



RAPPORTO CITTALIA
2013

LE CITTÀ METROPOLITANE



LE PERSONE



I LUOGHI



IL POTERE



L'AMBIENTE

RAPPORTO CITTALIA 2013

RAPPORTO CITTALIA 2013

LE CITTÀ METROPOLITANE

LE PERSONE

I LUOGHI

IL POTERE

L'AMBIENTE

Rapporto Cittalia 2013.
Le Città Metropolitane
è stato curato da Paolo Testa.

Il capitolo 1 è stato redatto
da Monia Giovannetti
e Annalisa Gramigna

Il capitolo 2 è stato redatto
da Alessandra Caldarozi

Il capitolo 3 è stato redatto
da Massimo Allulli

Il capitolo 4 è stato redatto
da Massimo La Nave

Le elaborazioni statistiche
sono state curate
da Nicolò Marchesini

Il capitolo 5 è stato redatto
da Enzo Rizzo di SWG
e Paolo Testa

Il presente Rapporto è stato
chiuso con le informazioni
disponibili al 30 giugno 2013.

Progetto grafico
e impaginazione
HaunagDesign, Roma

ISBN: 978-88-6306-035-5

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2013
da Digitalia Lab srl, Roma

INDICE

PREFAZIONE	Piero Fassino	7
PRESENTAZIONE	Veronica Nicotra	9
INTRODUZIONE	Paolo Testa	11
CAPITOLO 1	LE PERSONE	13
	<i>Saggio introduttivo di UN-Habitat</i>	
1.1	Chi vive oggi nelle città e nelle aree metropolitane	22
1.2	Le dinamiche demografiche nelle città metropolitane	31
1.3	Proiezioni della popolazione nelle città metropolitane	62
1.4	La popolazione scolastica	70
1.5	Le persone e il lavoro	78
1.6	Gli utenti dei servizi	92
CAPITOLO 2	I LUOGHI	127
	<i>Saggio introduttivo di Graziano Delrio</i>	
2.1.	Le strutture sanitarie	134
2.2	Le strutture educative	149
2.3	Le infrastrutture per la mobilità	168
2.4	I servizi e il tempo ricreativo	172
2.5	Le abitazioni	183
2.6	Parchi e aree naturali protette	189
CAPITOLO 3	IL POTERE	193
	<i>Saggio introduttivo di Luciano Vandelli</i>	
3.1	La ricchezza delle città	200
3.2	Una nuova politica metropolitana	208
3.3	La Pubblica Amministrazione metropolitana: un profilo	222
3.4	I confini dei poteri nelle città metropolitane	230
3.5	Partecipazione dei cittadini e conflitti metropolitani	249
CAPITOLO 4	L'AMBIENTE	253
	<i>Saggio introduttivo di Paolo Pileri</i>	
4.1	I rifiuti urbani	264
4.2	L'energia	274
4.3	Il suolo	279
4.4	La qualità dell'aria	293
CAPITOLO 5	LE CITTÀ METROPOLITANE VISTE DAI CITTADINI: UN'INDAGINE	299
5.1	La percezione del processo di costruzione delle città metropolitane	303
5.2	Il rischio di un processo poco compreso e partecipato	304
5.3	Tra speranza, ineluttabilità e paura dell'ennesimo pasticcio italiano	306
5.4	Le attese rispetto alla costituzione delle aree metropolitane	310
5.5	Speranze e poche certezze	316



PREFAZIONE

Piero Fassino
Presidente Anci

Il rapporto Cittalia sulle città metropolitane risponde a un fabbisogno di conoscenza cruciale per chi governa territori vasti e complessi e oggi, dopo un'attesa di oltre venti anni, si appresta ad affrontare un importante cambiamento istituzionale. Le città metropolitane sono il cuore pulsante dell'economia italiana, sono i centri nevralgici della produzione di cultura e innovazione, sono i principali vettori dell'internazionalizzazione del Paese. Ma sono al contempo, e per le stesse ragioni, i luoghi in cui più evidenti e più urgenti appaiono i problemi di natura ecologica, sociale, economica propri di società complesse e multietniche. Si tratta di opportunità e sfide che per essere affrontate richiedono strumenti istituzionali adeguati.

Le città metropolitane possono rappresentare finalmente uno strumento di governo di aree integrate in termini economici, sociali, infrastrutturali ma ancora caratterizzate da una frammentazione istituzionale e dall'incertezza nell'attribuzione delle competenze. Molte città hanno già risposto al fabbisogno di integrazione tramite diversi strumenti: le conferenze e i coordinamenti metropolitani, la programmazione strategica di area vasta, l'attivazione di agenzie metropolitane. I dati e le analisi contenuti nel rapporto Cittalia offrono quindi un contributo conoscitivo fondamentale al governo delle città anche in presenza degli assetti istituzionali dati. Il rapporto risponde a domande rilevanti sulla relazione tra comuni centrali e corone metropolitane, sulle interdipendenze, sui divari in attesa di essere colmati e sui problemi in cerca di soluzione.

Resta però in agenda l'esigenza di una politica nazionale che offra ai territori strumenti di governo all'altezza del compito. Per questo l'ANCI ha sempre sottolineato l'esigenza di nuovi assetti istituzionali per l'area vasta, e di una revisione dell'esistente nella direzione di una valorizzazione del ruolo dei comuni e dell'intercomunalità quale chiave per conciliare governo metropolitano e politiche place-based, per valorizza-

re il capitale sociale e territoriale sedimentato nei comuni. I sindaci sono favorevoli all'istituzione delle città metropolitane in tempi brevi, anche alla luce di importanti elementi innovativi presenti nella stesura del nuovo disegno di legge che le istituisce.

Per questo, anche recentemente, l'ANCI è tornata a chiedere che l'iter parlamentare del Disegno di Legge abbia tempi certi, e si concluda in tempo utile perché le città metropolitane siano una realtà entro il 1 Gennaio 2014. Se questa è la direzione auspicabile che, pur con le cautele del caso, sembra quella finalmente intrapresa dal Governo, si deve sottolineare come ciò avvenga in un contesto contraddittorio. Nel corso degli ultimi anni tagli lineari, patto di stabilità, incertezze e contraddizioni sui trasferimenti e sulla fiscalità locale hanno lesionato i pilastri delle relazioni finanziarie fra Stato e Comuni e anche il quadro degli ordinamenti, e siamo arrivati al punto limite. Ora si va verso il superamento delle Province, la creazione delle Città metropolitane e la gestione associata dei piccoli Comuni, e i sindaci vanno subito coinvolti a pieno titolo in questo processo. L'istituzione delle città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario deve essere seguita da un medesimo processo nelle Regioni a statuto speciale.

L'istituzione delle città metropolitane non può prescindere dalla disponibilità di risorse e di strumenti fiscali fondamentali per la produzione di politiche all'altezza della complessità delle sfide. Negli ultimi due anni gli sforzi per la costituzione delle città metropolitane hanno visto un forte impegno dei governi nazionali, e ANCI ha supportato questi sforzi con un contributo di conoscenze e proposte.

Questo rapporto è uno degli strumenti messi a disposizione di quanti, al livello locale e al livello nazionale, sono interessati al governo di territori tanto importanti per il futuro del Paese.



PRESENTAZIONE

Veronica Nicotra
Segretario generale Anci

9

Il tema delle città metropolitane è da sempre al centro dell'attenzione di ANCI. Da oltre dieci anni ANCI ha attivato il gruppo di lavoro sulle città metropolitane che già nel 2003, cogliendo l'urgenza di dotare le grandi città italiane di un nuovo strumento istituzionale, elaborava un Disegno di Legge significativo già nel suo titolo: "Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata".

Alla luce del fallimento dei tentativi di riforma susseguitesi con le leggi 142 del 1990, 436 del 1993 e 265 del 1999, si proponeva un atto in grado di garantirne l'immediata attuazione, mettendola al riparo dall'esercizio di veti e da spazi di incertezza con riguardo a competenze nella perimetrazione delle aree e alla distribuzione dei poteri. In quel contributo ANCI proponeva l'istituzione immediata di 15 città metropolitane, includendo dunque anche le aree urbane comprese nei territori di Regioni a statuto speciale (Catania, Messina, Palermo, Cagliari, Trieste).

Il contributo di ANCI al processo di riforma è proseguito con le attività del Coordinamento delle città metropolitane, luogo di confronto istituzionale che ha mantenuto al tema della riforma uno spazio in un'agenda politica spesso distratta rispetto ai temi delle politiche urbane. Nel corso degli ultimi due anni il percorso di riforma sembra aver subito una accelerazione, e sembra in parte muovere nella direzione indicata da ANCI: quella della attuazione immediata e del modello unitario. Ad oggi la norma individua dieci città metropolitane, sulle quali è focalizzato il presente rapporto per offrire loro uno strumento utile ad affrontare le scadenze previste dalla legge.

Resta aperto il tema dell'istituzione delle città metropolitane nelle Regioni a statuto speciale, la cui istituzione continua ad essere nell'agenda dell'ANCI e sulle quali saranno predisposti dei focus analitici ad hoc.

Le sfide di fronte a un processo di mutamento di questa portata sono molteplici, così come molteplici sono le resistenze e i conflitti che possono emergere. Diversi nodi restano da sciogliere, tra tutti quello relativo alla stesura degli Statuti. Si tratta di definire in dettaglio ruolo e funzioni delle città metropolitane, organismi di governo e modalità elettive, strumenti fiscali e dotazioni finanziarie. Si tratta di nodi che possono essere affrontati solo mettendo in campo le risorse conoscitive a disposizione e conducendo un'attività sistematica di analisi dei sistemi territoriali. Ed è questo il contributo che Cittalia offre con questo rapporto, che getta luce sulla realtà delle città metropolitane nelle sue principali dimensioni: sociale, infrastrutturale, politica, ambientale. Un rapporto che analizza tendenze e divari tra le dieci città metropolitane, che evidenzia analogie e differenze tra le grandi città e i piccoli comuni che le compongono.

Rispetto ai molti lavori già esistenti sul tema delle città metropolitane, la caratteristica peculiare di questo rapporto è proprio quella di assumere quale unità di analisi le componenti del futuro governo metropolitano: i comuni. I dati e le analisi contenute nel rapporto Cittalia possono quindi rappresentare un'importante risorsa nel governo delle città metropolitane e nella sua riforma, a patto che essa sia interpretata quale occasione di valorizzazione delle potenzialità dei territori che, per essere colte, devono essere conosciute.



INTRODUZIONE

Paolo Testa

Direttore Ricerche

Cittalia – Fondazione Anci Ricerche

CITTÀ METROPOLITANE: PERCHÉ UN RAPPORTO

A oltre vent'anni dall'approvazione della legge 142/1990, la riforma metropolitana ancora attende di essere attuata. A seguito di un lungo periodo di stasi, le città metropolitane sono tornate al centro dell'agenda politica nazionale e, secondo quanto previsto dalla recente normativa, saranno una realtà a partire dal 1° Gennaio 2014. Le grandi città italiane dunque sono interessate da una rivoluzione attesa da lungo tempo, che comporta opportunità e rischi. Il loro governo avverrà entro nuovi confini, e le politiche interesseranno nuovi e più vasti territori e popolazioni. L'integrazione dei processi di governo di comuni centrali e corone metropolitane richiede una approfondita conoscenza delle principali variabili che determinano le condizioni di vita in quei territori. Contribuire a rispondere a questo fabbisogno conoscitivo è lo scopo del Rapporto Cittalia 2013, che mette a confronto le principali caratteristiche delle aree interessate dalla riforma per delineare il profilo delle future città metropolitane, provando a fare luce sulle relative sfide e opportunità.

Il Rapporto è organizzato in cinque aree: le persone che vi risiedono; le infrastrutture e i servizi che ne caratterizzano i luoghi; gli assetti di potere locale; le condizioni fisiche dell'ambiente; le opinioni dei cittadini che verranno, prima degli altri, coinvolti dal cambiamento.

La novità è rappresentata dal confronto tra i comuni capoluogo e quelli della corona metropolitana (l'attuale territorio provinciale) che insieme costituiranno la futura città.

Riguardo alle persone, occorre in primo luogo ricordare che il 30,2% della popolazione italiana risiede nelle città metropolitane e, di questa, il 56% vive nella corona. Oltre 1 milione e mezzo delle persone di origine straniera, ovvero il 33% degli stranieri complessivamente residenti in Italia, vive nelle città metropolitane e, in prevalenza, nei comuni capoluogo. Negli ultimi 10 anni abbiamo assistito a una crescita importante dei comuni di corona delle metropoli italiane, dovuta soprattutto all'aumento dei flussi migratori stra-

nieri (+249%) che hanno trovato in questi luoghi residenza. Lo scenario che emerge è quello di aree in cui continua a essere in corso un processo di suburbanizzazione, con popolazione in aumento nelle corone più che nei comuni centrali: in media l'incremento di residenze nelle corone corrisponde al 126% dell'incremento di residenze nei comuni centrali. I comuni capoluogo sono anche i luoghi dove più altrove si assiste all'invecchiamento della popolazione: lì infatti troviamo 184 anziani ogni 100 giovani, mentre nelle corone sono 140. Le città metropolitane, come noto, sono il principale vettore della competitività del Paese nell'economia, dove viene prodotto il 34,7% dell'intero PIL nazionale. Tuttavia, esiste un perdurante divario in termini di reddito medio pro-capite tra aree centrali e aree periferiche delle città metropolitane che in media corrisponde a 6.120 euro annui. Questo, sommato ai fattori sopraindicati, rappresenta certamente un rischio per la coesione sociale e una sfida per le politiche metropolitane.

Il divario tra comuni centrali e corone metropolitane riguarda anche i servizi e le infrastrutture. In tutte le città metropolitane esistono ampie aree dalle quali raggiungere una struttura sanitaria di ricovero richiede oltre 30 minuti di automobile. Questo, sebbene circa un terzo dei posti letto delle strutture sanitarie di ricovero distribuite sul territorio nazionale si trovi nelle città metropolitane. I comuni capoluogo appaiono particolarmente attrezzati sul profilo delle infrastrutture scolastiche superiori, visto che il 54% del totale dei corsi di laurea è concentrato in queste aree e (soprattutto grazie al contributo delle scuole paritarie) il numero dei plessi scolastici di secondaria di secondo grado è quasi ovunque superiore alla media nazionale.

Il divario tra comune centrale e corona non è tuttavia solo foriero di sfide e rischi. Emergono anche opportunità. Tra le altre, quelle relative ai processi di governo. Nei comuni delle corone metropolitane si evidenzia una maggiore partecipazione al voto (in media 75,3% nelle corone rispetto al 68,1% dei comuni centrali). I comuni delle corone metropolitane, inoltre, sono caratterizzati da una classe politica e da una pubblica amministrazione più giovani rispetto a quelle dei comuni centrali. Questi dati stanno a indicare una potenzialità di innovazione nella politica e nell'amministrazione delle città metropolitane, qualora il processo di mutamento istituzionale comporti una integrazione delle amministrazioni metropolitane e una valorizzazione dell'insieme delle risorse disponibili.

Dal confronto tra comuni centrali e corone metropolitane emergono dati di interesse anche per quanto concerne l'ambiente urbano. Con riferimento alla produzione di rifiuti si evidenzia una distinzione tra i comportamenti dei cittadini delle due aree: in generale, nei comuni centrali si produce

12

più rifiuto e si differenzia di meno e, con qualche eccezione, la produzione procapite è sempre maggiore nei comuni centrali che nell'hinterland: mediamente la differenza è del 15%. Il rapporto Cittalia si chiude con una indagine demoscopica circa le percezioni relative al processo di costruzione delle città metropolitane, che sembra lasciare ancora piuttosto distaccati i cittadini italiani. Nonostante il passaggio formale sia previsto, dal punto di vista istituzionale, per il prossimo 1° gennaio, ancora pochissimo si sa delle modalità di questo cambiamento. E di quelle che potranno essere le conseguenze per i cittadini. Le distanze tra informati e non informati appaiono tuttavia uniformi ed estremamente evidenti, con i più informati che, nonostante mostrino comunque timori e perplessità, esprimono giudizi nettamente più positivi dei disinformati. Le città metropolitane sono considerate dai cittadini intervistati come un vasto insieme di rischi e di opportunità (svantaggi e vantaggi) in cui le seconde,

nelle aspettative superano i primi per tutti gli aspetti considerati, salvo il tema del costo delle abitazioni. In particolare, il campione esprime in misura ampia un'aspettativa di miglioramento riguardo all'offerta culturale (+24%), alla facilità degli spostamenti (+22%), e allo sviluppo economico del territorio (+22%), mentre è più contrastato per quanto riguarda la qualità dell'aria (+5%), la sicurezza (+4%) e l'integrazione dei migranti (+3%).

Le città metropolitane di fronte alla trasformazione e alla costruzione di un nuovo soggetto istituzionale stanno cercando di adottare gli strumenti adatti per cogliere le opportunità di un cambiamento atteso da decenni. Il Rapporto Cittalia mette a disposizione un patrimonio di conoscenze ma, soprattutto, un metodo di analisi per contribuire a un dibattito utile a costruire strumenti di governo all'altezza della complessità delle sfide che dovranno affrontare.

CAPITOLO 1



LE PERSONE

Saggio introduttivo di UN-Habitat

- 1.1 Chi vive oggi nelle città e nelle aree metropolitane
- 1.2 Le dinamiche demografiche nelle città metropolitane
- 1.3 Proiezioni della popolazione nelle città metropolitane
- 1.4 La popolazione scolastica
- 1.5 Le persone e il lavoro
- 1.6 Gli utenti dei servizi

PRINCIPALI EVIDENZE



L'Italia è il quarto paese per dimensione demografica dell'Unione Europea. Il 30,2% della popolazione risiede nelle città metropolitane e, di queste, il 56% vive nella corona

Oltre 1 milione e mezzo delle persone di origine straniera, ovvero il 33% degli stranieri complessivamente residenti in Italia, vive nelle città metropolitane, il 43% dei quali nella corona

In Italia ci sono 145 anziani (over 65) ogni 100 giovani, nelle città metropolitane sono 156, nei comuni capoluogo sono 184, nelle corone 140

La popolazione nelle città metropolitane è cresciuta dal 2000 al 2010 del 5,5%, grazie soprattutto alla crescita della corona (8,3%) piuttosto al comune centrale (2,4%). La causa di questa crescita è data dall'aumento dei flussi migratori stranieri (+249%) e delle nascite nelle cinture metropolitane

AREE METROPOLITANE INCLUSIVE. OPZIONI DI POLITICHE PUBBLICHE E OPZIONI DI GOVERNO

PERCORSI STRATEGICI VERSO CITTÀ INCLUSIVE

Una città inclusiva può essere definita e vissuta individualmente in molti modi differenti dai suoi cittadini. Comunque, le città inclusive condividono alcune caratteristiche di base che possono prendere diverse forme in diverse condizioni: esse forniscono opportunità e meccanismi di sostegno che permettono a tutti i residenti di sviluppare appieno il proprio potenziale ed ottenere la giusta quota dei vantaggi derivanti dalla realtà urbana. In una città inclusiva, i cittadini si percepiscono come parte integrante del processo decisionale, che interessa tanto le questioni politiche quanto gli aspetti più ordinari della vita quotidiana. La partecipazione attiva garantisce a tutti i cittadini di essere coinvolti dai benefici dello sviluppo urbano. I concetti di relazioni umane, cittadinanza e diritti civili sono tutti inseparabili da quello di inclusione urbana.

Nel contesto globale le disuguaglianze e la segregazione nelle città sono spesso associate direttamente con lo sviluppo e la creazione di ricchezza, e spesso progetti e interventi urbani hanno favorito il divario urbano piuttosto che ridurlo. Inoltre, il processo di ristrutturazione e trasformazione economica ha spesso prodotto grandi cambiamenti nella struttura demografica delle città, sulla loro composizione etnica e sociale e sulla struttura per età della popolazione.

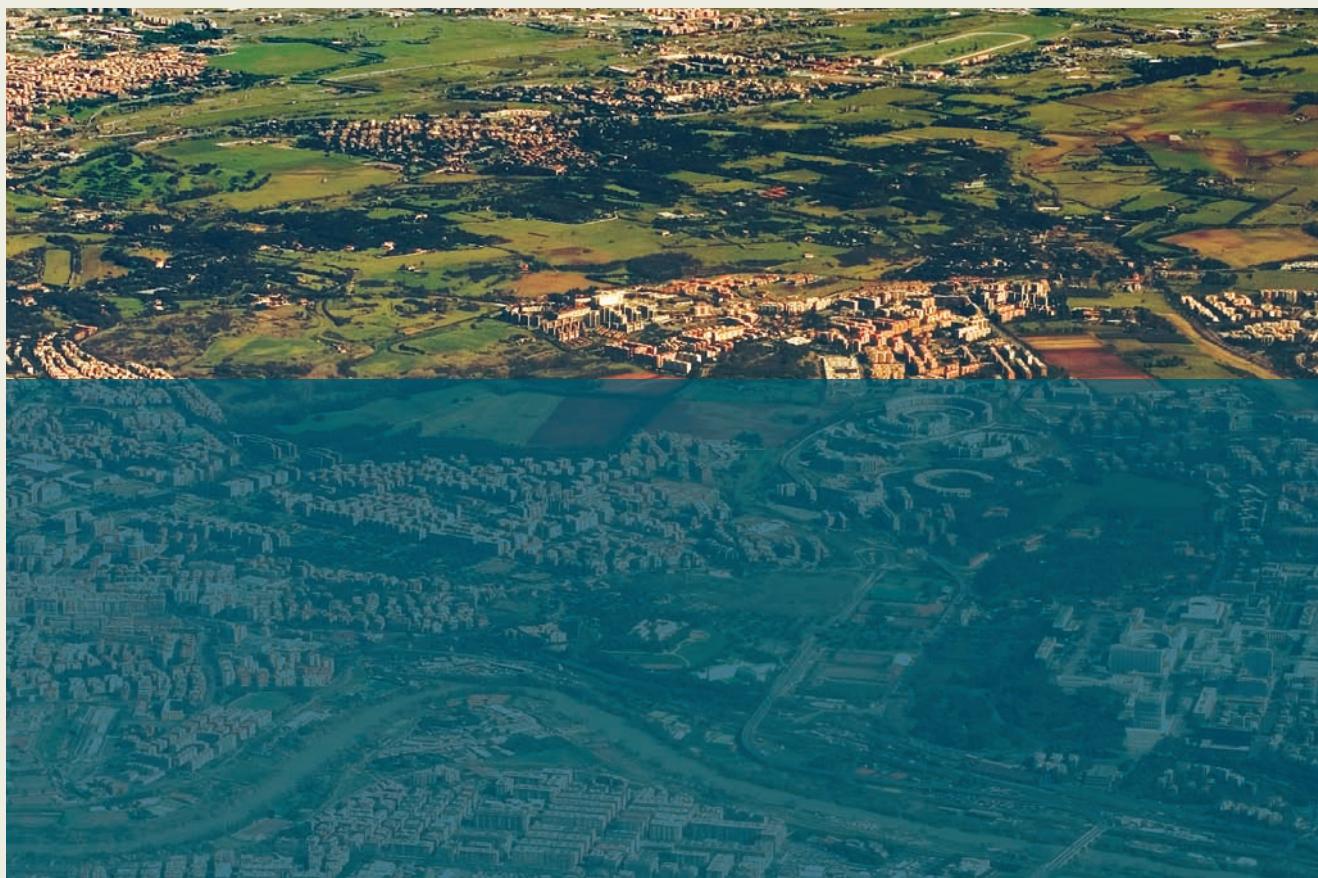
I processi di urbanizzazione si sono sviluppati verso direzioni e modelli che spesso hanno consolidato la segregazione e creato barriere all'accesso alla città a una larga parte della popolazione urbana. L'analisi delle politiche pubbliche realizzata da UN-Habitat ha identificato una serie di passi strategici concreti verso il cambiamento che rende più semplice per le autorità locali colmare il divario urbano. I passi strategici che contribuiscono alla promozione di città inclusive sono identificati nel nostro report "State of the World Cities" e tradotti in proposte sulle politiche pubbliche e supporto alle città in tutto il mondo attraverso differenti meccanismi di scambio e consulenza sulle politiche.

