un radicale cambiamento culturale, indirizzato su almeno tre direttrici:

- Assetto organizzativo/qualificazione delle risorse umane;
- Dotazione di adeguati strumenti e metodi di analisi e di approfondimento;
- Adozione di un approccio fortemente interdisciplinare di fronte a problemi complessi.

L'introduzione della città metropolitana dovrebbe anche essere un'occasione per la politica per recuperare credibilità ed autorevolezza. Uno degli elementi chiave a questo proposito è rappresentato dalla volontà di non lasciare spazio all'arbitrio ed all'improvvisazione, favorendo la trasparenza, efficienza ed efficacia alle decisioni.

Darsi strumenti metodologici adeguati è sicuramente una delle vie maestre per non sbagliare, come ci insegnano molte realtà europee, dove la città metropolitana è un'istituzione introdotta da tempo e la pianificazione territoriale è uno dei momenti più elevati di gestione del territorio. Senza una buona pianificazione e

programmazione, la politica è più facilmente ostaggio e/o preda degli interessi di lobby, per non parlare delle organizzazioni criminali. Il metodo è costoso e richiede professionalità, tempo, energia: qualità rare nel mondo politico attuale, dove “tutto gira” in un’ottica miope, ma nel lungo periodo può ripagare abbondantemente del sacrificio fatto.

BIBLIOGRAFIA

Ahrend, R.; Farchy, E.; Kaplanis, I e Lembcke, A.C.

2015 *What Makes Cities More Productive? Agglomeration Economies and the Role of Urban Governance: Evidence from 5 OECD Countries*. Serc discussion papers [online] <http://cep.lse.ac.uk/new/publications/series.asp?prog=SERCDDP>

Boeri, T.

2014 *Purtroppo rimarremo provinciali*, in «La Voce.info», 28 Marzo.

Camagni, R.

2014 *Città metropolitane? No, solo province indebolite*, in «La Voce», 18 Febbraio.

Camera dei Deputati, Disegno di Legge

2013 *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, presentato il 20 Agosto.

Cascetta, E.

2014 *Le città metropolitane*, «Il Mattino», 13 Febbraio.

Conseil du Stif,

2011 *Plan du déplacement urbain*. Ile de France, Febbraio.

Dps – Dipartimento per la coesione e per lo sviluppo

2014 *Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020. Documento di programma*. Roma, 22 Luglio.

Italia, V.

2015 *Città metropolitane: primi sei statuti approvati a confronto*, «Enti Locali e Pa Quotidiano il Sole24Ore», 19 Gennaio.

Manitiu, D.N. e Pedrini, G.

2015 *Smart and sustainable cities in the European Union*. Seeds Working Paper Series, n.13 [online] <http://www.sustainability-seeds.org/index.php/wp>

Ramazza, S.

2013 *Per un riordino territoriale metropolitano a Bologna*. [online] http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/SRAMAZZA_fusioni-di-comuni-per-riordino-territoriale-bologna.pdf

Stp – Syndicat des transports parisiens

1997 *Méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transports en commun en région Ile de France – Rapport d'étape du groupe de travail pilote par le Syndicat des transports parisiens*. Ahrend, R.; Farchy, E.; Kaplanis, I e Lembecke, A.C.

2015 *What Makes Cities More Productive? Agglomeration Economies and the Role of Urban Governance: Evidence from 5 OECD Countries*. Serc discussion papers [online] <http://cep.lse.ac.uk/new/publications/series.asp?prog=SERCDDP>

Boeri, T.

2014 *Purtroppo rimarremo provinciali*, in «La Voce.info», 28 Marzo.

Camagni, R.

2014 *Città metropolitane? No, solo province indebolite*, in «La Voce», 18 Febbraio.

Camera dei Deputati, Disegno di Legge

2013 *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, presentato il 20 Agosto.

Cascetta, E.

2014 *Le città metropolitane*, «Il Mattino», 13 Febbraio.

Conseil du Stif,

2011 *Plan du déplacement urbain*. Ile de France, Febbraio.

Dps – Dipartimento per la coesione e per lo sviluppo

2014 *Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020. Documento di programma*. Roma, 22 Luglio.

Italia, V.

2015 *Città metropolitane: primi sei statuti approvati a confronto*, «Enti Locali e Pa Quotidiano il Sole24Ore», 19 Gennaio.

Manitiu, D.N. e Pedrini, G.

2015 *Smart and sustainable cities in the European Union*. Seeds Working Paper Series, n.13 [online] <http://www.sustainability-seeds.org/index.php/wp>

Ramazza, S.

2013 *Per un riordino territoriale metropolitano a Bologna*. [online] http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/SRAMAZZA_fusioni-di-comuni-per-riordino-territoriale-bologna.pdf

Stp – Syndicat des transports parisiens

1997 *Méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transports en commun en région Ile de France – Rapport d'étape du groupe de travail pilote par le Syndicat des transports parisiens*.