I passi strategici sono i seguenti: (1) valutare il passato e misurare il progresso; (2) costituire istituzioni più efficaci o rafforzare quelle esistenti; (3) costruire nuovi legami e alleanze tra i diversi livelli di governo; (4) sviluppare una visione complessiva e di lungo periodo per promuovere l'inclusione e (5) assicurare un'equa redistribuzione delle opportunità.

1) Valutare il passato e misurare il progresso. La bellezza e la sfida dello spazio urbano è che non vi sono due città uguali. Ognuna ha la sua storia, economia, politica, dinamiche sociali, ritmo culturale e soprattutto potenziale umano. Le città non diventano divise da un giorno all'altro: l'esclusione e la marginalizzazione aumentano e si riproducono nel tempo per via di una concorrenza feroce e iniqua per la terra, il lavoro, il capitale e le risorse. Comprendere i fattori specifici che generano il divario urbano e il modo in cui questo si rende visibile in ogni singola città è un passo cruciale per tutte quelle autorità comunali impegnate nella promozione dell'inclusione. Tale comprensione può aiutare a determinare la direzione del cambiamento e prevedere le esigenze istituzionali e finanziarie per procedere con i processi di riforma. In questo modo si può anche stabilire un punto di inizio a partire dal quale le future politiche e pratiche possono essere valutate, permettendo ai dirigenti comunali di monitorare il progresso e valutarne le prestazioni.

2) Istituzioni più efficaci e forti. Nelle città dei paesi in via di sviluppo, le regole e le istituzioni esistenti sono generalmente percepite come creazioni dei gruppi più ricchi e potenti che frequentemente tutelano i propri interessi con poco riguardo per i soggetti appartenenti ad altri gruppi sociali, specialmente i più poveri. Nei paesi industrializzati, dove il sistema di welfare è ben radicato, le istituzioni subiscono un processo di erosione dovuto alle relazioni mutevoli con il settore privato e alla scarsità di risorse. Le istituzioni sono comunque al centro degli sforzi per la promozione di uno sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà e delle disuguaglianze, poiché esse possono esercitare potere e pressione morale in direzione della trasformazione sociale. I casi delle città di successo dimostrano come il modo in cui i comuni eseguono i propri doveri sia importante tanto quanto il tipo di risultati che essi raggiungono. Le città inclusive rivedono in profondità i propri sistemi, strutture e meccanismi istituzionali per preparare la strada verso un cambiamento reale che preveda istituzioni più efficaci e forti in quanto parte di un processo di trasformazione strutturale e sociale.

3) Costruire nuovi legami e alleanze tra i diversi livelli di governo. Le ricerche condotte da UN-Habitat mostrano come siano necessari non meno di tre livelli di governo (livello comunale, livello provinciale/regionale/sub-nazionale e livello nazionale) per rendere la città inclusiva, e talora -a seconda delle specificità locali- anche un quarto livello di coordinamento metropolitano. Le città che riescono a sviluppare sia programmi che azioni innovative e mostrano maggiore "spirito imprenditoriale" ottengono maggiori risultati se mettono in campo alleanze strategiche che mettono in comune politiche e risorse con altri livelli di governo così come con attori privati e, in particolare nel caso delle aree metropolitane, con governi di



pari livello nell'area metropolitana. Collegamenti efficaci tra le diverse autorità pubbliche e la società civile a propria volta consentono una maggiore sostenibilità dei programmi locali. L'esperienza mostra come alla base di una collaborazione di successo si possa individuare una capacità istituzionale e gestionale nella condivisione di risorse quali il personale, capacità e competenze, i fondi, le informazioni e la conoscenza per un mutuo guadagno e beneficio.

4) Dimostrare una visione sostenibile e di lungo periodo per promuovere l'inclusione. Le città hanno bisogno di una chiara "visione" del proprio futuro: un piano di lungo periodo che combini creatività, realismo e ispirazione e fornisca un quadro di riferimento per una programmazione strategica. Una "visione" di città può essere costruita sulla base della sua specifica identità, sui suoi vantaggi comparativi, sui punti di forza geografici e definendone le dimensioni storiche e culturali. La visione non proietta nel futuro solo la funzione, la struttura e la forma della città, ma anche i sogni e le aspirazioni della comunità. Per questa ragione qualsiasi "visione" di città dovrebbe essere sempre promossa e sviluppata con la partecipazione di tutti i settori della popolazione. Purtroppo ad oggi nella gran parte delle città la pratica della pianificazione urbana sembra non avere nulla a che fare con una "visione" urbana di lungo periodo, e molte decisioni importanti sono influenzate dalle pressioni di diversi gruppi di interesse. Un processo che integri i diversi portatori di interesse in modo trasparente ed aperto ha maggiori probabilità di affrontare i radicati problemi di esclusione proponendo soluzioni appropriate sia culturalmente che politicamente. Tale formulazione inclusiva di una visione e di una pianificazione incoraggia a propria volta un senso di appartenenza collettivo, poiché il piano proposto riceve un largo supporto.

Una visione di città deve essere ottimistica e ambiziosa ma

allo stesso tempo realistica. Sarà innovativa se avrà le potenzialità per rompere con l'inerzia del passato e produrre un salto qualitativo verso il futuro. Una visione dovrebbe trasformarsi in un piano fattibile con finanziamenti chiaramente definiti e meccanismi contabili. In questo senso, lontano dall'essere una finzione, una "visione" è un piano, una roadmap e un impegno portato avanti dalle autorità locali (che sono i leader, custodi e promotori della visione), dagli altri livelli di governo e dalla società civile (che sono i principali portatori di interessi nel processo).

5) Assicurare la redistribuzione delle opportunità. Le città sono luoghi di opportunità. Esse agiscono come i motori dell'economia nazionale, spingendo verso la creazione di ricchezza, sviluppo sociale ed occupazione. L'ambiente urbano agisce come luogo principale per l'innovazione, il progresso industriale e tecnologico, l'imprenditorialità e la creatività. L'evidenza empirica conferma con forza che la concentrazione della popolazione e di attività produttive nelle città produce economie di scala e prossimità che stimolano la crescita e riducono i costi di produzione, anche con riferimento all'erogazione di servizi collettivi di base come approvvigionamento idrico, sistema fognario, elettricità, raccolta di rifiuti, trasporto pubblico, sistema sanitario, scuole e molti altri beni e servizi pubblici. Tuttavia, concentrando persone e attività produttive, una città può diventare un problema se progettata in modo inadeguato e mal governata, oppure se le politiche di redistribuzione sono assenti o inefficaci. La distribuzione delle opportunità tra tutta la popolazione può, dunque, essere distorta o iniqua. Comunque, le opportunità sono più numerose di tutte queste sfide: le città continuano a essere le intersezioni di un mondo interdipendente, producendo beni, servizi ed idee nell'ambito di un quadro istituzionale che può sì superare il divario urbano, ma può anche peggiorarlo.

UGUALI OPPORTUNITÀ: UN CATALIZZATORE PER IL CAMBIAMENTO DISTRIBUTIVO

I cinque percorsi strategici descritti sopra forniscono alle autorità municipali il quadro strategico generale di cui hanno bisogno per colmare il divario urbano e muoversi verso una città più inclusiva. Questo quadro dinamico è pensato per supportare le politiche locali per i diritti, che affrontino l'esclusione nelle sue varie dimensioni e redistribuiscano le opportunità nella popolazione urbana. A questo riguardo, l'analisi delle politiche condotta da UN-Habitat ha individuato cinque catalizzatori del cambiamento distributivo che le autorità municipali possono attivare in cooperazione con il governo provinciale/regionale/sub-nazionale e nazionale.

Questi catalizzatori coincidono con le quattro dimensioni di esclusione/inclusione così come con i diritti umani riconosciuti a livello internazionale e impliciti nel concetto di "diritto alla città". Più specificamente, i miglioramenti nelle condizioni di vita delle fasce di popolazione urbana povere, gli investimenti in capitale umano e l'incoraggiamento di opportunità di impiego sono indicati quali strumenti per l'affermazione dell'inclusione e dei diritti sociali ed economici, mentre gli altri due catalizzatori sifocalizzano esplicitamente sull'inclusione e i diritti politici e culturali. L'inclusione socioeconomica richiede una riforma dei regimi di proprietà fondiaria e investimenti di capitale in infrastrutture in modo da creare le condizioni che consentano alle persone di raggiungere il proprio potenziale individuale. I catalizzatori per il cambiamento distributivo coinvolgono pratiche del governo locale che incoraggino l'inclusione politica, così come procedure di pianificazione e di bilancio che perseguano l'inclusione culturale tramite il coinvolgimento delle minoranze etniche nel processo decisionale. I cinque catalizzatori sono evidenziati di seguito:

- a) *migliorare la qualità della vita, in particolare per le fasce povere della popolazione urbana.* Creare le condizioni per un migliore accesso a un'abitazione sicura e salubre, ai servizi sociali fondamentali quali quelli sanitari ed educativi, assicurare i diritti di uso e proprietà del suolo e dell'abitazione, è essenziale per il benessere e lo sviluppo fisico, psicologico, sociale ed economico degli individui.
- b) *investire nella formazione di capital umano.* Città e regioni sono in posizione strategica per il coordinamento tra le istituzioni e i diversi stakeholders coinvolti nella formazione di capitale umano, e per la formulazione di politiche coerenti con i bisogni locali. La formazione di questo capitale è una condizione necessaria per lo sviluppo socioeconomico e per una più equa distribuzione dei benefici urbani.
- c) *promuovere opportunità economiche prolungate nel tempo.* Le città possono stimolare una crescita economica prolungata per le popolazioni povere e svantaggiate attraverso la promozione di progetti fondati sul fattore lavoro e l'impie-

go di manodopera. Questi includono principalmente i lavori pubblici e il settore edile, che può offrire opportunità di sostegno a imprese di piccola scala e, in contesti di sviluppo, anche al cosiddetto settore informale..

- d) *favorire l'inclusione politica.* Oggi, un numero crescente di autorità nazionali e municipali condivide la stessa filosofia di base: avvicinare il Governo ai cittadini attraverso l'incoraggiamento dell'impegno reciproco. Alcune di queste municipalità sperimentano costantemente nuovi metodi di partecipazione politica, creando fori permanenti per il dialogo e la negoziazione. Lo spazio fisico sta diventando uno spazio politico in termini di sistemi di rappresentazione e partecipazione, e in questo senso una dimensione fondamentale della democrazia locale.
- e) *promuovere l'inclusione culturale.* La cultura storicamente è stata lasciata al di fuori o ai margini dell'agenda internazionale convenzionale dello sviluppo. Sempre più politiche e strategie di sviluppo locale stanno tuttavia integrando al proprio interno alcune delle dimensioni culturali della vita urbana, quali il capitale associativo, la tradizione, i simboli, i significati, il senso di appartenenza e di orgoglio del luogo, come mezzi per l'uso ottimale delle risorse culturali da parte delle comunità locali. Un ampio numero di città sta usando la cultura come strumento trasformativo per l'integrazione delle minoranze, per preservare i valori del territorio, salvaguardare la varietà linguistica e religiosa, risolvere i conflitti, proteggere il patrimonio in termini di ambiente costruito, e in questo processo promuovere lo sviluppo economico. Al di là della mera sfera culturale, queste politiche insieme possono portare lontano nel colmare il divario urbano anche nelle sue altre dimensioni (sociale, politica ed economica).

PROMUOVERE L'INCLUSIONE SOCIALE

La diseguaglianza nel reddito e nelle opportunità sono i due principali fattori alla base dell'iniquità urbana. Derivano da disfunzioni nella distribuzione della ricchezza tanto al livello nazionale quanto al livello locale e urbano. In questo senso, l'iniquità rivela una differenziazione nel modo in cui le risorse sono allocate e i servizi e le strutture sono resi accessibili. Il principale vettore di iniquità spesso è la differente possibilità di accesso all'impiego così come a beni e servizi pubblici. L'iniquità sotto questo punto di vista riflette disfunzioni proprie della dimensione economica, che concentra una quota sproporzionata di ricchezze, servizi e opportunità nelle mani di alcuni gruppi o individui. Una risposta comune sta nel consolidamento di programmi redistributivi, in particolare nel welfare: su questo si tornerà più avanti nel testo. Tuttavia, è sempre più evidente come al di là delle disfunzioni nel sistema distributivo alcune barriere sistematiche sostengano con nettezza

za la discriminazione e l'alienazione.

Al di là della povertà e della deprivazione, l'inclusione sociale in quanto processo e al contempo esito comporta la rimozione delle barriere all'accesso di beni, servizi e opportunità, così come un più marcato benessere e sviluppo dell'individuo. Ciò dimostra come l'inclusione sociale non sia solo un processo reattivo. Piuttosto, riconosce l'importanza delle differenze e della diversità e trae profitto dalle esperienze vissute e condivise per conseguire fini socialmente positivi. Se l'equità nella sua primaria dimensione economica è orientata da fattori nazionali di natura "macro", la maggior parte degli interventi in favore dell'inclusione sociale ha luogo a livello locale. Perciò, le autorità locali giocano un ruolo cruciale quando si tratta di perseguire la condivisione della prosperità nel proprio territorio.

Nelle città europee è stato realizzato un grande numero di iniziative per la promozione dell'inclusione sociale, e i benefici di esse sono stati registrati dal "City Prosperity Index" di UN-Habitat. Per esempio, il programma CASE (Cities Against Social Exclusion) illustra gli sforzi coordinati tra i livelli locale e regionale per condividere le esperienze e rafforzare l'azione locale in un network di città europee. Gli interventi più diffusi, come quello della città di Stoccolma, persegono la riduzione delle barriere frapposte al pieno coinvolgimento delle donne, dei giovani, dei senzatetto, degli anziani e dei disabili. A Vienna, un elaborato piano di azione prevede sistemi di contrasto della discriminazione a tutti i livelli, l'incremento della partecipazione politica e sociale di tutti i gruppi minoritari, inclusi i migranti, e il monitoraggio e la misurazione della diversità sociale e dell'integrazione. Per usare i termini scelti dal Sindaco di Vienna: "la coesione sociale e un clima di rispetto sono particolarmente importanti in un tempo in cui affrontiamo nuove sfide. Nuove relazioni di vicinato non possono essere attivate per legge. Le persone che vivono a Vienna hanno bisogno di arrivare ad un accordo e di formulare soluzioni reciprocamente accettabili".

L'analisi delle politiche condotta da UN-Habitat mostra come nei paesi più sviluppati l'attenzione per l'equità socio-économica sia in genere posta nel quadro di azioni concertate dai governi locali e nazionali. Questo generalmente dà luogo a politiche urbane che promuovono l'inclusione, le diversità, la multi-etnicità, politiche attive, azioni di 'discriminazione positiva' e pianificazione orientata alle fasce più svantaggiate. Tutto ciò può a propria volta prendere la forma di programmi e azioni ad ampio raggio, che vanno dal posizionamento strategico di centri educativi e ricreativi alla creazione di alloggi a costo calmierato, all'introduzione di quote per incoraggiare il coinvolgimento delle minoranze nella politica e nella rappresentanza locale, così come a sussidi mirati e supporto finanziario per la creazione di nuove imprese. È possibile individuare politiche e

istituzioni simili a livello minicipale nella maggior parte dei paesi sviluppati e in alcune economie emergenti. Gli esperti locali impegnati nella ricerca di UN-Habitat sottolineano come l'equità sia un obiettivo prevalentemente di responsabilità delle autorità pubbliche. È dunque all'indifferenza o alla mancanza di volontà politica di queste che deve essere ricondotta una eventuale carenza o una totale assenza di politiche pubbliche efficaci.

GOVERNARE LE AREE METROPOLITANE

Ovunque nel mondo le popolazioni urbane si stanno diffondendo al di fuori dei precedenti limiti delle città, rendendo dati i confini municipali e, di conseguenza, le tradizionali istituzioni e strutture di governo. Questa tendenza globale dell'urbanizzazione ha comportato l'espansione, non solo in termini di popolazione, degli insediamenti e della dispersione spaziale ma anche, ed è forse ciò che più importa, delle sfere di influenza economica e sociale dei residenti.

Le aree funzionali delle città hanno trascosso i confini fisici delle stesse. Diverse città hanno ampi mercati del lavoro, mercati immobiliari, mercati dei servizi e mercati finanziari che si estendono oltre i territori di giurisdizione della municipalità e, in alcuni casi, oltre più di un confine provinciale o sub-nazionale, o perfino oltre i confini nazionali. Sempre di più, l'attività economica e politica delle città e la crescita di città-regioni richiede una pianificazione, un'erogazione di servizi e decisioni sulle politiche più integrate di quelle che le città prese individualmente possono offrire. Lo sviluppo di aree urbane complesse e interconnesse introduce nuove sfide per la governance, in particolare per la governance metropolitana.

Gli assetti della governance metropolitana influiscono sulla condizione di armonia o disarmonia nelle città. La qualità spaziale, economica, sociale e ambientale dipende dalla presenza di una governance metropolitana efficace, nella quale i leader delle città, sindaci, manager ed amministratori, cooperano piuttosto che competere per affrontare questioni quali il crimine, la povertà, l'erogazione di servizi di trasporto, lo sviluppo delle infrastrutture e altri ancora. Preoccupazioni relative a società urbane sempre più divise, insieme con le ineguaglianze e le povertà che si estendono attraverso grandi aree metropolitane, segnalano il bisogno di politiche di sviluppo urbano equilibrato contestualizzate entro un quadro di pianificazione e governance metropolitana. Città di differenti dimensioni spesso sono alle prese con problemi di governance metropolitana e di equilibri inter-urbani, laddove alcune vivono fasi di declino economico o demografico e altre fasi di rapida crescita e sviluppo. Una governance metropolitana efficace offre un potenziale per uno sviluppo urbano che affronti queste diseguaglianze e crei regioni armoniose.

La sfida di uno sviluppo equo per i differenti gruppi sociali

delle città metropolitane segnala anche il bisogno di rilevanti miglioramenti nell'erogazione di servizi pubblici quali la sanità, un'abitazione dignitosa, l'educazione, l'acqua e l'igiene. La povertà urbana è andata crescendo e, in molte città, diffondendosi verso l'esterno, rendendo le periferie di alcune aree metropolitane gli insediamenti più poveri e privi di servizi fondamentali.

Queste complesse questioni sono fortemente integrate. La loro soluzione dipende dalla capacità delle istituzioni dell'intera area di lavorare insieme in sistemi adatti a ciascun territorio specifico. Relazioni multilivello insufficienti, processi di rappresentanza popolare locale inadeguati, istituzioni sub-nazionali deboli e meccanismi di finanziamento carenti nel supportare il sistema dei governi sub-nazionali pongono domande critiche per chi definisce le politiche, i leader e i dirigenti in tutti i livelli di governo, così come per i ricercatori, i pianificatori e le agenzie internazionali.

L'importanza di riconoscere le sfide della governance metropolitana nasce dal fatto che le città sono siti cruciali nel mondo per la produzione economica, l'agglomerazione e la prossimità, per lo sviluppo e l'interazione sociale e culturale, per l'innovazione e la creatività, e sono una piattaforma essenziale per connettere le società e le economie locali a reti esterne e all'economia globale.

GOVERNANCE METROPOLITANA E CITTÀ INCLUSIVE

Una reale partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e nell'allocazione delle risorse tra i molti enti metropolitani è essenziale, ma creare meccanismi di partecipazione accessibili, facilmente comprensibili e rappresentativi, come richiesto dai principi di trasparenza e democrazia, può essere difficile. Gli sforzi compiuti verso il decentramento possono essere ostacolati quando le autorità di livello superiore si trovano a incontrare nella pratica il tema delle grandi aree metropolitane. Le strutture istituzionali della governance metropolitana e le istituzioni per la pianificazione e l'erogazione dei servizi pubblici nei territori urbani sono spesso frammentate. Il governo di questi vasti territori è portato avanti spesso da numerosi governi municipali che si muovono individualmente e che hanno in comune una carenza di meccanismi di coordinamento efficaci per governare le aree metropolitane. Il decentramento di responsabilità e poteri è perciò spesso delegato alle strutture municipali già esistenti, per quanto queste non siano in grado di rispondere pienamente alle esigenze metropolitane. Politiche e strategie efficaci di livello metropolitano tendono a rinforzare il coordinamento tra le città che formano l'area metropolitana. Il coordinamento è fondamentale non solo per amministrare i bisogni fondamentali riguardanti il territorio, i trasporti, l'ambiente, e relative soluzioni fiscali e finanziarie, ma anche per affrontare le questioni della povertà

e dell'esclusione sociale attraverso meccanismi innovativi di solidarietà inter-territoriale.

La pianificazione del consumo di suolo basata sull'equilibrio e sull'equità è un elemento chiave per un governo metropolitano efficace. Strategie spaziali e territoriali possono essere messe in campo per ridurre le disparità sociali. A questo scopo, tra le funzioni che è importante siano in capo alle istituzioni metropolitane ci sono la pianificazione territoriale nelle aree periurbane e negli hinterland, lo sviluppo dei trasporti e la pianificazione delle infrastrutture ad essi relative al livello urbano e regionale. Le strategie spaziali differiscono a seconda dei modelli di crescita delle città metropolitane, alcune delle quali stanno velocemente incrementando la propria popolazione, mentre altre crescono più lentamente o non crescono affatto. Tra quelle che crescono, alcune consumano il territorio più rapidamente, mentre altre sono interessate da processi di densificazione. La gestione dei trasporti nelle grandi aree metropolitane è essenziale per lo sviluppo delle economie locali e per dare ai residenti accesso al lavoro e ai servizi nell'intero territorio della città-regione. Tuttavia, gli investimenti e i servizi nei trasporti sono spesso implementati, finanziati, gestiti e regolati da differenti istituzioni e da differenti livelli di governo. Il coordinamento di questi processi poggia su complessi reti intergovernative e di management organizzativo.

Gli strumenti del governo metropolitano possono essere mezzi per perseguire la coesione sociale tramite la promozione di opportunità economiche, l'investimento in infrastrutture, l'erogazione di servizi di trasporto pubblico a prezzo accessibile e investimenti in edilizia sociale nell'intero territorio metropolitano, dunque affrontando non solo i divari politici ma anche quelli socio-economici. Tuttavia, la frammentazione istituzionale delle aree metropolitane è strettamente correlata con l'emersione di problemi di segregazione e conflittualità nelle città del mondo. Creare inclusione e opportunità in una "città di città" richiede una "vicinanza condivisa", che si esprime tramite la volontà politica, la partecipazione finanziaria e la volontà di creare meccanismi redistributivi per correggere gli squilibri sociali ed economici prodotti dai processi di sviluppo e da fattori regionali e globali.

Bibliografia

- UN-Habitat. (2008). *State of the world's cities 2008/2009. Harmonious cities*. Nairobi: Earthscan.
- UN-Habitat. (2010). *State of the world's cities 2010/2011. Bridging the urban divide*. Nairobi: Earthscan.
- UN-Habitat. (2012). *State of the World Cities 2012/2013. Prosperity of cities*. Nairobi: Earthscan.

* Il presente documento è stato redatto da UN-Habitat per il Rapporto Cittalia sulle Città metropolitane. Il testo riprende i contenuti dei rapporti UN-Habitat State of the world's cities riportati in bibliografia.

INTRODUZIONE

L'essenza della città, così come anche della società, è l'essere permanentemente in trasformazione. E dato che proprio le trasformazioni e i processi che ne determinano i cambiamenti costituiscono tradizionalmente i temi più frequentati da coloro che si occupano delle questioni territoriali, vorremmo aprire questo Rapporto dedicato alle "nuove" città metropolitane¹, le quali non sono "una semplice estensione della forma urbana, ma una sua trasformazione evolutiva", con un capitolo dedicato alle principali caratteristiche della popolazione che dal 2000 al 2010 ha vissuto e vive nelle realtà territoriali esaminate. In particolare, ci si propone un confronto tra la singola città e l'ambito, più ampio, della provincia che diventerà il nuovo contesto territoriale di riferimento della città metropolitana². L'obiettivo è infatti quello di osservare i mutamenti avvenuti in questi territori, attraverso l'analisi e l'incrocio di dati relativi alla popolazione e profilare le prospettive dalle quali, gli amministratori e i decisori pubblici che avranno il compito di governare all'inter-

no di questi nuovi assetti, dovranno affrontare i problemi e l'organizzazione all'interno del territorio e del sistema sociale.

Il capitolo, quindi, prenderà in esame alcuni aspetti rilevanti che descrivono 'le persone':

- l'evoluzione della situazione demografica e delle caratteristiche della popolazione attraverso dati e indicatori relativi ai residenti;
- verrà proposto un focus sulla popolazione scolastica, considerata come 'utenza' dei servizi scolastici e di alcuni servizi alla persona;
- attraverso alcuni indicatori si rappresenterà la situazione del lavoro e, anche in questo caso, si propone un focus sulla popolazione giovane;
- ultimo aspetto analizzato è la situazione della salute della popolazione considerata come destinatario delle politiche e come utenza dei servizi: quelli alla persona e quelli sanitari.

21

1. Nel presente rapporto sono considerate Città metropolitane: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria, Roma, Venezia come individuate dalla Legge delega 42/2009.

Sono oggi considerate Aree metropolitane le zone comprendenti i comuni individuati con legge e gli insediamenti limitrofi con cui intercorrono rapporti di stretta integrazione territoriale e relativi ad attività economiche, servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. Nelle aree metropolitane, poi, il Comune capoluogo e gli altri Comuni uniti allo stesso da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione per l'attività economica, i servizi essenziali, i caratteri ambientali, le relazioni sociali e culturali, possono costituirsì in città metropolitane.

2. L'art. 23, comma 6 della Legge delega 42/2009, prevede che la città metropolitana, oltre alle sue proprie, «acquisisce le funzioni della Provincia» e che quando «non coincide con il territorio di una Provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove Province». Il disposto crea una sovrapposizione tra il territorio e le funzioni della Città metropolitana e il territorio e le funzioni della Provincia.

1.1. CHI VIVE OGGI NELLE CITTÀ E NELLE AREE METROPOLITANE

22

Con il 12 per cento degli oltre 500 milioni di abitanti dell'Unione europea, l'Italia, con oltre 60 milioni e 600 mila residenti al 31 dicembre 2010 (Istat, Bilancio demografico), è il quarto paese per dimensione demografica. Poco più del 13% della popolazione vive oggi nei 10 comuni presi in esame e

poco meno del 17% nella cintura. Il 30%, ovvero quasi 3 persone su 10, risiede oggi nelle aree metropolitane (le future città metropolitane) e quasi il 56% di questi nella corona (cintura metropolitana o ring)³.

TABELLA 1.1.1 POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12.2010

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	Incremento % Città metropolitana rispetto a Comune centrale	Incidenza % Comune centrale	Incidenza % Città metropolitana	Incidenza % Corona su Città metropolitana
Torino	907.563	1.394.790	2.302.353	153,7	1,5	3,8	60,6
Milano	1.324.110	1.832.584	3.156.694	138,4	2,2	5,2	58,1
Genova	607.906	274.812	882.718	45,2	1,0	1,5	31,1
Venezia	270.884	592.249	863.133	218,6	0,4	1,4	68,6
Bologna	380.181	611.743	991.924	160,9	0,6	1,6	61,7
Firenze	371.282	626.816	998.098	168,8	0,6	1,6	62,8
Roma	2.761.477	1.432.591	4.194.068	51,9	4,6	6,9	34,2
Napoli	959.574	2.121.299	3.080.873	221,1	1,6	5,1	68,9
Bari	320.475	938.231	1.258.706	292,8	0,5	2,1	74,5
Reggio Calabria	186.547	380.430	566.977	203,9	0,3	0,9	67,1
Media comuni	809.000	1.020.555	1.829.554	126,2	1,3	3,0	55,8
Totale comuni	8.089.999	10.205.545	18.295.544	126,2	13,3	30,2	55,8
Italia	60.626.442				100,0	100,0	

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

3. Nel corso della trattazione utilizzeremo il termine "città" o "core" per identificare il comune centrale; "ring", "anello" o "cintura" per definire la corona metropolitana, mentre "area metropolitana" o "core+ring" per evidenziare la nuova città metropolitana.

Il passaggio al nuovo assetto, ovvero da città o area metropolitana a città metropolitana, in termini di incremento di popolazione (mediamente del 126%) ridetermina, seppur limitatamente, l'ordine attuale delle principali città. Se per alcune realtà non viene modificato il peso attuale, dal momento che al primo posto rimane sempre Roma, seguita da Milano,

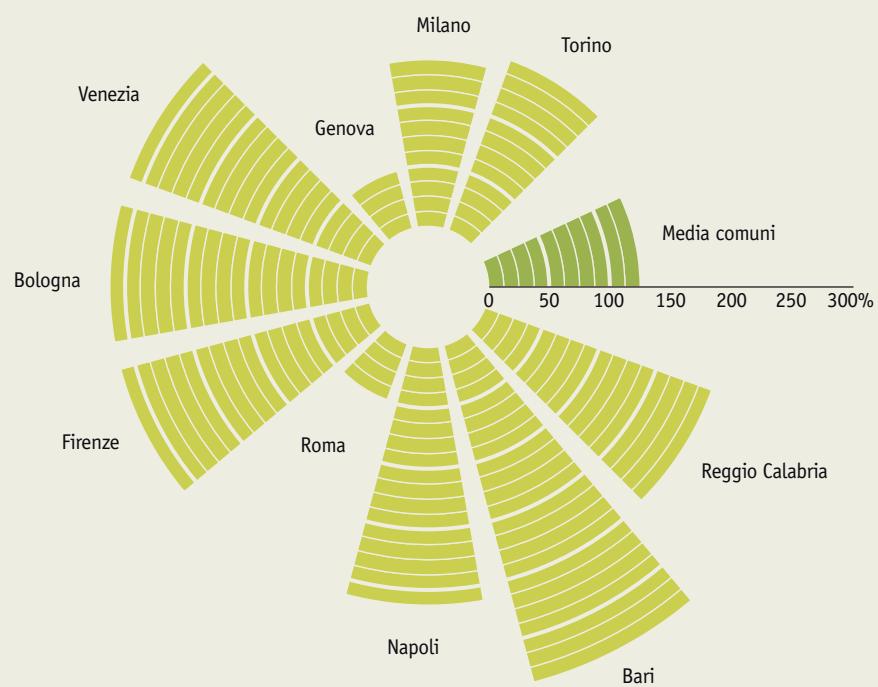
Napoli e Torino, per altri contesti questo passaggio risulta invece indubbiamente importante. Infatti, rispetto ad oggi, anziché Genova, subito dopo Torino troveremmo Bari, Bologna e Firenze le quali, grazie alla popolazione della corona, acquisirebbero un peso superiore rispetto al capoluogo ligure.

TABELLA 1.1.2 GRADUATORIA DEI COMUNI PER POPOLAZIONE, 2010

	Comune	Città metropolitana
1	Roma	Roma
2	Milano	Milano
3	Napoli	Napoli
4	Torino	Torino
5	Genova	Bari
6	Bologna	Bologna
7	Firenze	Firenze
8	Bari	Genova
9	Venezia	Venezia
10	Reggio Calabria	Reggio Calabria

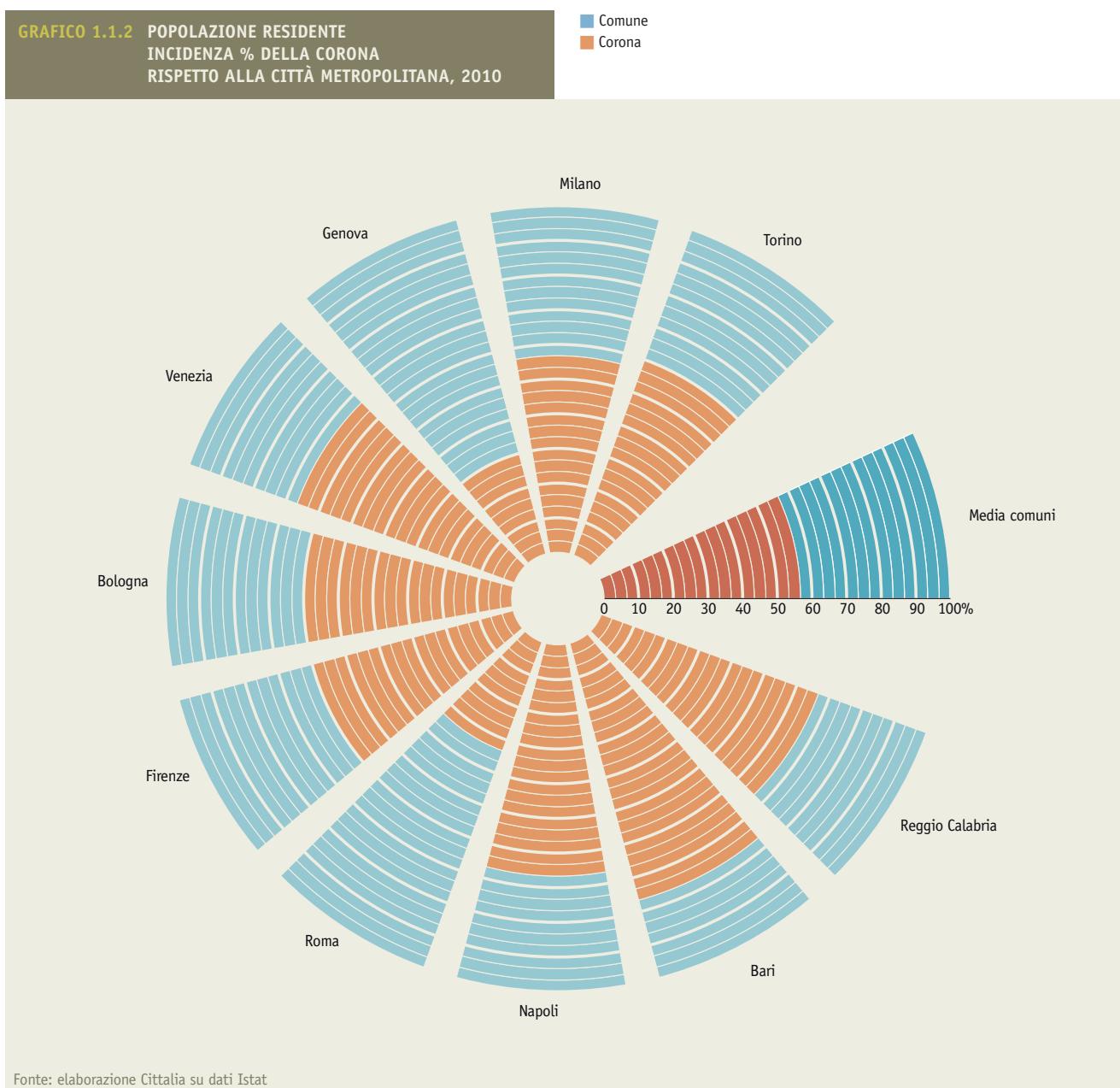
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.1.1 POPOLAZIONE RESIDENTE
INCREMENTO % CITTÀ METROPOLITANA
RISPETTO AL COMUNE CENTRALE, 2010**



In alcune realtà il "passaggio" a città metropolitana comporta una rideterminazione significativa della popolazione residente, a Napoli ove l'aumento sarà del 221% significa confrontarsi con una città di oltre 3 milioni di persone rispetto ai 960.000 attuali, così come per Venezia (+219%) si passa da 270.000 a 863.000, per non parlare di Bari dove rispetto al comune centrale, la città metropolitana quadruplica la sua popolazione (+ 293% da circa 320.000 a quasi 1 milione 260 mila abitanti).

Infatti come possiamo vedere meglio rappresentato nella figura 2, l'incidenza della popolazione che vive nella cintura rispetto all'intera città metropolitana risulta particolarmente significativo a Bari (74,5%), Napoli, Venezia (69% in entrambe le realtà) e Reggio Calabria (67%), mentre al contrario a Genova e Roma la maggior parte della popolazione la ritroviamo concentrata nell'ambito del comune centrale (rispettivamente con il 69% ed il 66% di abitanti nella città).



26

Oltre 1 milione e mezzo delle **persone di origine straniera** residenti, ovvero il 33,3% della popolazione straniera complessiva a livello nazionale (4.570.317 individui), vive nelle aree metropolitane oggetto della nostra analisi.

Se mediamente il 43% degli stranieri presenti nelle 10 città risiede nel ring, in tre città del sud, Bari, Reggio Calabria e Napoli, questa incidenza risulta significativamente più ele-

vata (rispettivamente 73%, 62% e 61%). Così come al nord, circa 5/6 cittadini di origine straniera su 10 vivono nella corona delle città di Venezia (61%), Firenze (55%) e Bologna (53%). Al contrario, nelle città tradizionalmente interessate dall'arrivo di flussi migratori, ovvero Genova, Roma, Torino e Milano gli stranieri vivono prevalentemente nei comuni centrali (rispettivamente 77%, 67%, 62% e 57%).

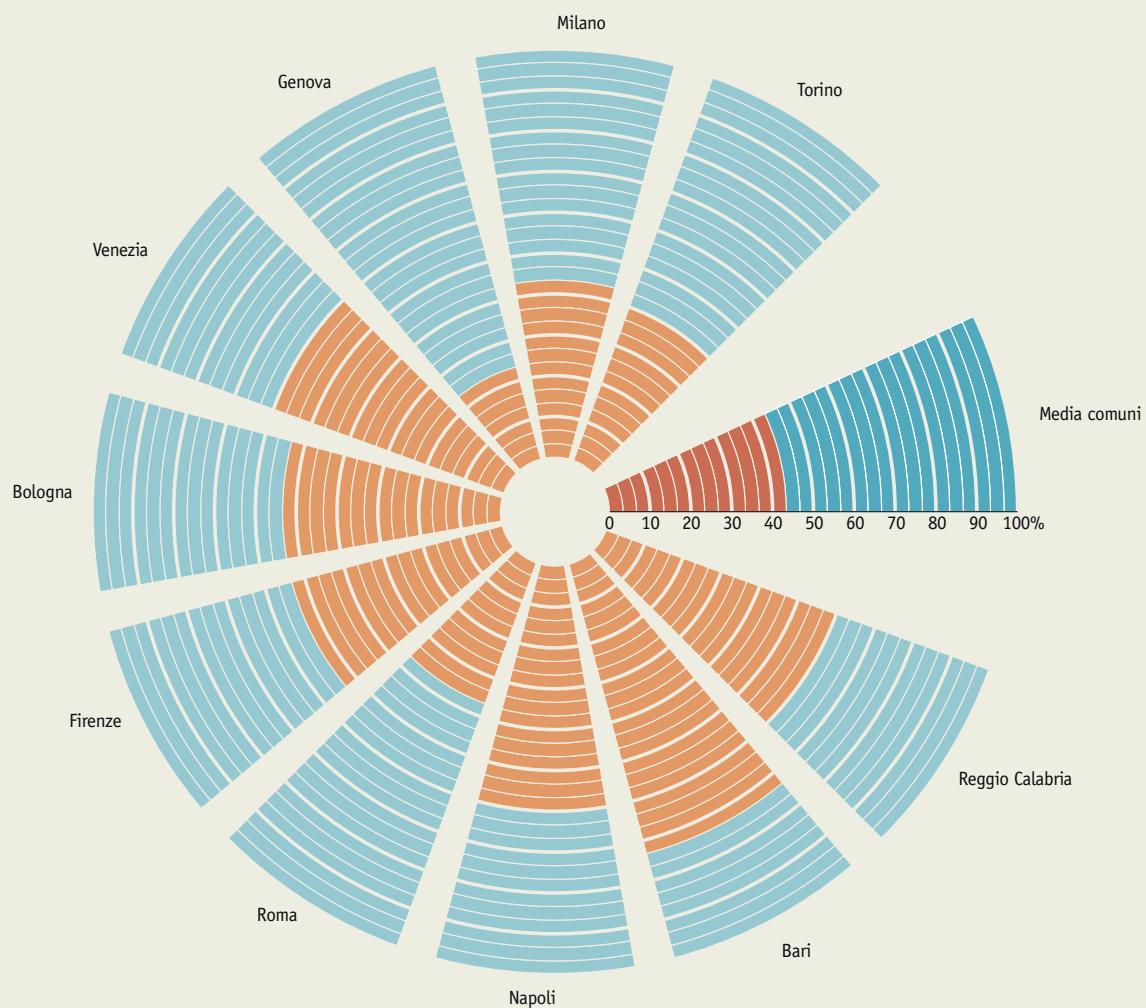
TABELLA 1.1.3 POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE AL 31.12.2010

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	Incidenza % Corona su Città metropolitana
Torino	127.717	79.771	207.488	38,4
Milano	217.324	165.166	382.490	43,2
Genova	50.415	15.174	65.589	23,1
Venezia	29.281	46.336	75.617	61,3
Bologna	48.466	54.343	102.809	52,9
Firenze	50.033	61.760	111.793	55,2
Roma	294.571	148.247	442.818	33,5
Napoli	29.428	46.515	75.943	61,2
Bari	8.881	23.577	32.458	72,6
Reggio Calabria	9.637	15.636	25.273	61,9
Media comuni	86.575	65.653	152.228	43,1
Totale comuni	865.753	656.525	1.522.278	43,1
Italia	4.570.317			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.1.3 POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE
INCIDENZA % DELLA CORONA
RISPETTO ALLA CITTÀ METROPOLITANA, 2010**

■ Comune
■ Corona



28

L'incidenza della presenza dei cittadini stranieri residenti nell'ambito metropolitano risulta poco sopra la media nazionale (del 7,8% rispetto al 7,5% a livello nazionale), ma nei comuni centrali si registra una presenza significativa (quasi del 10%) a scapito della corona ove la presenza dei cittadini di origine straniera è al di sotto della media nazionale (6,7%).

Dunque, come possiamo vedere dettagliatamente nella tabella 4, l'incidenza dei cittadini stranieri sulla popolazione di ciascuna città metropolitana si riduce, passando dal 14 al 9% a Torino, dal 16 al 12% a Milano, dal 13 al 10% a Bologna, mentre rimane pressoché invariato a Roma e nelle città del sud.

TABELLA 1.1.4 POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE INCIDENZA % SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE TOTALE AL 31.12.2010				
Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	
Torino	14,1	5,7		9,0
Milano	16,4	9,0		12,1
Genova	8,3	5,5		7,4
Venezia	10,8	7,8		8,8
Bologna	12,7	8,9		10,4
Firenze	13,5	9,9		11,2
Roma	10,7	10,3		10,6
Napoli	3,1	2,2		2,5
Bari	2,8	2,5		2,6
Reggio Calabria	5,2	4,1		4,5
Incidenza media	9,7	6,7		7,8
Italia	7,5			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

In Italia quasi un terzo delle **famiglie** (oltre 7 milioni e 730 mila tra italiane e straniere) vive nelle 10 aree metropolitane prese in esame, suddivise quasi equamente tra centro e anello dal momento in cui il 52% risiede nella corona delle città mentre il rimanente 48% nei comuni centrali. Le città, che a seguito della nuova ridefinizione funzionale in metropolitane, risentirebbero maggiormente della presenza di famiglie rispetto ad oggi sono indubbiamente Venezia, Napoli, Bari e Reggio Calabria, Napoli e Venezia nelle quali oggi la

maggior parte delle famiglie (tra il 64 e il 72%) vive nella corona. Mentre al contrario Roma e Genova già oggi registrano all'interno del comune centrale un'alta presenza di famiglie (rispettivamente 65% e 69%). L'aumento della presenza di famiglie residenti nelle città metropolitane del sud comporta dunque un'attenzione particolare dal momento in cui sono diversi e strategici i servizi di competenza comunale di sostegno alla famiglia ed in particolar modo dedicati alla prima infanzia.

TABELLA 1.1.5 FAMIGLIE RESIDENTI AL 31.12.2010

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	Incidenza % Comune centrale	Incidenza % Città metropolitana	Incidenza % Corona su Città metropolitana
Torino	441.915	608.455	1.050.370	1,8	4,2	57,9
Milano	694.222	775.666	1.469.888	2,8	5,8	52,8
Genova	302.656	133.541	436.197	1,2	1,7	30,6
Venezia	131.247	236.909	368.156	0,5	1,5	64,4
Bologna	202.684	271.114	473.798	0,8	1,9	57,2
Firenze	184.043	255.161	439.204	0,7	1,7	58,1
Roma	1.126.000	594.780	1.720.780	4,5	6,8	34,6
Napoli	373.846	705.620	1.079.466	1,5	4,3	65,4
Bari	134.888	340.431	475.319	0,5	1,9	71,6
Reggio Calabria	73.661	144.456	218.117	0,3	0,9	66,2
Media comuni	366.516	406.613	773.130	1,5	3,1	52,6
Totale comuni	3.665.162	4.066.133	7.731.295	14,6	30,7	52,6
Italia	25.175.793			100,0	100,0	

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.1.4 FAMIGLIE RESIDENTI
INCIDENZA % DELLA CORONA
RISPETTO ALLA CITTÀ METROPOLITANA, 2010**

■ Corona
■ Città metropolitana



1.2 LE DINAMICHE DEMOGRAFICHE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

Per descrivere l'evoluzione della popolazione e tentare di spiegare le principali dinamiche demografiche dell'ultimo decennio faremo ricorso, nelle pagine che seguono, ai dati provenienti dal Bilancio Demografico dell'Istat ovvero lo strumento maggiormente diretto e che vede la variazione dello stock di popolazione come la risultante di entrate ed uscite che dipendono, da un lato, da fenomeni naturali (la nascita e la morte) e dall'altro da movimenti di persone da un'area geografica all'altra (immigrazione ed emigrazione).

A livello nazionale, la dinamica di crescita della popolazione è stata continua e accelerata a partire dall'inizio degli anni 2000, dovuta quasi esclusivamente, come vedremo dettagliatamente in seguito, alle dinamiche demografiche dei residenti stranieri. Il **tasso di variazione** medio annuo dei residenti calcolato tra il 2001 e il 2010 si attesta intorno allo 0,7 per cento e la popolazione è cresciuta nello stesso periodo da circa 57 a oltre 60,6 milioni facendo registrare un incremento del 6,4% nell'intero periodo. Negli ambiti territoriali di nostro interesse, considerati nel loro complesso, possiamo rilevare un incremento del 5,5% in linea con la ten-

denza nazionale, con un aumento significativo dell'8,3% nelle corone delle città, mentre nei comuni centrali l'incremento della popolazione si è limitato al 2,4%. Nel decennio si è infatti registrato un decremento nella città di Napoli (-4,6%) e in misura più lieve a Venezia e Genova (rispettivamente -0,5 e -1,2%). Negli altri comuni centrali si è rilevato, come in passato, un aumento della popolazione (Roma, Milano, Torino, Reggio Calabria e Firenze) ma al contempo, a parte il caso di Reggio Calabria, tutti i territori analizzati hanno soprattutto assistito ad un incremento significativo di abitanti nelle corone delle città (in particolare Roma, Bologna, Venezia e Milano).

Una descrizione delle città metropolitane italiane secondo la teoria del "ciclo di vita della città" evidenzia, nel periodo 2001-2010, come la maggior parte delle città si collochi attualmente nella fase di sub urbanizzazione, mentre una sola città è identificata nella fase di urbanizzazione (Reggio Calabria)⁴. Le città di Genova e Napoli tuttavia manifestano i primi segni di un declino (disurbanizzazione) evidenziati da un tasso di crescita dell'intera città prossimo allo zero.

TABELLA 1.2.1 VARIAZIONE POPOLAZIONE RESIDENTE DAL 2001 AL 2010

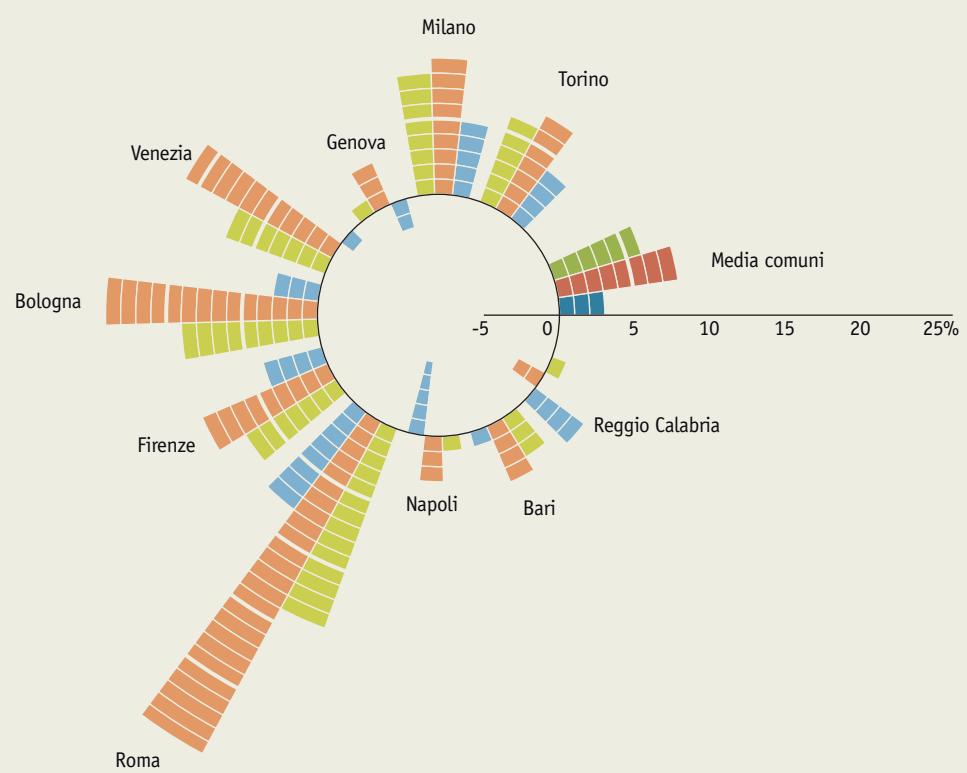
Comune	Variazione % Comune centrale	Variazione % Corona	Variazione % Città metropolita	Modello di riferimento
Torino	4,2	7,4	6,3	Suburbanizzazione
Milano	4,8	9,4	8,1	Suburbanizzazione
Genova	-1,2	2,5	0,7	Suburbanizzazione
Venezia	-0,5	10,4	6,6	Suburbanizzazione
Bologna	2,3	13,4	8,4	Suburbanizzazione
Firenze	3,6	8,8	6,9	Suburbanizzazione
Roma	7,9	25,0	13,2	Suburbanizzazione
Napoli	-4,6	3,1	0,7	Suburbanizzazione
Bari	0,6	4,0	3,2	Suburbanizzazione
Reggio Calabria	3,6	-1,4	0,6	Urbanizzazione
Media comuni	2,4	8,3	5,5	Suburbanizzazione
Italia	6,4			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

4. M. La Nave, *Rapporto Cittalia 2009*. La teoria ciclo di vita delle città identifica quattro fasi nelle dinamiche urbane, e cioè: urbanizzazione; suburbanizzazione; disurbanizzazione; riurbanizzazione. Ciascuna fase è interpretata in funzione dell'andamento dei tassi migratori della città (*core*) e della cintura metropolitana (*ring*). Le prime due sono fasi espansive - l'area metropolitana (*core+ring*) cresce nel suo complesso; nelle successive due fasi recessive - la popolazione dell'area metropolitana decresce (nel dettaglio, la fase di urbanizzazione corrisponde a tassi migratori positivi soprattutto nel core, mentre nella fase di suburbanizzazione cresce maggiormente il *ring*). La prima fase recessiva - la disurbanizzazione - corrisponde al manifestarsi di tassi migratori negativi in entrambi i settori (*core+ring*); mentre nella riurbanizzazione si manifestano i primi segnali di ripresa demografica nel core (*gentrification*).

**GRAFICO 1.2.1 VARIAZIONE POPOLAZIONE RESIDENTE
DAL 2001 AL 2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



**GRAFICO 1.2.2 VARIAZIONE POPOLAZIONE RESIDENTE
PER CITTÀ METROPOLITANA, 1990-2011
(NUMERI INDICE BASE 100=1991)**

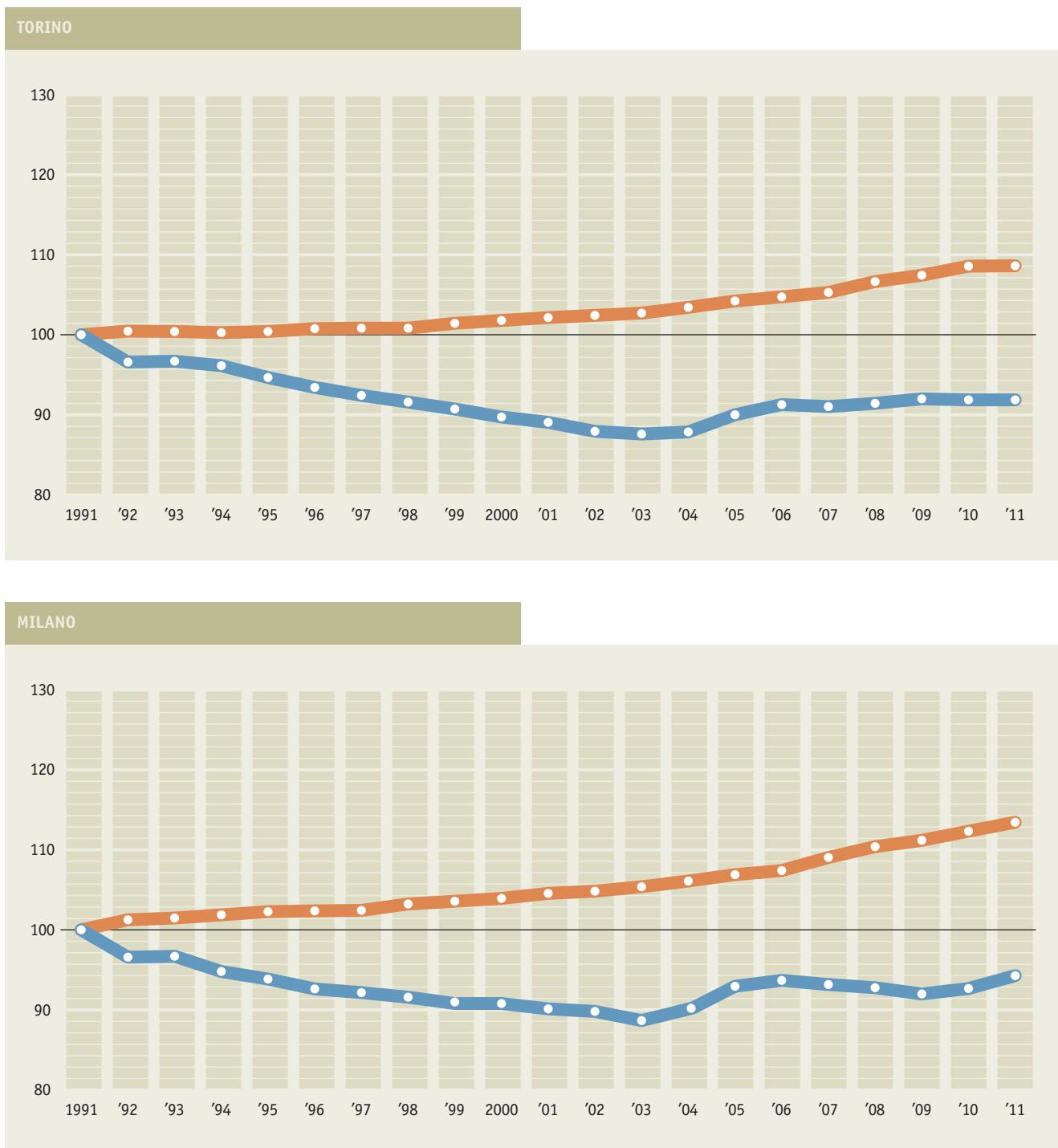
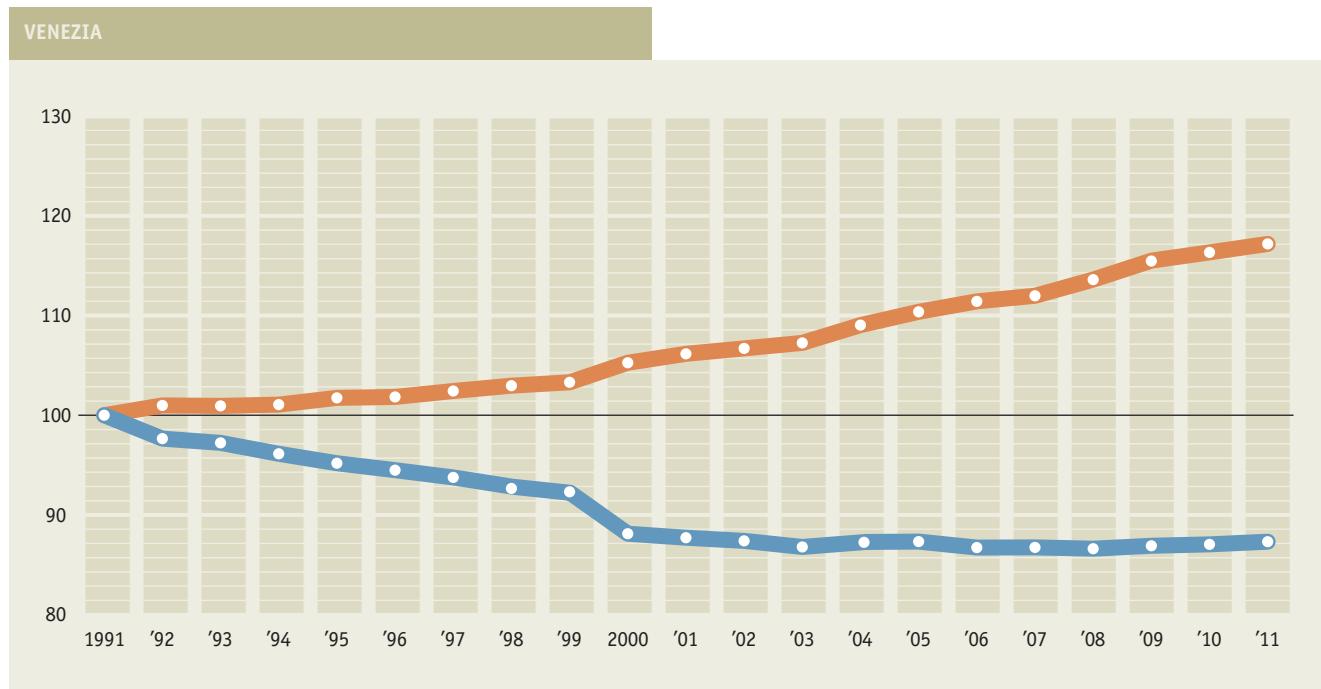
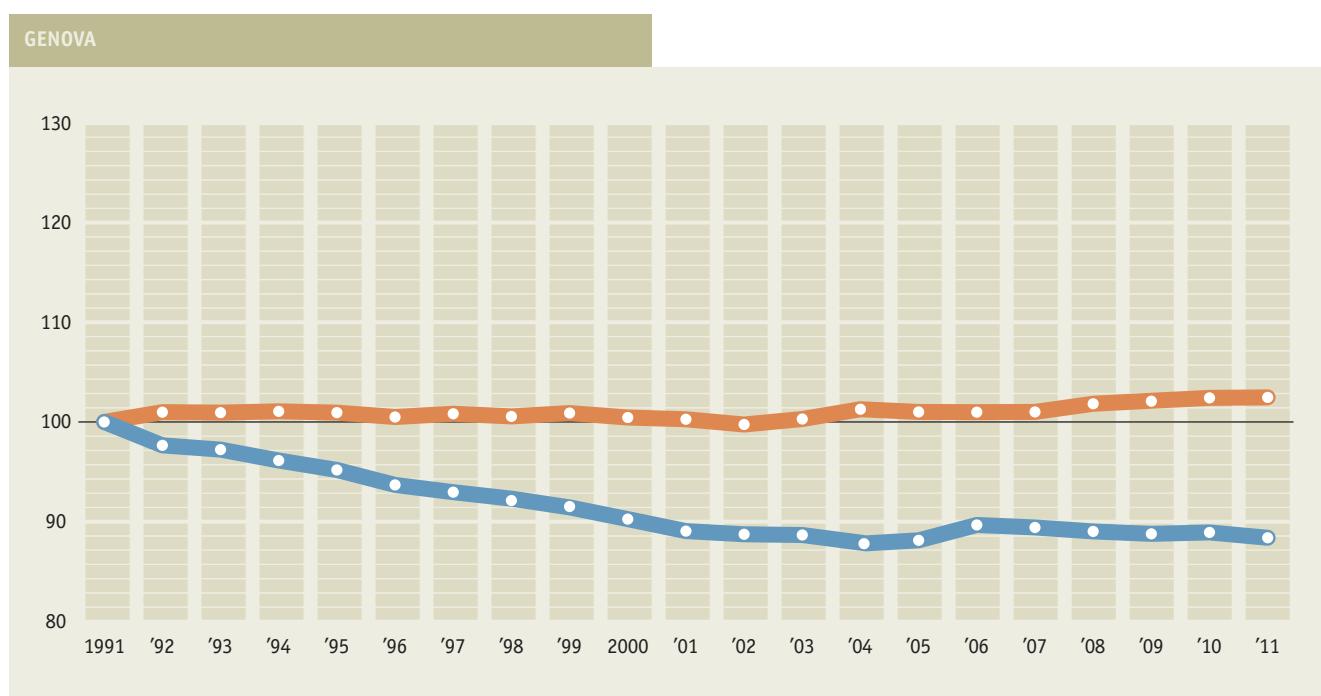


GRAFICO 1.2.2
segueVARIAZIONE POPOLAZIONE RESIDENTE
PER CITTÀ METROPOLITANA, 1990-2011
(NUMERI INDICE BASE 1991=100)Comune
Corona

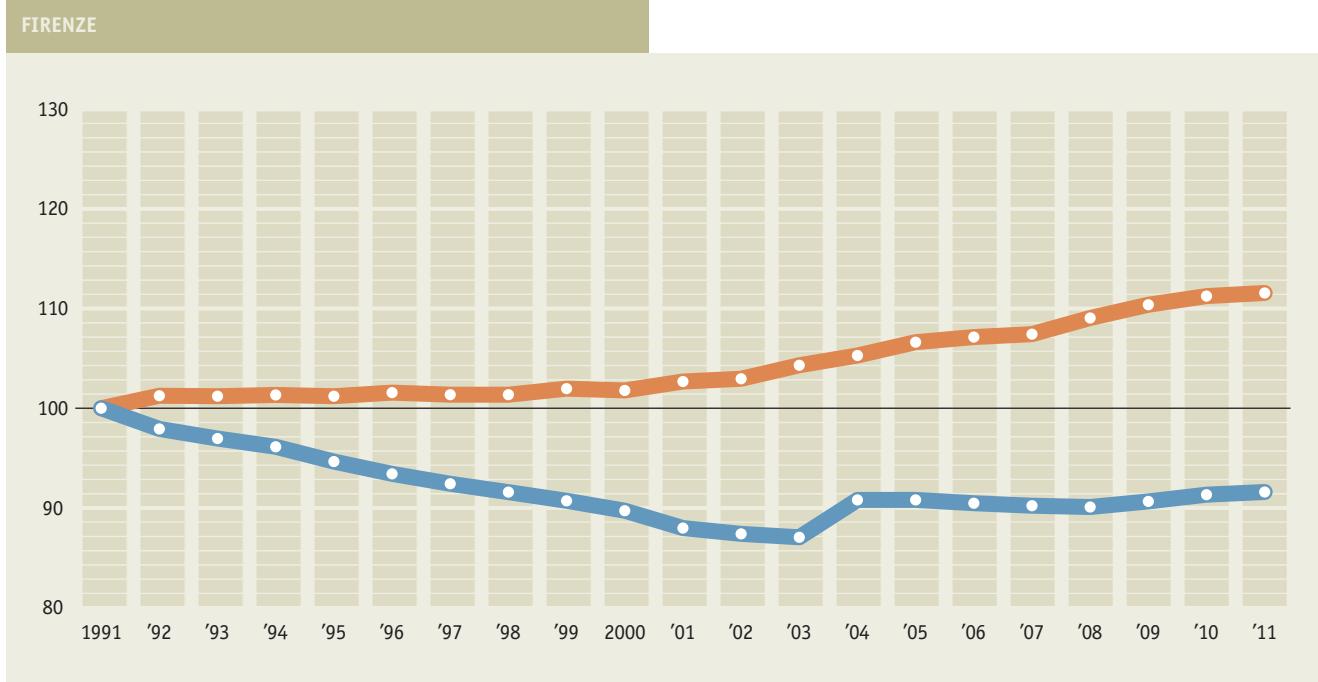
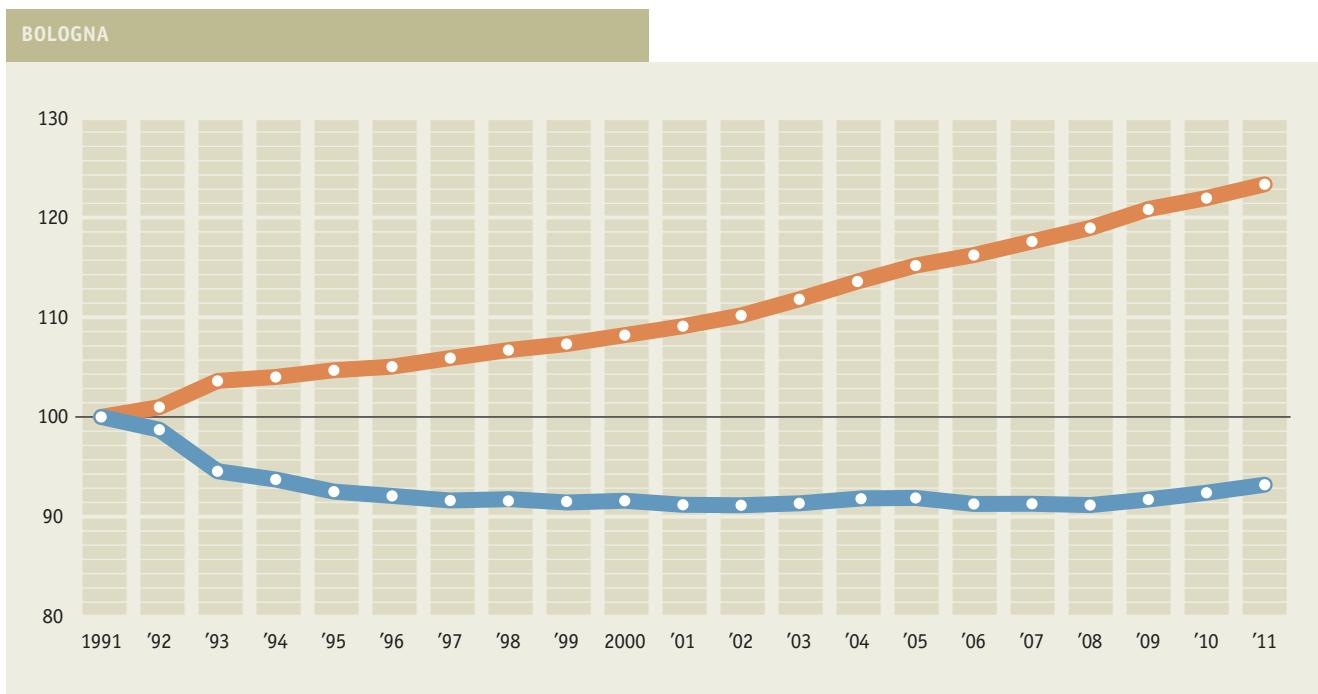
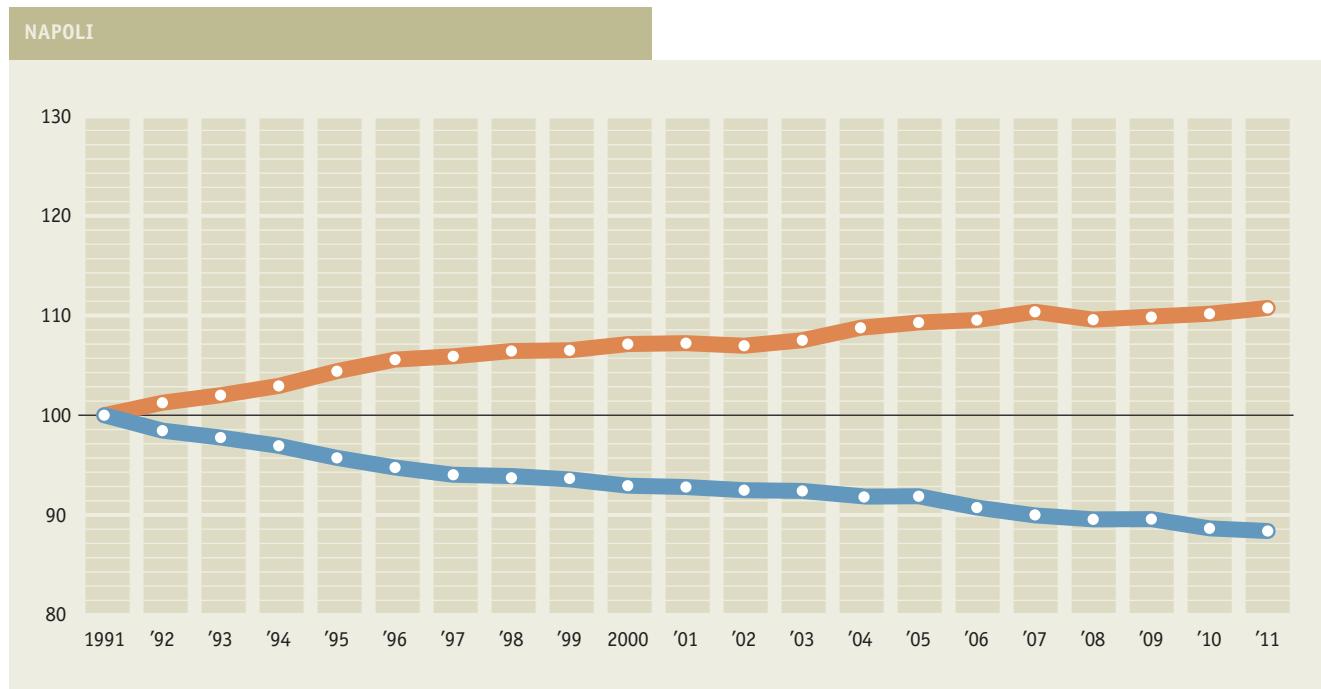
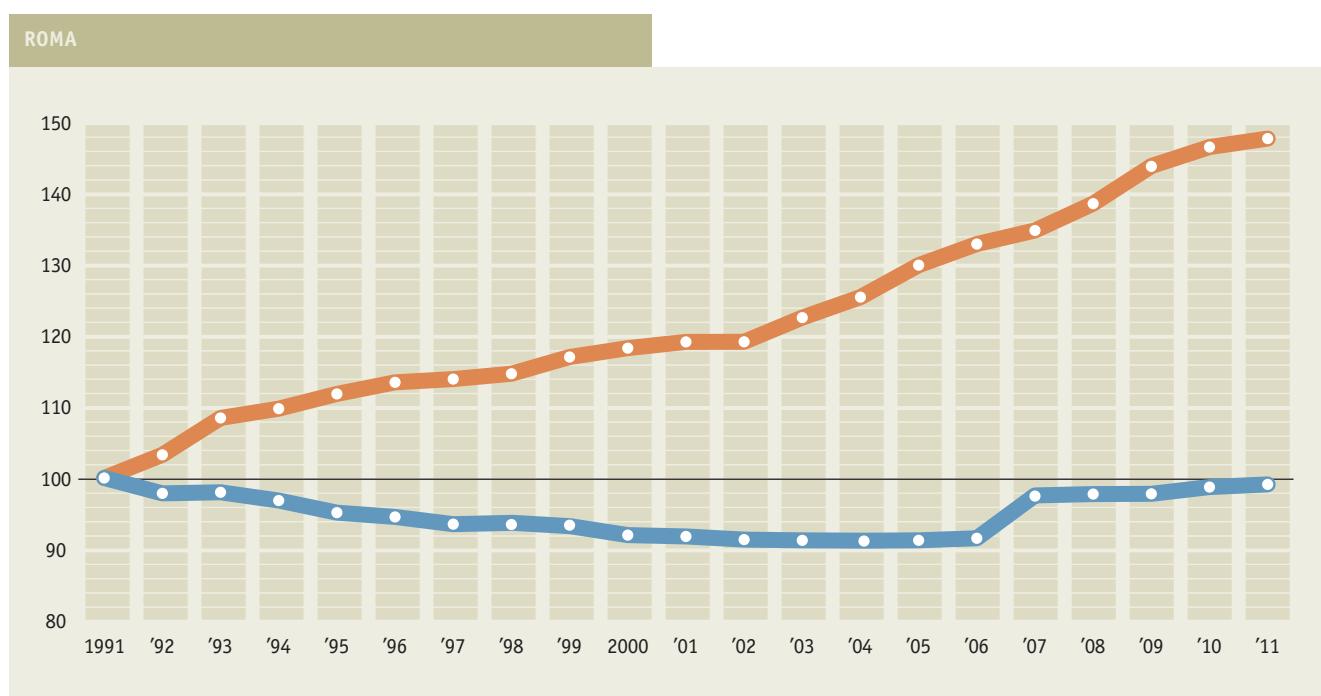


GRAFICO 1.2.2
segueVARIAZIONE POPOLAZIONE RESIDENTE
PER CITTÀ METROPOLITANA, 1990-2011
(NUMERI INDICE BASE 1991=100)Comune
Corona

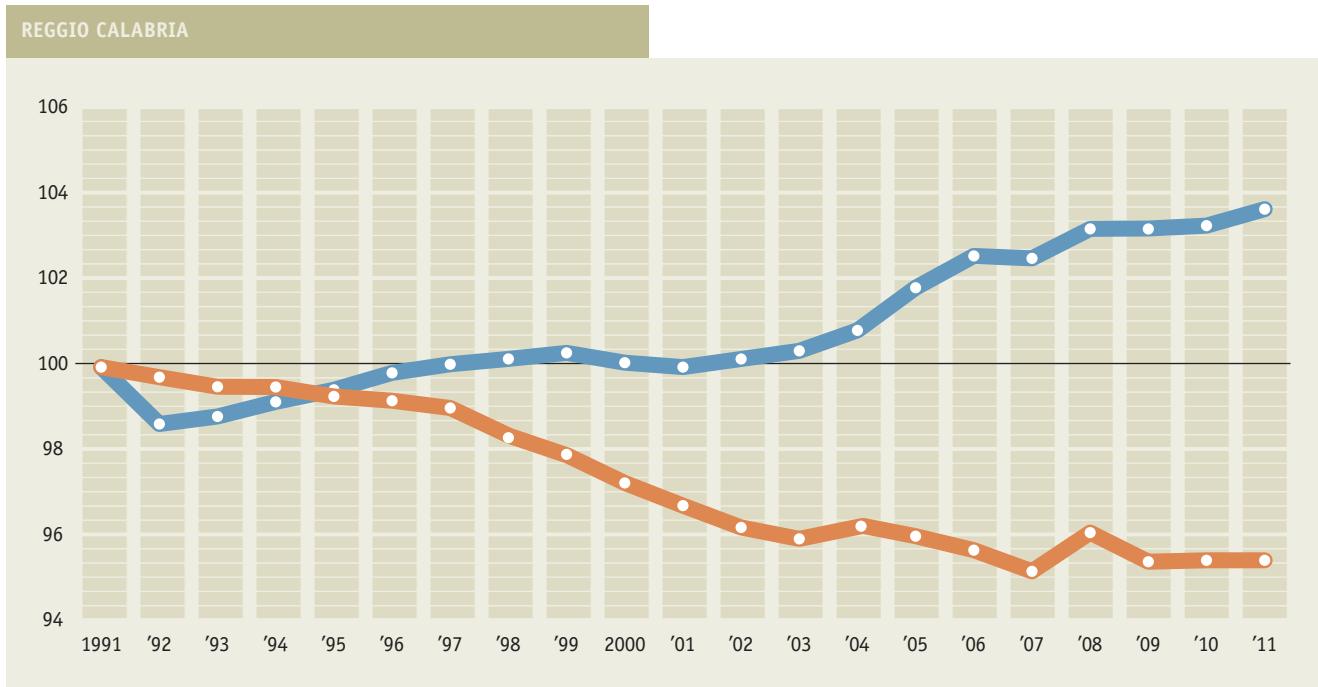
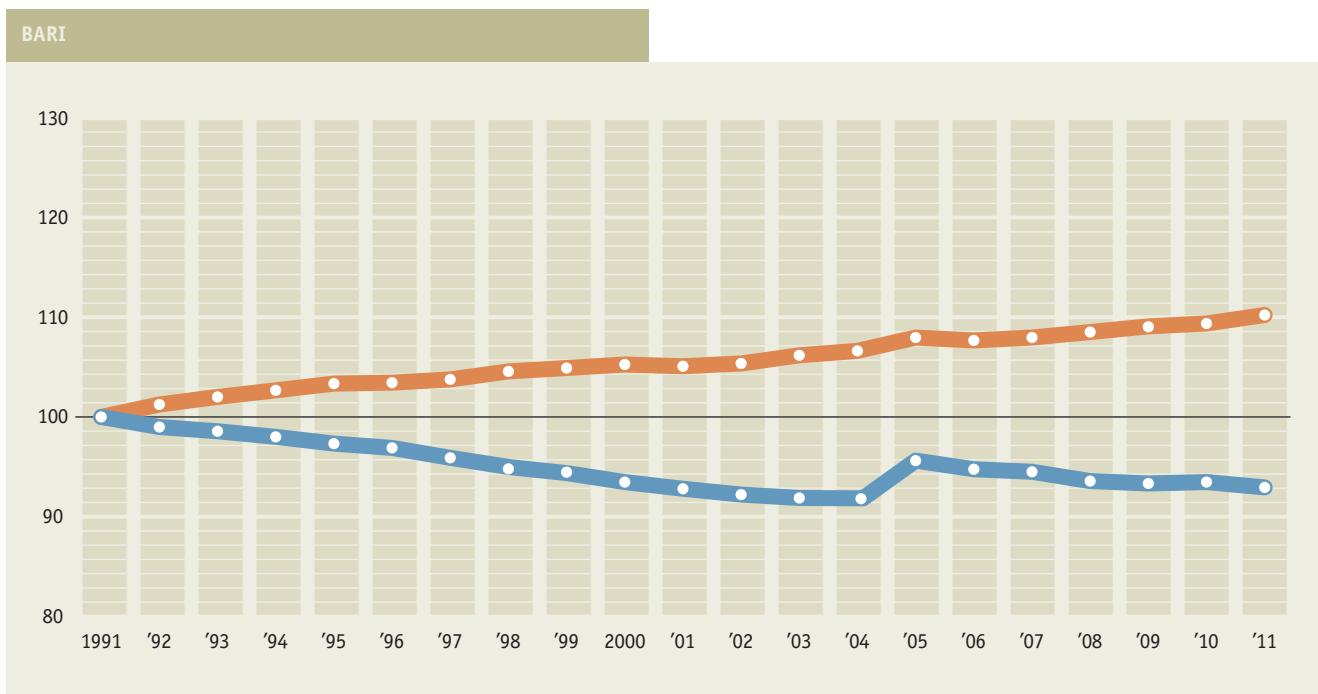
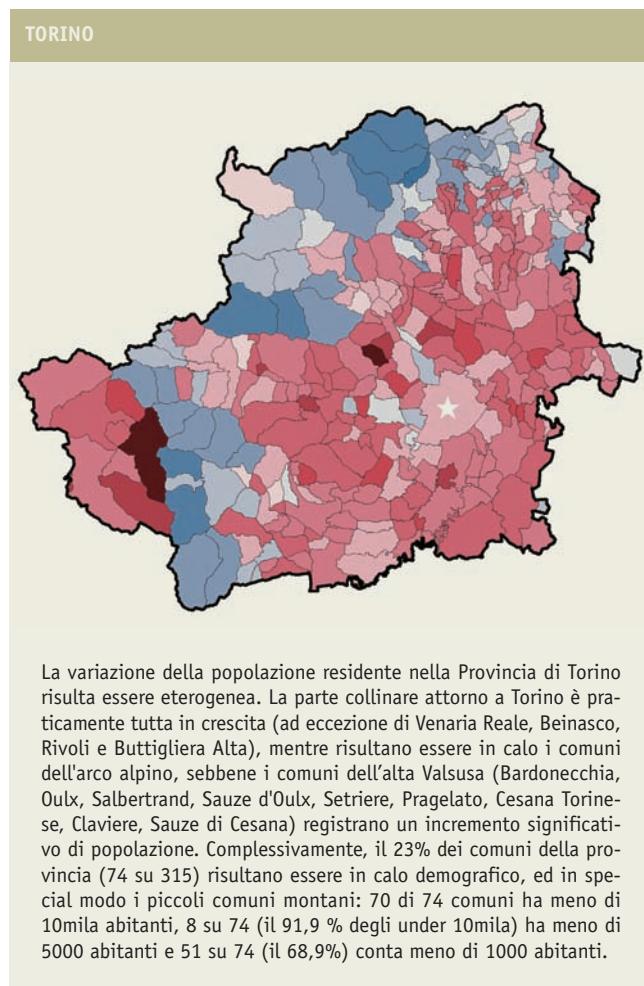
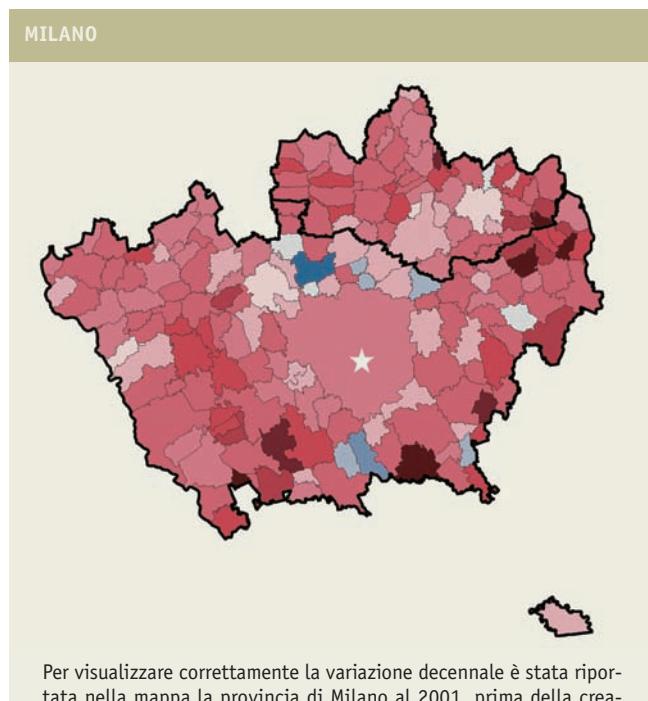
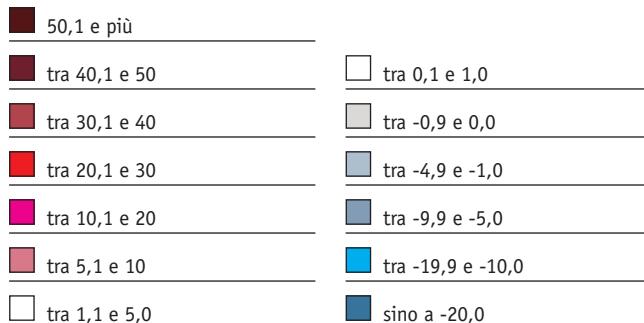


FIGURA 1.2.1 VARIAZIONE % POPOLAZIONE RESIDENTE PER CITTÀ METROPOLITANA, 2001-2010



Variazione popolazione residente dal 2001 al 2010 per città. Valori percentuali



Per visualizzare correttamente la variazione decennale è stata riportata nella mappa la provincia di Milano al 2001, prima della creazione della provincia di Monza e della Brianza (identificata con la linea nera nella mappa). L'intero territorio è cresciuto tra il 2001 e il 2010 (compresa l'exclave - San Colombano al Lambro - a sud, tra la provincia di Lodi e quella di Pavia), ad eccezione di pochi comuni. Tutti i grandi comuni della provincia risultano avere una popolazione in crescita, ad eccezione di Cologno Monzese (48mila ab al 2001) e Bollate (47mila). La crescita maggiore è registrata a Roncello (65,8%), seguito da Carpiano (62,0) e Gessate (57,3). Comunque, in media la crescita maggiore (25% o più) è stata registrata dai comuni al di sotto dei 15mila abitanti.

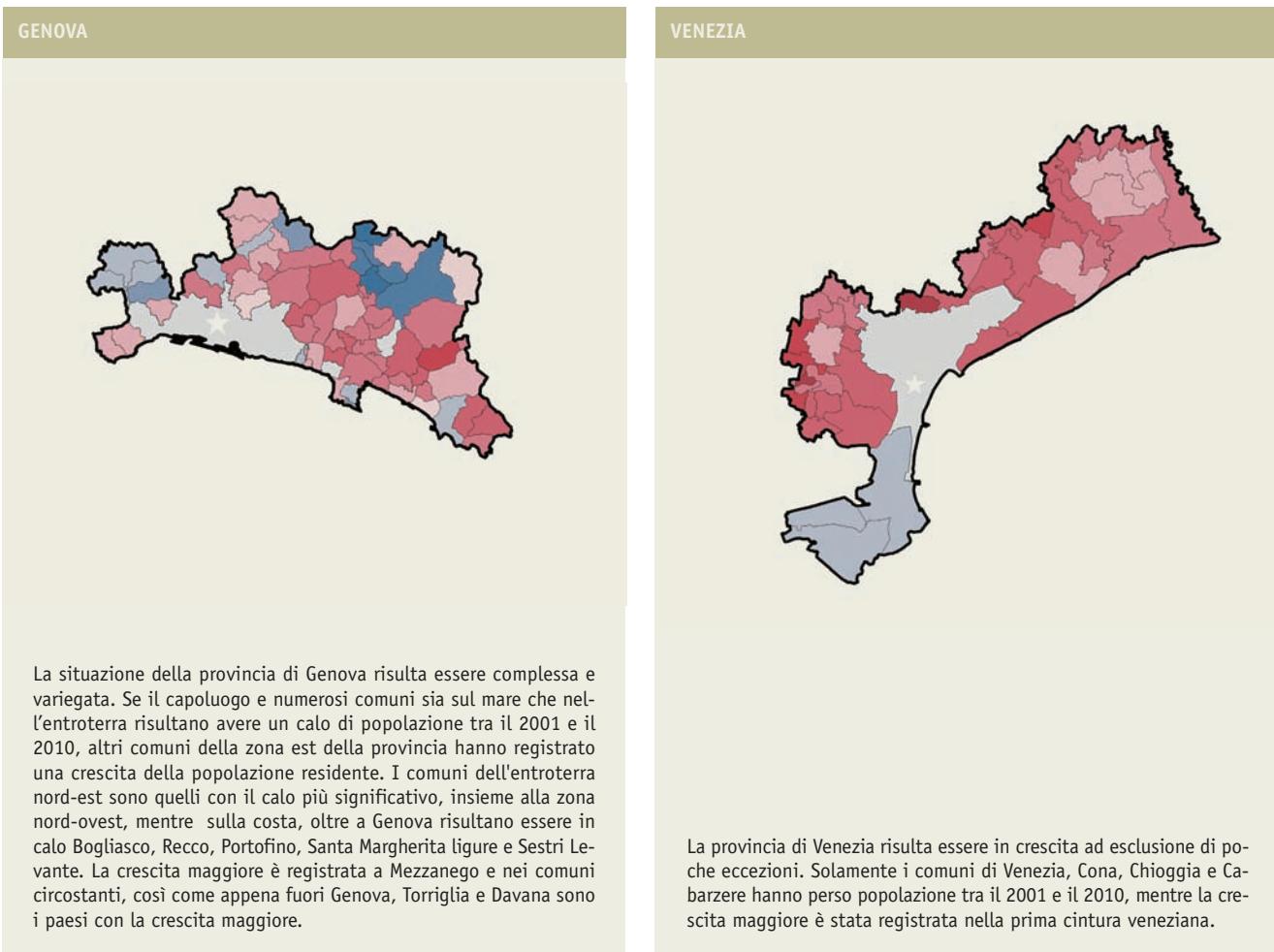
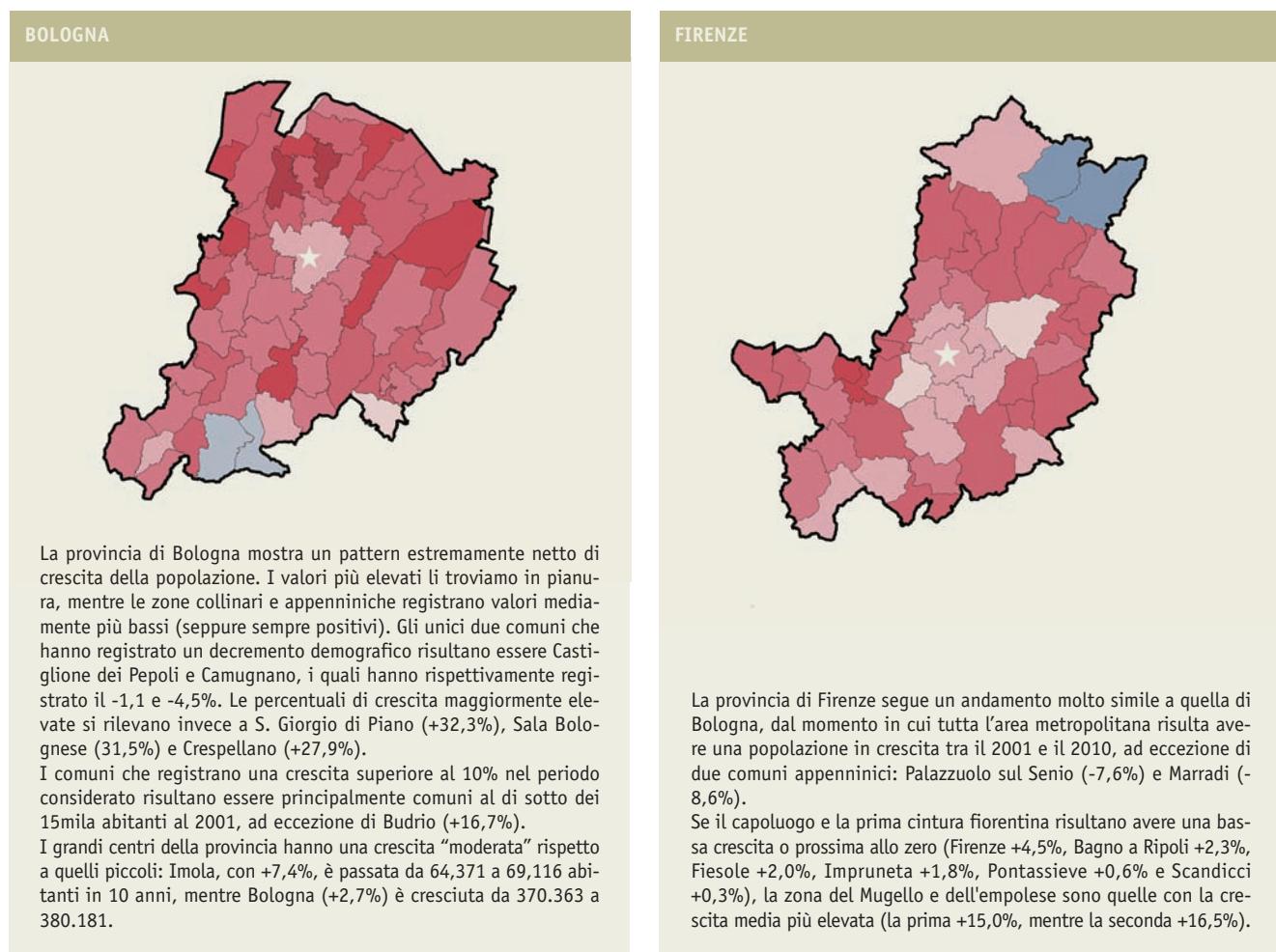
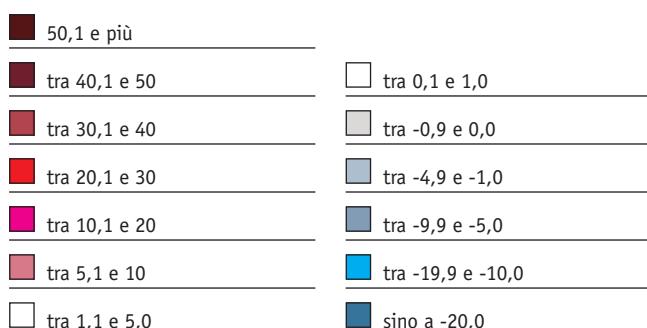


FIGURA 1.2.1 VARIAZIONE % POPOLAZIONE RESIDENTE
segue PER CITTÀ METROPOLITANA, 2001-2010



**Variazione popolazione residente
dal 2001 al 2010 per città.
Valori percentuali**



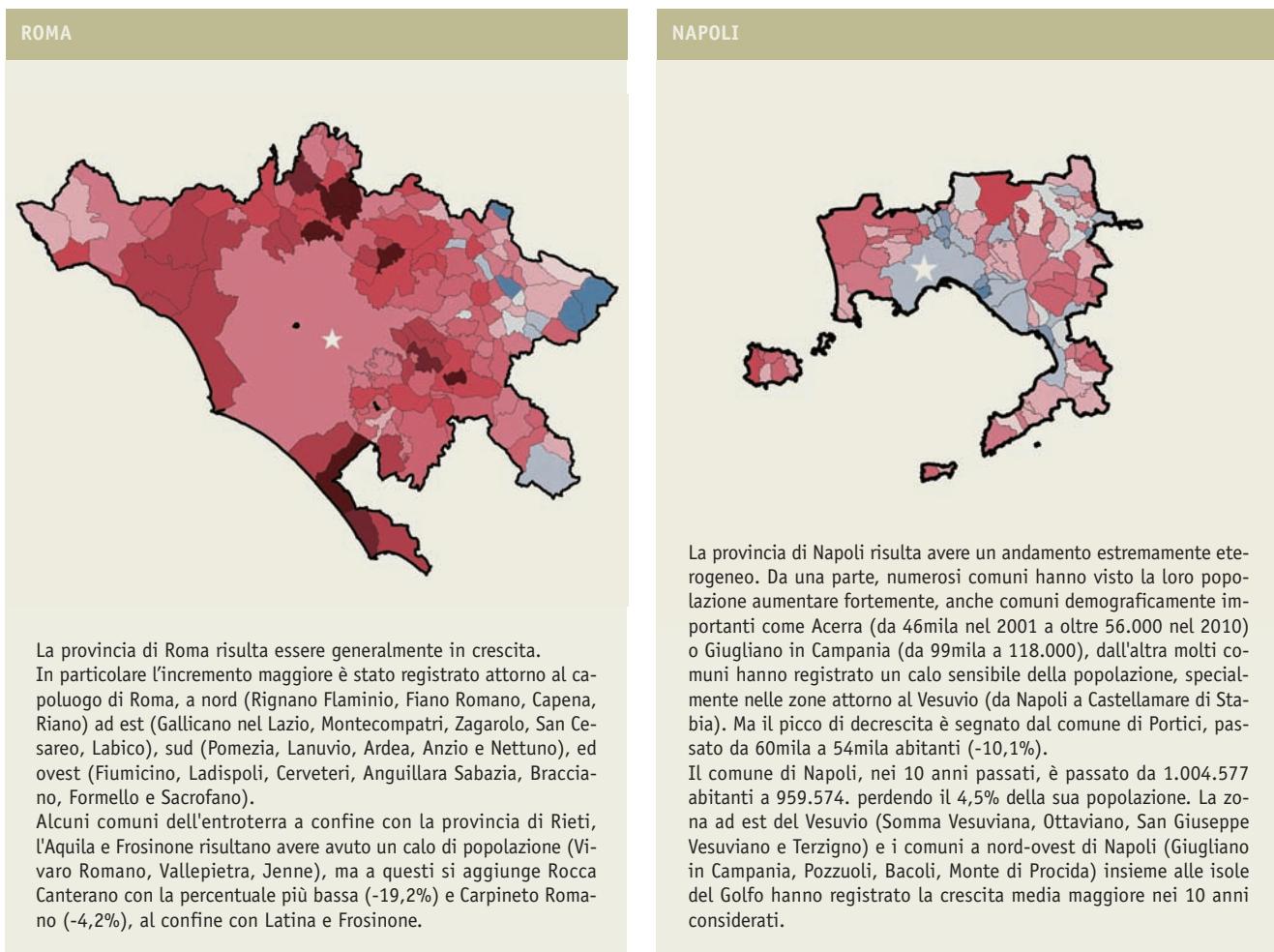
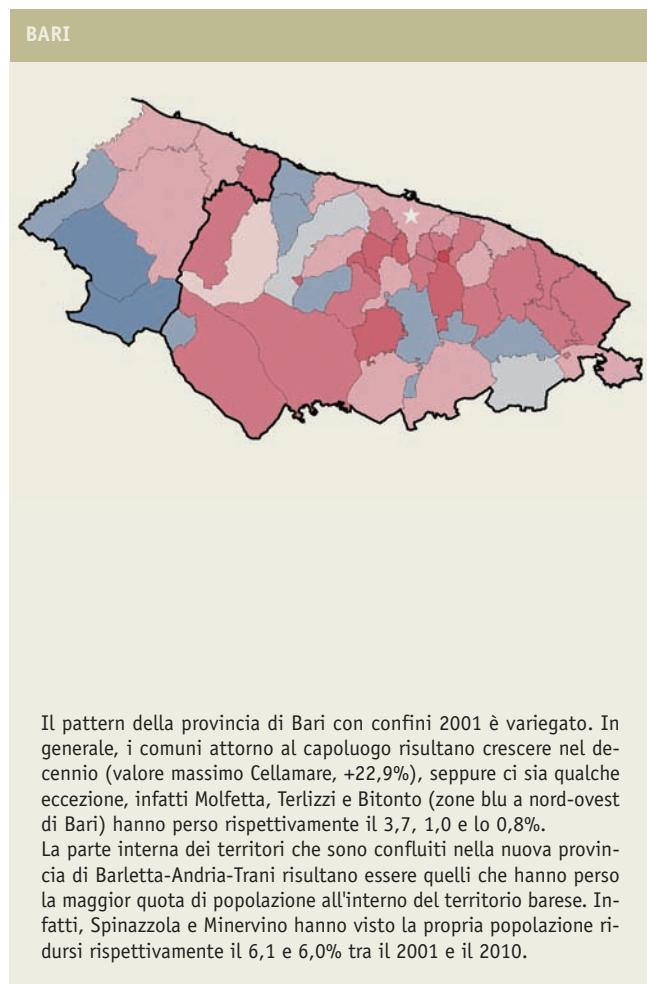
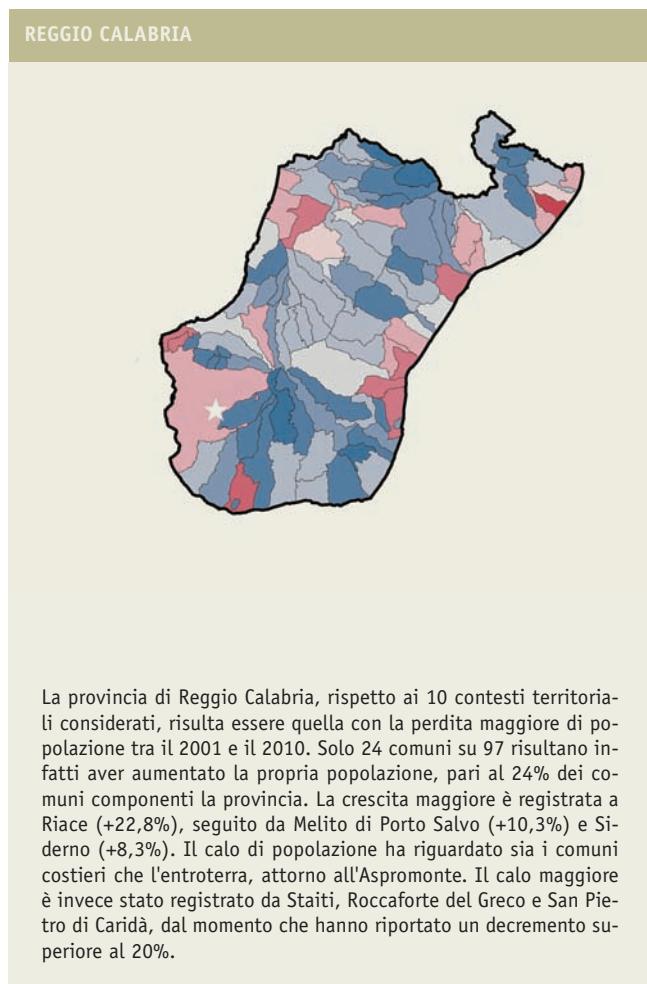
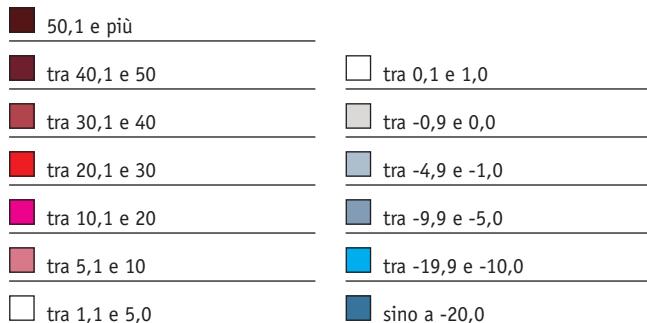


FIGURA 1.2.1 VARIAZIONE % POPOLAZIONE RESIDENTE
segue PER CITTÀ METROPOLITANA, 2001-2010



**Variazione popolazione residente
dal 2001 al 2010 per città.
Valori percentuali**



L'aumento della popolazione complessiva a livello nazionale è da imputarsi essenzialmente ai flussi migratori, aumentati considerevolmente dall'inizio degli anni ottanta quando la presenza straniera registrata dal Censimento del 1981 era di 211.000 unità mentre oggi i cittadini stranieri residenti risultano oltre quattro milioni e mezzo⁵. L'Italia è, con la Spagna, tra i paesi che negli ultimi venti anni hanno registrato la più alta crescita demografica per effetto della consistente dinamica migratoria. L'incidenza di cittadini stranieri sul totale dei residenti nel nostro Paese (7,5 %) non è molto distante da quella di alcuni grandi paesi di più consolidata tradizione immigratoria, come la Germania (8,8%), la Francia (7,5%) o il Regno Unito (7,2%), dove, però, molti immigrati di seconda e terza generazione hanno acquisito la cittadinanza del paese ospitante, e dunque non vengono più conteggiati come popolazione straniera⁶.

Se a livello nazionale, nell'ultimo decennio, si è passati da poco più di 1.300.000 (2001) a oltre 4 milioni e mezzo di cittadini stranieri residenti (+242%), anche nei contesti terri-

toriali presi in esame si è registrato un incremento significativo che è stato mediamente del 227%. A questo proposito risulta molto interessante soffermarsi sulle differenti "declinazioni" del suddetto fenomeno all'interno di ogni singolo territorio metropolitano. Come si può agevolmente notare dai dati relativi alle variazioni della popolazione straniera residente nel comune centrale Venezia, Torino e Bari hanno registrato un incremento superiore alla media nazionale così come le stesse Venezia e Torino nonché Reggio Calabria e Roma lo hanno registrato nelle cinture metropolitane. Ma ciò che risulta particolarmente significativo è proprio l'andamento differenziato all'interno di alcune realtà: se i cittadini stranieri incrementano sia nel core che nel ring di Torino, Venezia, Napoli e Genova (anche se in misura minore rispetto alle due prime città), a Milano, Firenze, Roma e Reggio Calabria crescono soprattutto nella corona ed in misura inferiore nel comune centrale mentre a Bari, al contrario, incrementano prevalentemente nella cintura metropolitana rispetto al comune centrale.

TABELLA 1.2.2 VARIAZIONE POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE DAL 2001 AL 2010

Comune	Variazione % Comune centrale	Variazione % Corona	Variazione % Città metropolitana
Torino	258,1	335,6	284,4
Milano	143,5	293,4	202,7
Genova	218,7	266,2	228,5
Venezia	387,5	405,3	398,3
Bologna	229,9	210,3	219,3
Firenze	167,1	238,7	202,4
Roma	196,0	396,4	242,3
Napoli	233,5	243,3	239,4
Bari	247,5	187,1	199,4
Reggio Calabria	193,5	354,1	275,7
Media comuni	227,5	293,0	249,2
Italia	242,4		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

⁵ Qualche anno fa uscì uno studio delle Nazioni Unite con il quale veniva evidenziato in maniera significativa il ruolo delle migrazioni sull'andamento demografico italiano. In particolare, supponendo che i confini della nostra penisola rimanessero chiusi tra il 1995 ed il 2050, si sosteneva che la popolazione totale si ridurrebbe di oltre 16 milioni di unità, scendendo a 41 milioni. Ancora più rilevante il calo della popolazione in età lavorativa che si contrarrebbe di quasi 17 milioni (-43,8%), scendendo a 21,6 milioni. L'età media della popolazione salirebbe da 41 a 53 anni, mentre la percentuale della popolazione con 65 anni e più salirebbe dal 18,2% al 34,9%²². Il rapporto tra popolazione in età lavorativa ed anziani si ridurrebbe dal 3,7 del 2000 al 1,5 del 2050. United Nation, Population Division, *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing population*, 2000.

⁶ Istat, Rapporto annuale 2012.

**GRAFICO 1.2.3 VARIAZIONE POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE
DAL 2001 AL 2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana

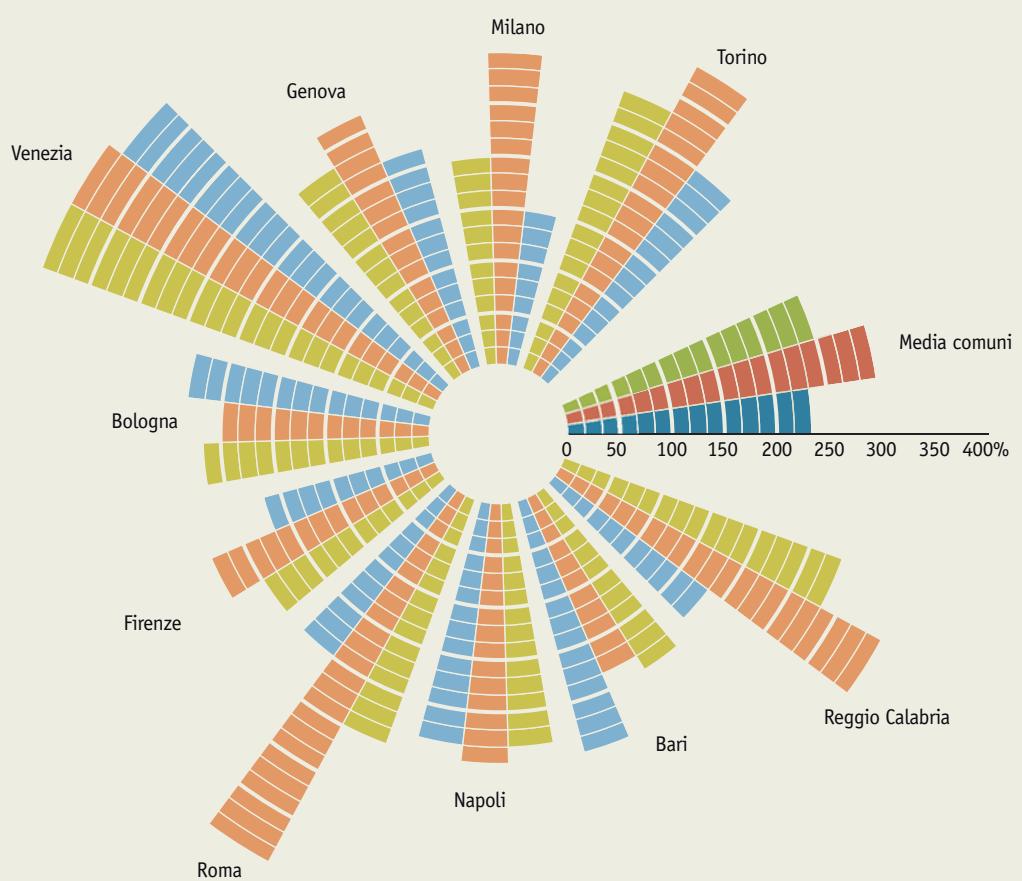
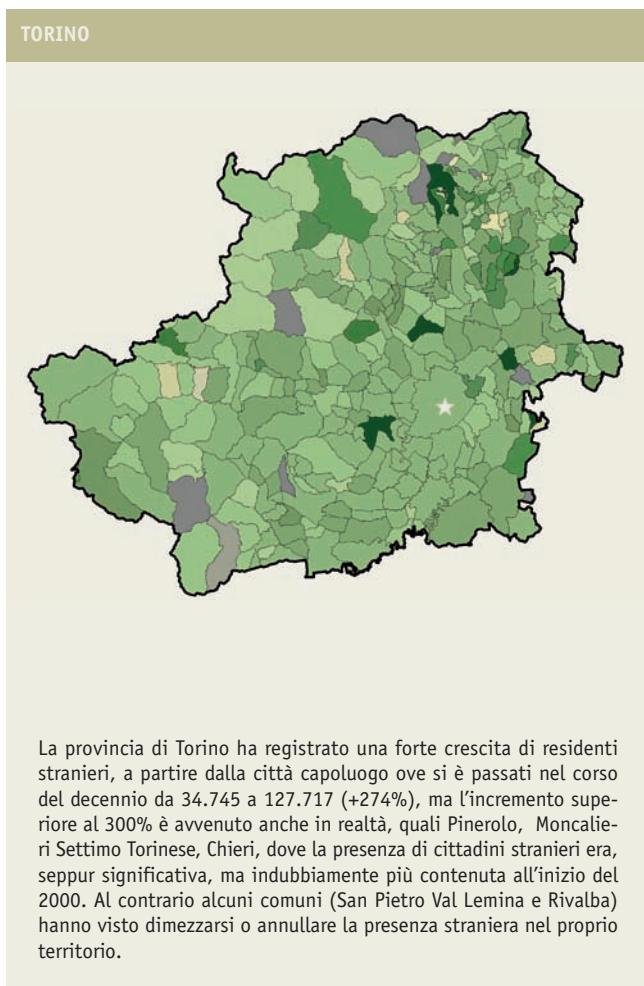
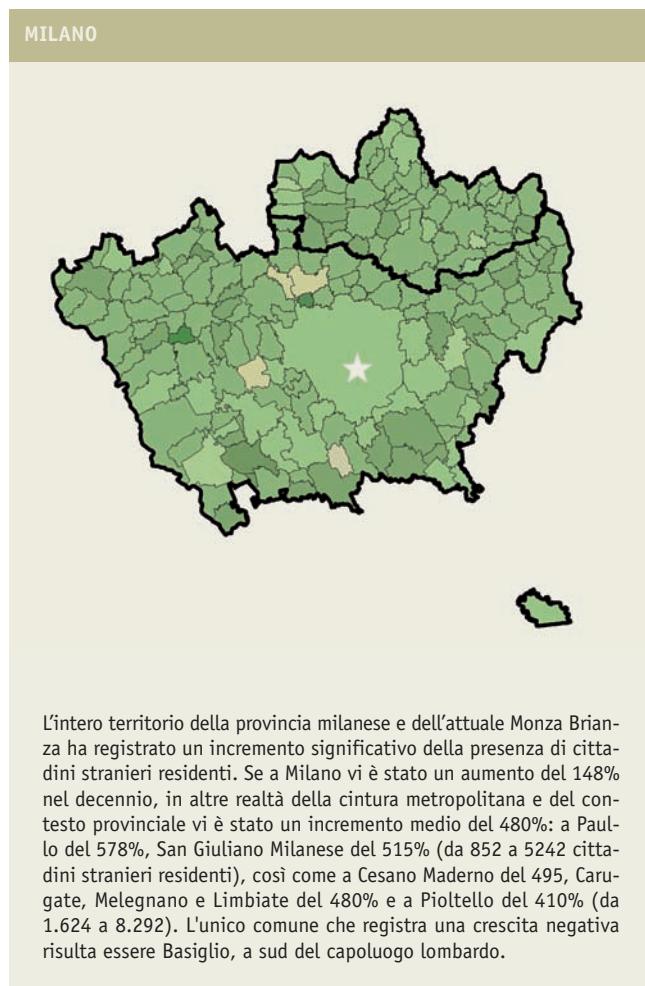
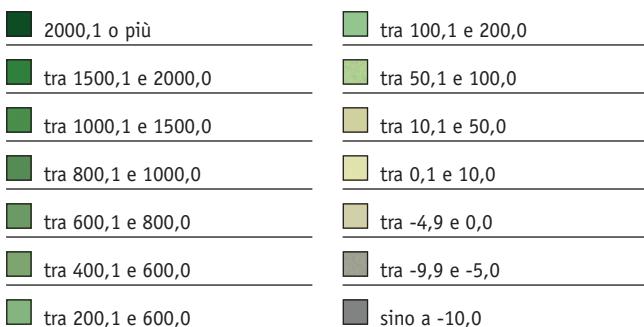


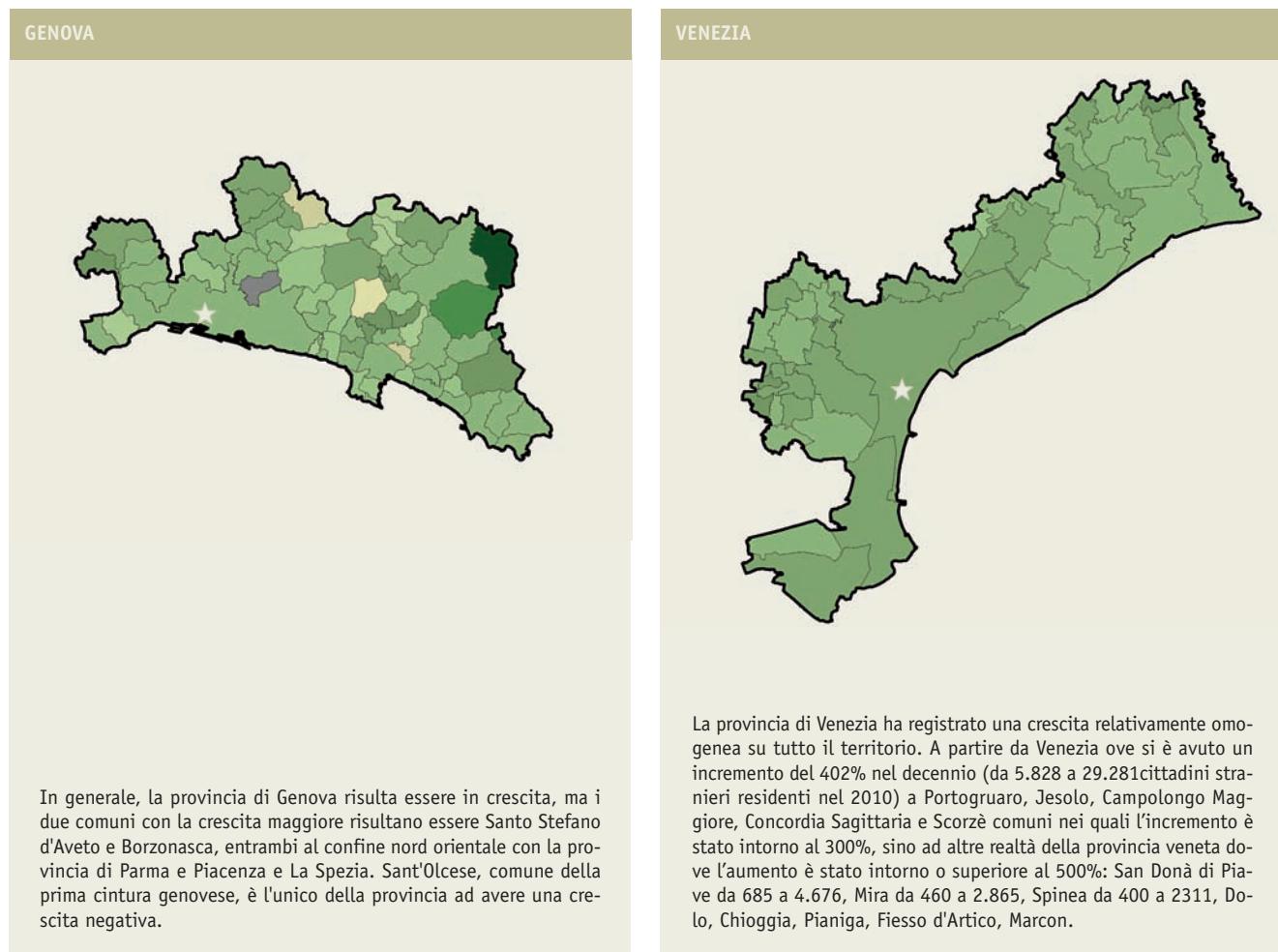
FIGURA 1.2.2 VARIAZIONE % POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE PER CITTÀ METROPOLITANA, 2001-2010



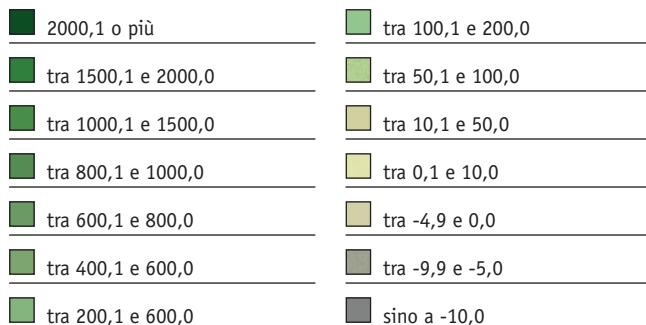
Variazione popolazione straniera residente dal 2001 al 2010 per città. Valori percentuali



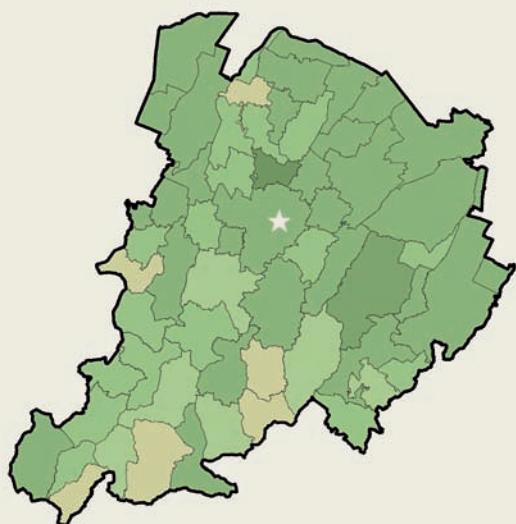
**FIGURA 1.2.2 VARIAZIONE % POPOLAZIONE STRANIERA
segue RESIDENTE PER CITTÀ METROPOLITANA, 2001-2010**



**Variazione popolazione straniera
residente dal 2001 al 2010 per città.
Valori percentuali**



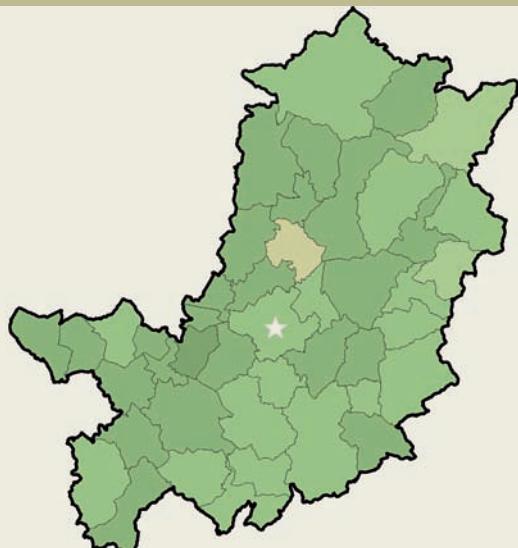
BOLOGNA



Tutta la provincia di Bologna risulta interessata da un forte incremento di popolazione straniera residente. I comuni pianeggianti e della prima collina hanno registrato tassi decisamente superiori a quelli appenninici, ma in particolare i comuni con la crescita maggiore risultano essere Castel Maggiore (+786,3%), comune appena a nord di Bologna e Castel San Pietro terme (+569%).

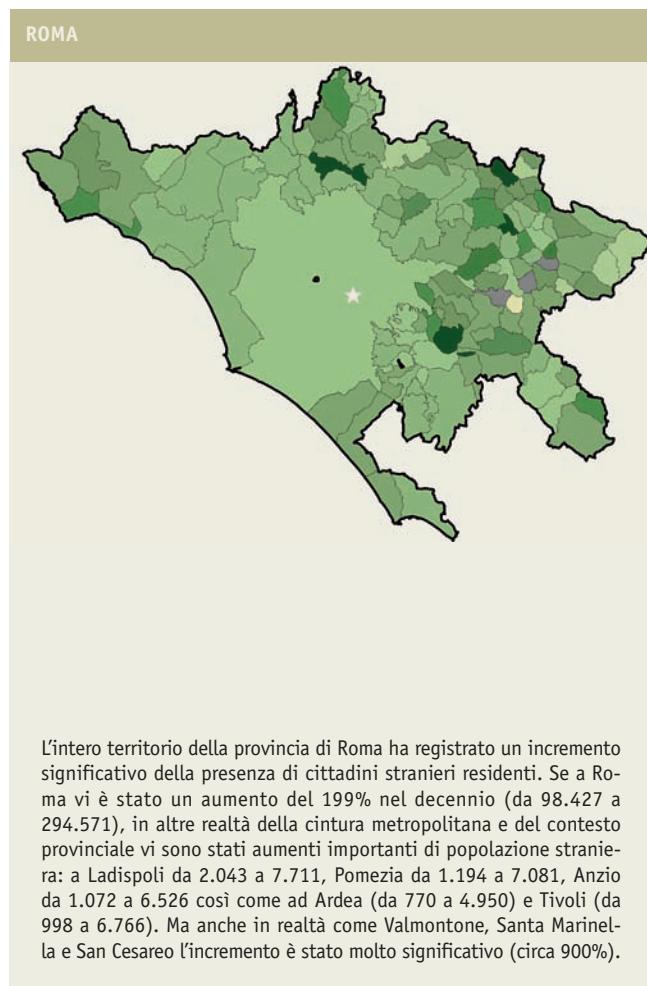
Mentre i due principali centri, Bologna e Imola, hanno riportato rispettivamente un incremento del +238,7 e +295,1%.

FIRENZE

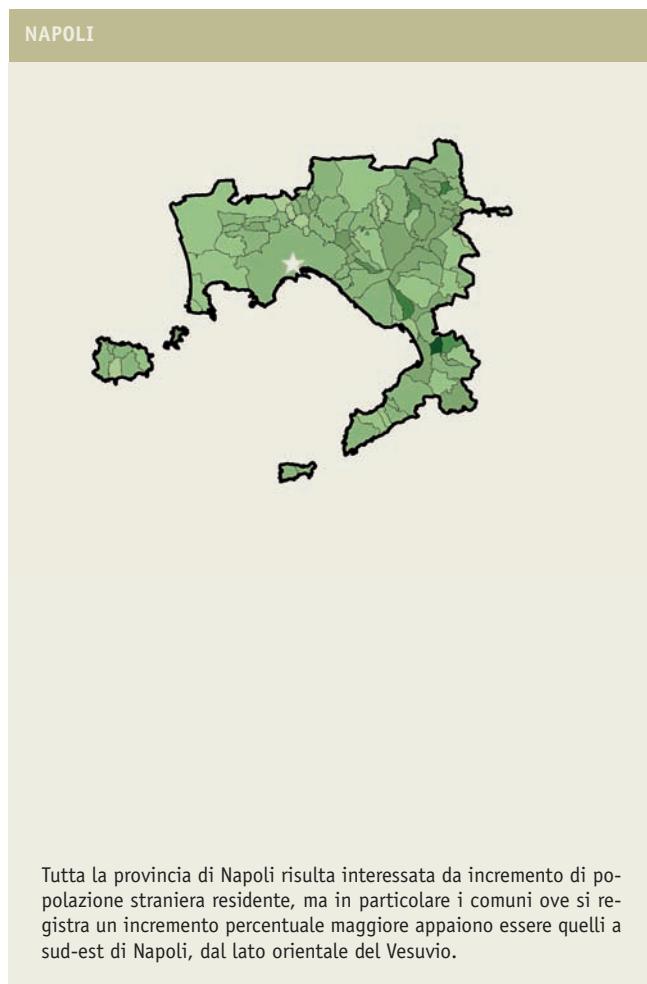
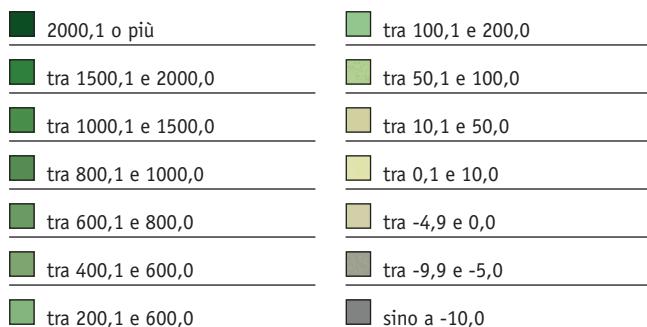


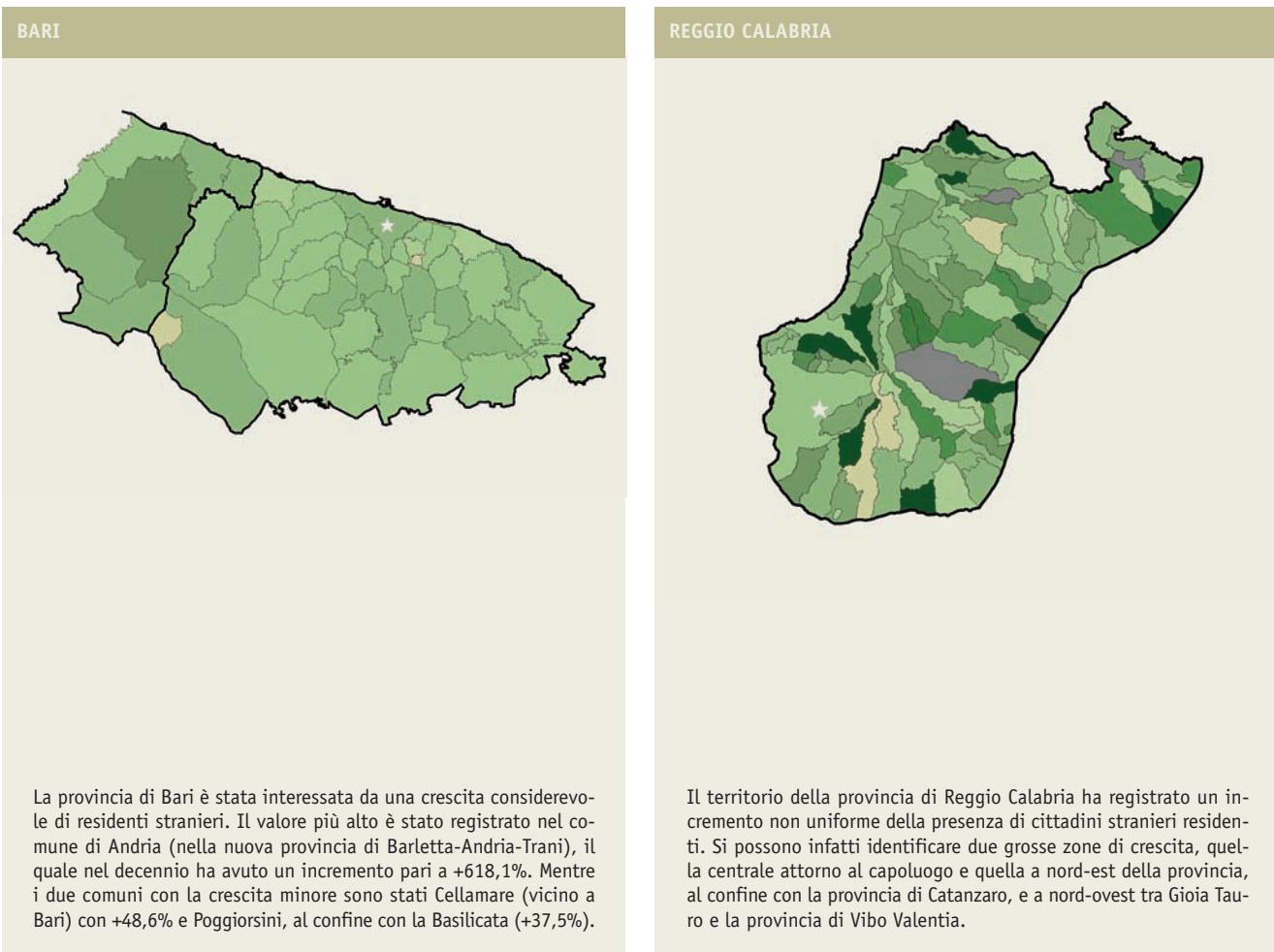
La provincia di Firenze ha registrato una forte crescita su tutto il territorio, ma in particolare Lastra a Signa (est di Firenze) risulta il comune con la più elevata crescita (+419,9%), ma altre realtà importanti quali Empoli (da 1.601 a 5.985), Campi Bisenzio (da 1.865 a 6.923), Sesto Fiorentino (da 1.079 a 3.850) e Scandicci (da 1.185 a 4.190) hanno avuto un incremento intorno al 300%. Mentre la città di Firenze, rispetto al dato medio provinciale e ad altre realtà della cintura metropolitana risulta avere registrato una crescita relativamente bassa (+167%).

**FIGURA 1.2.2 VARIAZIONE % POPOLAZIONE STRANIERA
segue RESIDENTE PER CITTÀ METROPOLITANA, 2001-2010**



**Variazione popolazione straniera
residente dal 2001 al 2010 per città.
Valori percentuali**





50

Interessante a questo proposito notare che la variazione positiva della popolazione nel suo complesso ha riguardato le **famiglie** le quali sono incrementate in particolar modo nella corona delle città di Roma, Milano, Genova e Firenze. Se a livello nazionale nel decennio considerato l'aumento è stato del 15% (oltre 3.360.000 nuclei familiari in più rispetto al 2000), nei comuni centrali la media è stata del 7,7% men-

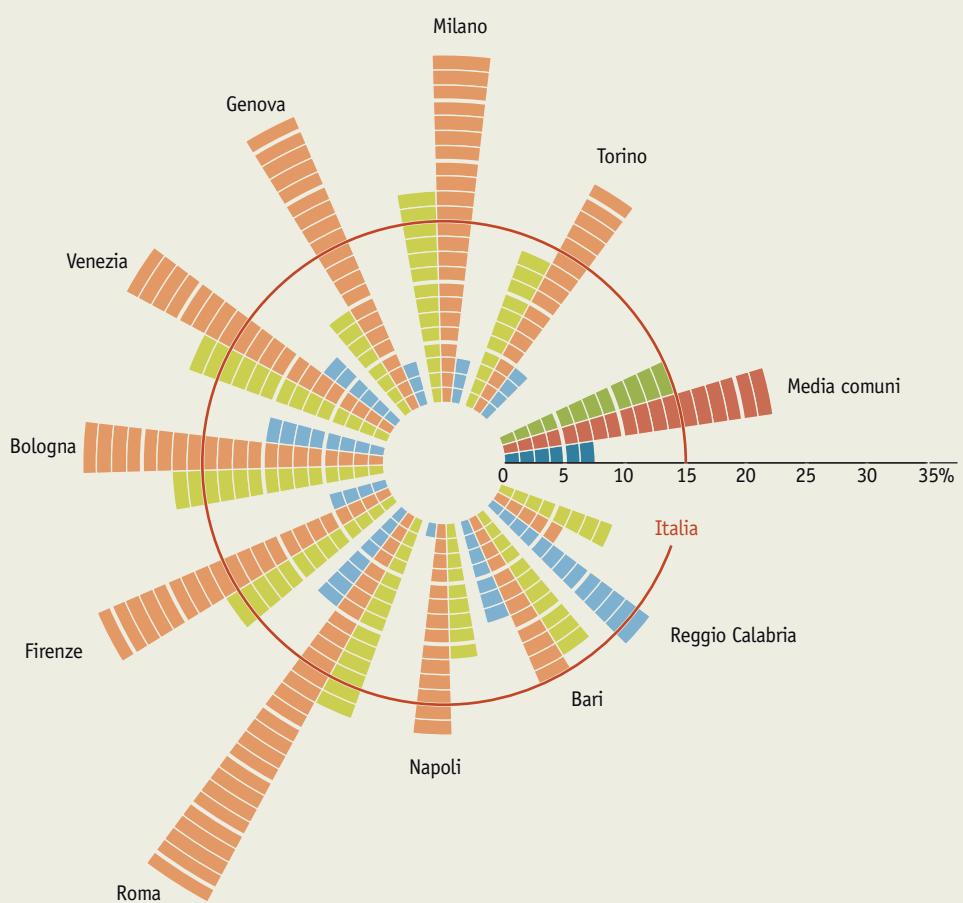
tre nella corona del 23%. In particolare a Torino, Milano, Genova, Firenze e Napoli le famiglie sono aumentate in maniera significativa nella cintura metropolitana e diminuite nel core, al contrario a Bari e Reggio Calabria sono aumentate nel centro della città e diminuite nella corona mentre a Roma e Bologna sono aumentate sia dentro che fuori il comune centrale.

TABELLA 1.2.3 VARIAZIONE FAMIGLIE RESIDENTI DAL 2001 AL 2010						
Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	Incremento % Comune centrale	Incremento % Corona	Incremento % Città metropolitana
Torino	19.236	106.469	125.705	4,6	21,2	13,6
Milano	21.572	256.559	278.131	3,1	29,4	18,0
Genova	9.125	28.612	37.737	3,1	27,3	9,5
Venezia	8.609	47.458	56.067	7,0	25,1	18,0
Bologna	18.504	53.509	72.013	10,0	24,6	17,9
Firenze	9.541	53.408	62.949	5,5	26,5	16,7
Roma	96.554	157.668	254.222	9,4	36,1	17,3
Napoli	4.408	106.747	111.155	1,2	17,8	11,5
Bari	11.173	60.866	72.039	9,0	15,1	13,7
Reggio Calabria	10.397	9.026	19.423	16,4	6,7	9,8
Media	20.912	88.032	108.944	7,7	23,0	14,6
Italia	3.365.117			15,4		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.2.4 VARIAZIONE FAMIGLIE RESIDENTI
DAL 2001 AL 2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



52

Per continuare la disamina relativa alle dinamiche demografiche, ovvero per approfondire puntualmente la dimensione e i cambiamenti nel tempo della popolazione relativa alle nostre aree metropolitane, è indispensabile soffermarsi anche su quei parametri volti a fotografare quei comportamenti demografici che originano eventi biologici: **tasso di natalità e tasso di mortalità**.

Per quanto riguarda il primo, se a partire dalla metà degli anni novanta la natalità in Italia ha registrato una moderata ripresa⁷, dal 2009 in poi, in tutte le aree del Paese si è registrato un calo delle nascite determinato in parte da un effetto "strutturale" (stanno via via uscendo dall'esperienza riproduttiva le baby-boomers) e in parte dato dalla diminuzione delle nascite di bambini figli di cittadine straniere che sino ad ora hanno compensato lo squilibrio strutturale andando a riempire i "vuoti" di popolazione femminile ravvi-

sabili nella struttura per età delle donne italiane. Questo indicatore, che dipende sia dal livello di fertilità che dalla struttura per età della popolazione ci consegna il numero medio annuo di nascite per 1.000 persone ed è considerato il fattore dominante nel determinare il tasso di crescita della popolazione.

Il tasso di natalità dell'Italia nel suo complesso è stato nel 2010 del 9,3 per mille, mentre per quanto riguarda i territori oggetto della nostra analisi, è risultato lievemente superiore nelle corone delle città (9,5 per mille) e sostanzialmente inferiore nei comuni centrali (8,7).

In particolare un tasso di natalità significativo sopra la media nazionale si è registrato nei ring di Napoli, Roma, e Milano, ma anche nel core delle stesse città il rapporto tra nati e popolazione è indubbiamente risultato superiore a quello medio.

TABELLA 1.2.4 TASSO DI NATALITÀ DELLA POPOLAZIONE AL 31.12.2010 (PER 1.000 ABITANTI)

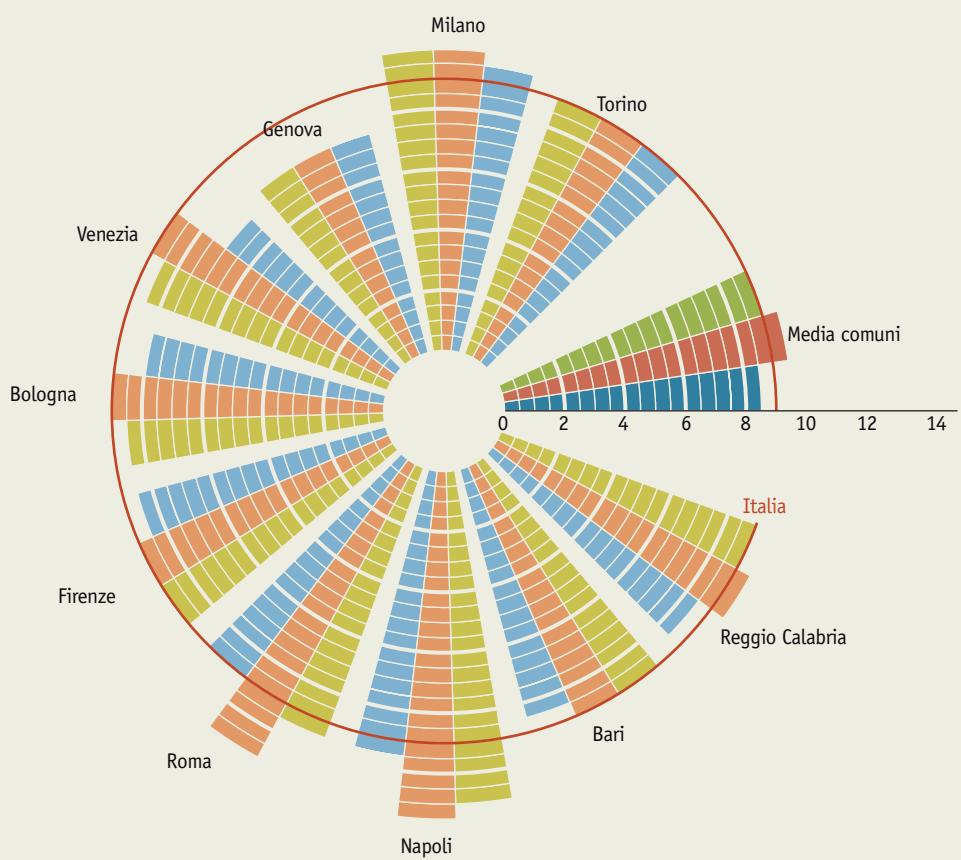
Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	9,0	8,8	8,9
Milano	9,6	9,8	9,7
Genova	7,6	7,5	7,6
Venezia	7,4	9,2	8,6
Bologna	8,2	9,2	8,8
Firenze	8,6	9,3	9,1
Roma	9,2	10,6	9,7
Napoli	9,5	11,1	10,6
Bari	8,5	9,4	9,2
Reggio Calabria	9,0	9,7	9,5
Media comuni	8,7	9,5	9,2
Italia	9,3		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

⁷ Secondo i dati ISTAT la fecondità in Italia nel 2010 è stata di 1,42 figli per donna, ancora molto al di sotto della soglia di 2,1 che permette la costanza della popolazione, ma superiore al minimo di 1,18 figli per donna del 1995. L'aumento riguarda sia le donne italiane che le straniere, coinvolgendo in misura maggiore le regioni settentrionali (1,48 nel 2011) rispetto a quelle del Centro (1,38) e del Mezzogiorno (1,35).

**GRAFICO 1.2.5 TASSO DI NATALITÀ DELLA POPOLAZIONE
AL 31.12.2010 (PER 1.000 ABITANTI)**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



Il tasso di natalità dei cittadini residenti stranieri è nettamente superiore a quello relativo alla popolazione complessiva, in quanto a livello nazionale risulta quasi del 18 per mille contro i 9,3 per mille. Nell'ambito delle dieci città analizzate, il tasso di natalità risulta inferiore alla media nazionale registrata dai cittadini stranieri ed in particolar modo più contenuto nei comuni centrali (14,4 per mille) rispetto a quello registrato nelle cinture metropolitane (16,5 per mille). Torino, Milano, Genova, Bologna e Venezia evidenziano un

tasso di natalità superiore alla media dei comuni analizzati sia dentro che fuori il centro del comune; nella cintura di Firenze è superiore e nel core inferiore mentre a Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria i cittadini stranieri residenti registrano un tasso inferiore alla media sia nel comune centrale che nella corona. Come si può vedere dai dati riportati in tabella 10, i tassi di natalità sono dunque maggiori nella cintura metropolitana rispetto a quello rilevato, ad eccezione di Torino e Napoli, nei comuni centrali.

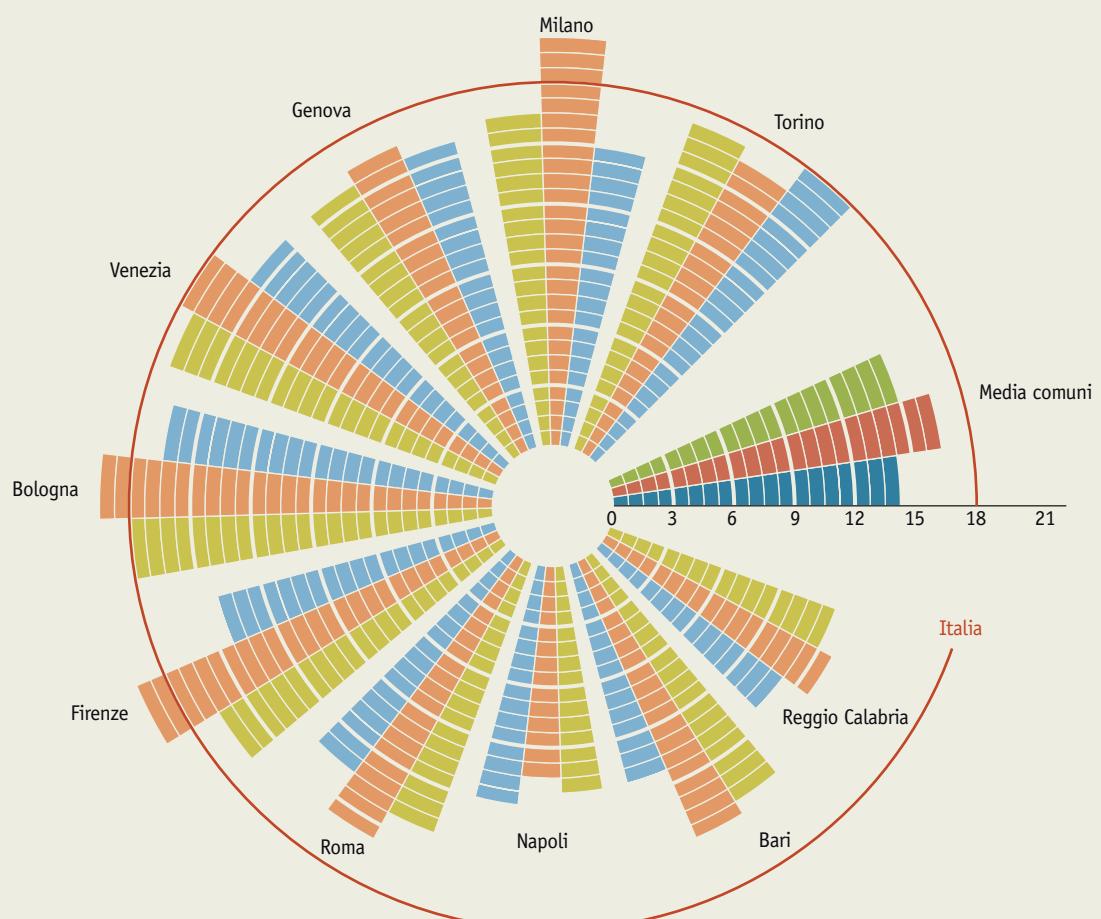
TABELLA 1.2.5 TASSO DI NATALITÀ DEGLI STRANIERI RESIDENTI AL 31.12.2010 (PER 1.000 ABITANTI)

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	Incremento % Città metropolitana rispetto a Comune centrale
Torino	18,4	16,7	17,7	-3,6
Milano	15,4	19,4	17,1	11,0
Genova	15,9	16,9	16,1	1,5
Venezia	16,1	18,0	17,2	7,3
Bologna	16,6	20,1	18,4	11,3
Firenze	13,4	19,5	16,8	25,5
Roma	12,8	15,4	13,7	6,8
Napoli	12,2	11,1	11,5	-5,3
Bari	11,9	15,0	14,2	19,6
Reggio Calabria	11,1	13,4	12,5	12,8
Media comuni	14,4	16,5	15,5	8,7
Italia	17,7			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.2.6 TASSO DI NATALITÀ DEGLI STRANIERI RESIDENTI
AL 31.12.2010 (PER 1.000 ABITANTI)**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



56

Come si può agevolmente notare dal grafico 1.2.7 nel corso del decennio 2001-2010 vi è stato un incremento significativo delle nascite nelle cinture metropolitane (quasi del 36%) ma anche nei comuni centrali è stata registrata una variazione media (22,7%) superiore a quella nazionale (20,4%). Particolarmente significativo l'incremento riscontrato nelle corone di Torino e Milano (rispettivamente del 107% e del 92%) mentre dei comuni centrali si distinguono

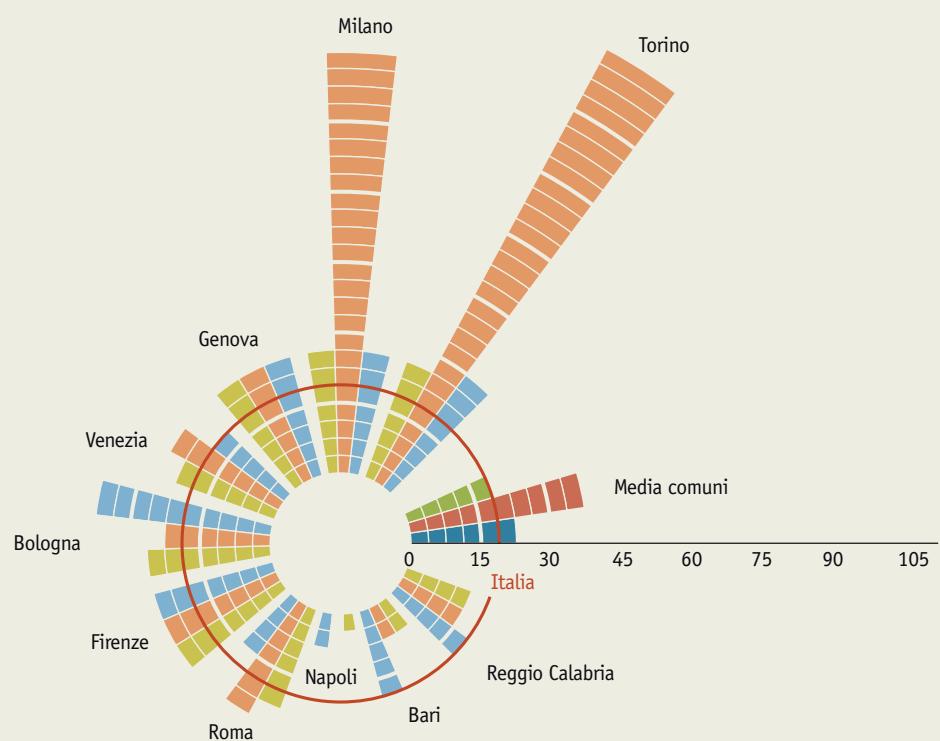
no, per un aumento del tasso di natalità Bologna e Torino. All'interno dei territori le dinamiche sono articolate: a Torino, Milano, Genova il tasso di natalità è aumentato, seppur in misura diversa, sia nel comune centrale che nel ring, a Venezia e Roma cresce di più nella cintura metropolitana che nel core, mentre al contrario a Bologna, Napoli, Bari e Reggio Calabria più nel comune centrale che nella corona.

TABELLA 1.2.6 VARIAZIONE TASSO DI NATALITÀ DAL 2001 AL 2010			
Comune	Incremento % Comune centrale	Incremento % Corona	Incremento % Città metropolitana
Torino	30,8	107,5	26,9
Milano	27,3	91,9	25,3
Genova	27,3	29,6	28,0
Venezia	16,3	29,1	25,6
Bologna	34,4	21,9	26,7
Firenze	27,6	30,4	29,5
Roma	14,2	27,1	18,8
Napoli	5,0	-0,1	1,6
Bari	22,1	4,0	4,7
Reggio Calabria	22,1	16,1	17,8
Media comuni	22,7	35,7	20,5
Italia	20,4		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

GRAFICO 1.2.7 VARIAZIONE DEL TASSO DI NATALITÀ
DELLA POPOLAZIONE 2001-2010

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



58

Dopo avere analizzato il tasso di natalità ci si sofferma ora sull'altro indicatore volto a fotografare i comportamenti demografici che originano eventi biologici il quale viene normalmente utilizzato per verificare lo stato negativo di sviluppo di una popolazione. Il **tasso di mortalità** è il risultato, infatti, del rapporto tra il numero delle morti in una comunità, durante un dato periodo di tempo e la quantità della popolazione media dello stesso periodo.

Il tasso di mortalità risulta superiore alla media nazionale (9,7

per mille) nei comuni centrali (10,9%) rispetto a quello rilevato nelle cinture metropolitane, ove scaturisce indubbiamente più basso (8,6%). In particolare, l'area metropolitana (core + ring) con il tasso più alto, della media nazionale e dei 10 territori presi in esame, è Genova, seguita da Bologna, Firenze e Venezia. In tutte le realtà, tranne Reggio Calabria, l'indicatore analizzato risulta più elevato nei comuni centrali rispetto alle corone.

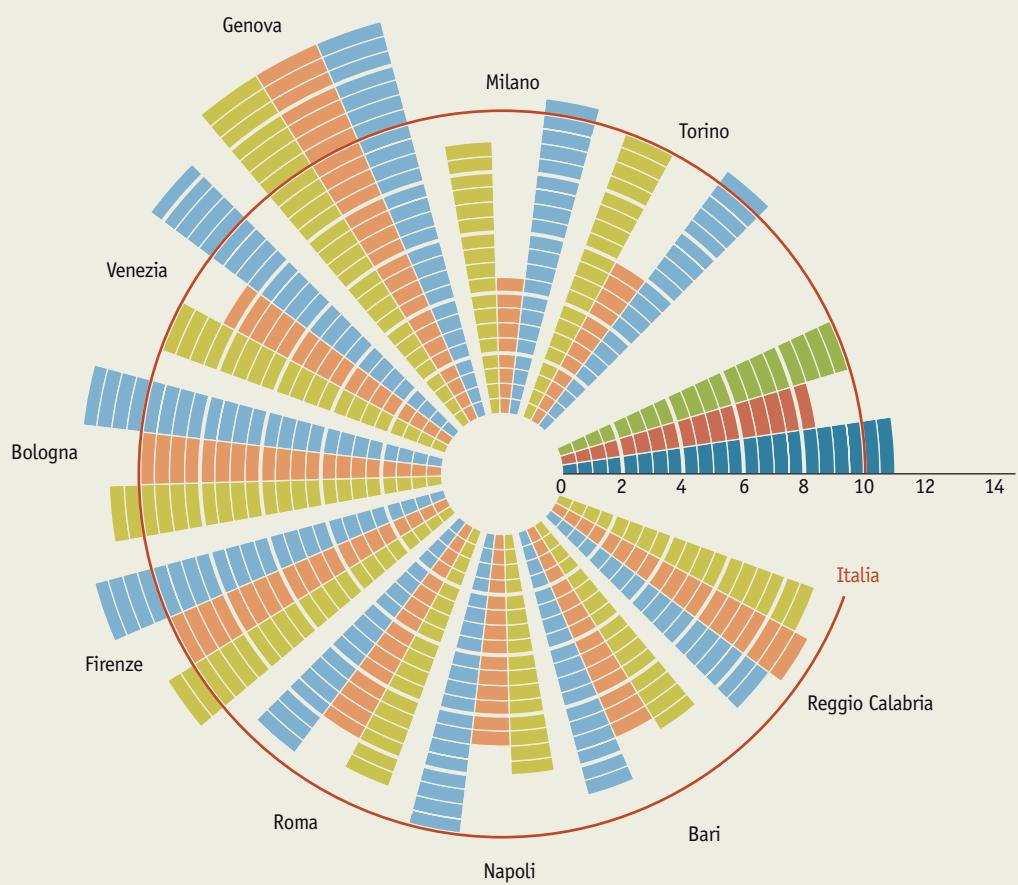
TABELLA 1.2.7 TASSO DI MORTALITÀ DELLA POPOLAZIONE AL 31.12.2010 (PER 1.000 ABITANTI)

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana	Incremento % Città metropolitana rispetto a Comune centrale
Torino	10,3	6,0	10,1	-2,5
Milano	10,4	4,7	9,0	-13,4
Genova	13,6	13,5	13,6	-0,3
Venezia	12,6	8,5	9,8	-22,5
Bologna	12,3	10,5	11,2	-9,2
Firenze	12,2	10,4	11,1	-9,3
Roma	9,7	8,1	9,2	-5,6
Napoli	10,0	7,4	8,2	-17,8
Bari	9,0	7,6	8,0	-11,5
Reggio Calabria	9,0	9,6	9,4	4,6
Media comuni	10,9	8,6	10,0	-8,9
Italia	9,7			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.2.8 TASSO DI MORTALITÀ DELLA POPOLAZIONE
AL 31.12.2010 (PER 1.000 ABITANTI)**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



Se osserviamo l'evoluzione lungo il decennio, possiamo vedere che il tasso di mortalità a livello nazionale è incrementato del 24,4%, e per quanto riguarda le nostre aree territoriali, vi è stato un incremento superiore nelle corone (26,5%) ed inferiore invece nei comuni centrali (23,5%). In particolar modo, il tasso di mortalità è aumentato significativamente a Napoli, nell'ambito sia del comune centrale (34,5%) sia, in mo-

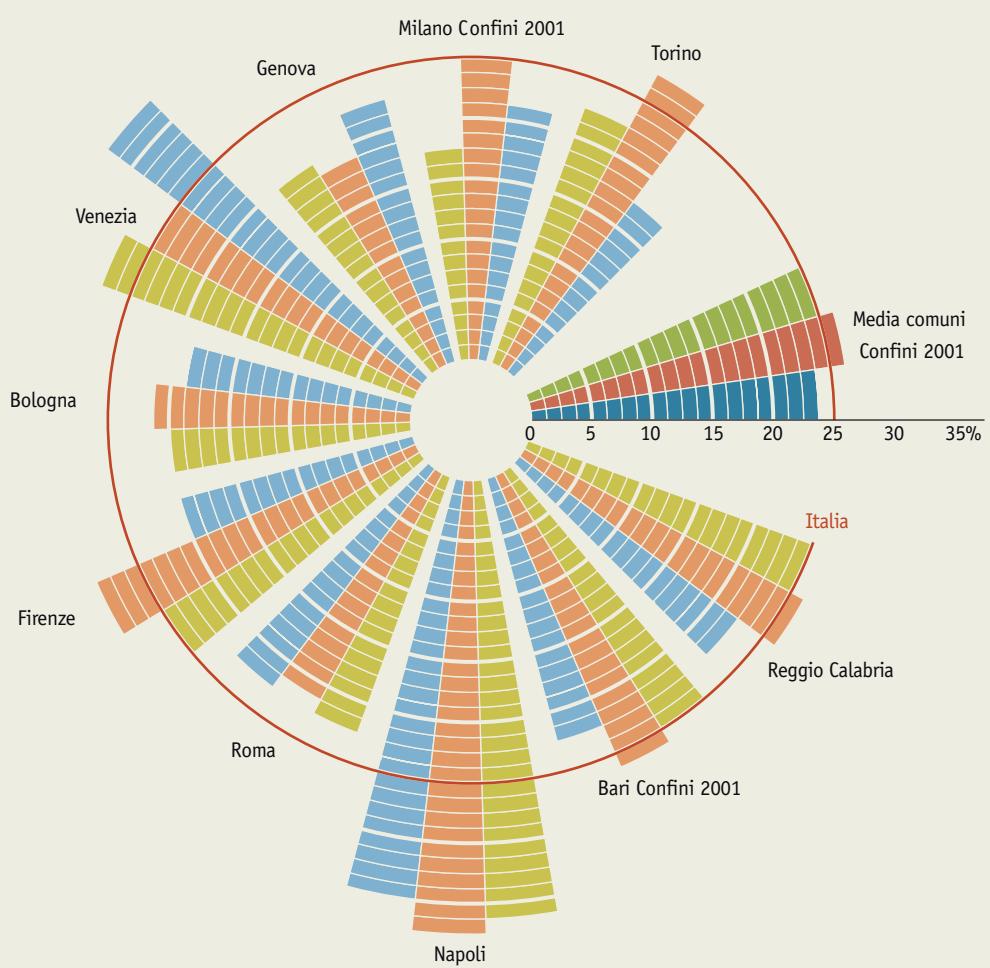
do ancor più rilevante, della cintura metropolitana (38,9%). A Napoli, si aggiunge il comune di Venezia, il quale registra un tasso superiore alla media nazionale nel core (32,4%) e nella media con il tasso rilevato nei 10 comuni in esame per quanto riguarda il ring, così come anche a Genova e Roma l'aumento dell'indicatore di mortalità è più alto nella cintura metropolitana di queste città rispetto al comune centrale.

TABELLA 1.2.8 VARIAZIONE TASSO DI MORTALITÀ DAL 2001 AL 2010			
Comune	Incremento % Comune centrale	Incremento % Corona	Incremento % Città metropolitana
Torino	17,9	27,9	22,9
Milano	21,8	25,3	18,1
Genova	21,8	19,4	21,0
Venezia	32,4	26,3	27,7
Bologna	18,2	21,4	19,5
Firenze	19,2	28,8	24,3
Roma	23,5	22,0	22,4
Napoli	34,5	38,9	36,5
Bari	23,1	28,6	29,7
Reggio Calabria	23,1	26,0	25,0
Media comuni	23,5	26,5	24,7
Italia	24,4		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.2.9 VARIAZIONE DEL TASSO DI MORTALITÀ
DELLA POPOLAZIONE 2001-2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



1.3 PROIEZIONI DELLA POPOLAZIONE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

62

Attraverso l'indice di vecchiaia, di ricambio e dipendenza cercheremo di mettere in relazione il rapporto intergenerazionale e il suo peso all'interno delle realtà metropolitane, avanzando delle analisi che ci porteranno ad entrare nel merito dei temi trattati più specificatamente nei paragrafi successivi.

A partire dall'osservazione del grado di invecchiamento della popolazione italiana, ovvero il rapporto percentuale tra il numero degli ultrassessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni, **l'indice di vecchiaia** ci dice che vi sono nel nostro Paese 145 anziani ogni 100 giovani, in misura nettamente superiore nei comuni centrali presi in esame (184,3) rispetto a quello rilevato nelle cinture metropolitane delle stesse città (140). Uno dei processi di maggiore rilievo in corso nel nostro Paese così come nella maggior parte dei paesi industrializzati è certamente quello dell'invecchiamento demografico, non solo per le conseguenze che esso ha e avrà sulla struttura e sulla composizione delle popolazioni in-

teressate, ma anche e soprattutto per le implicazioni di natura sociale ed economica. Tenendo conto del fatto che valori relativamente più elevati di questo indicatore segnalano un processo di senilizzazione della popolazione, mentre valori relativamente più bassi segnalereanno l'esistenza di una dinamica di crescita demografica (alti tassi di natalità o trasferimenti in loco di famiglie giovani), ci soffermiamo dapprima su Genova, ove nell'intera area territoriale si rileva un indice di vecchiaia molto più alto della media nazionale sia nel comune centrale che nel ring, così come nel core di Venezia, Bologna e Firenze rispetto al dato registrato nell'anello delle rispettive città. Mentre a Roma, Bari, e Reggio Calabria l'indice di vecchiaia è inferiore alla media nazionale e a quella dei 10 comuni presi in esame sia nel comune centrale che fuori. L'area metropolitana di Napoli (core+ring) si distingue per un grado di invecchiamento della popolazione molto più basso rispetto al dato nazionale e a tutte le altre realtà indagate, riportando 113,6 nel comune centrale e quasi 75 nell'anello.

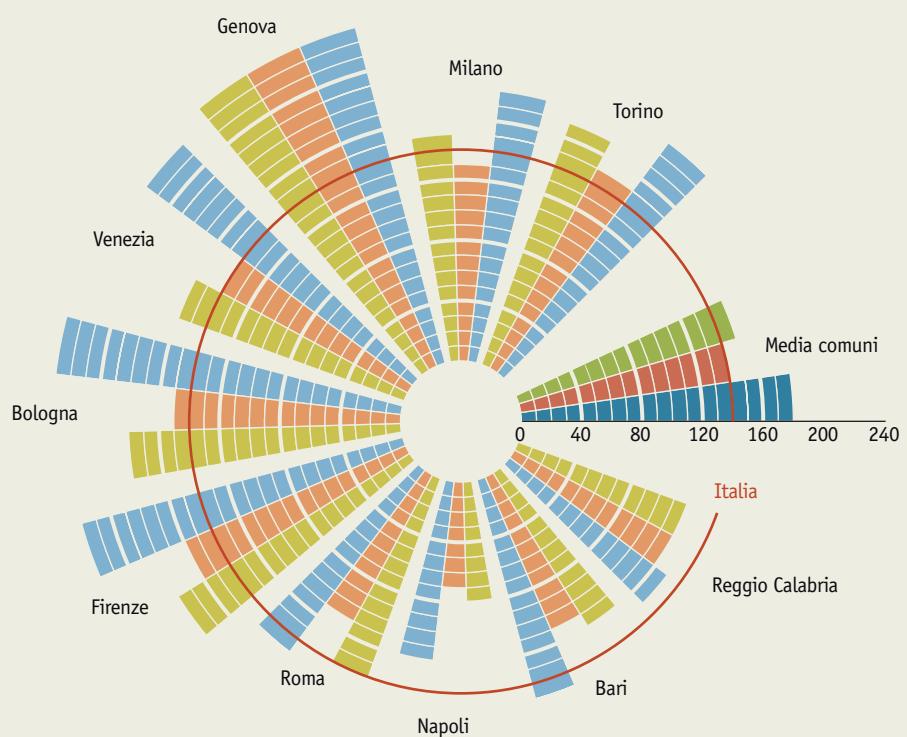
TABELLA 1.3.1 INDICE DI VECCHIAIA DELLA POPOLAZIONE AL 31.12.2010

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	195,9	156,8	171,2
Milano	185,9	131,7	152,8
Genova	232,8	231,8	232,5
Venezia	221,5	141,9	164,4
Bologna	235,2	155,9	182,0
Firenze	214,0	163,9	180,9
Roma	158,6	109,0	140,4
Napoli	113,6	74,7	85,7
Bari	153,3	110,9	120,6
Reggio Calabria	132,1	123,7	126,4
Media comuni	184,3	140,0	155,7
Italia	145,0		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.3.1 INDICE DI VECCHIAIA DELLA POPOLAZIONE
AL 31.12.2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



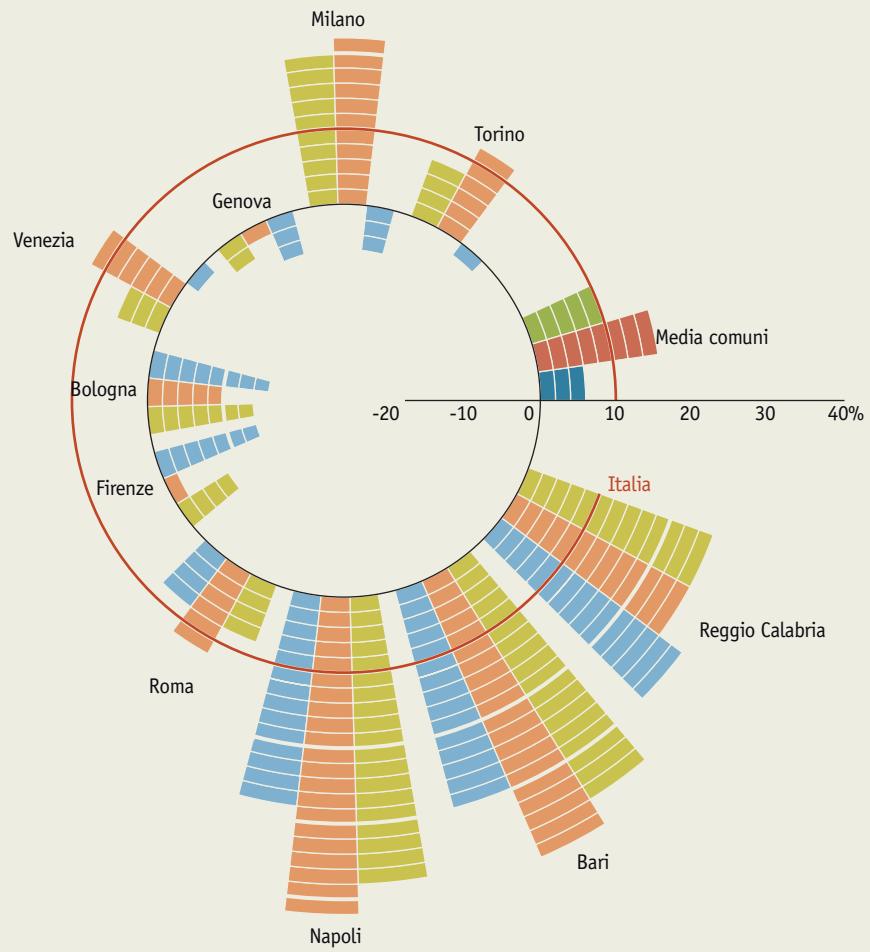
64

Nel decennio considerato, se a livello nazionale, l'indice di vecchiaia è aumentato del 12,2%, la media tra i 10 territori è stata del 15,4% e solo del 4,9% nei comuni centrali. Napoli, Bari e Reggio Calabria, hanno registrato un aumento superiore alla media sia nel core che nel ring, mentre per quanto concerne Milano, Torino e Venezia vi è

stato un aumento nella cintura ed una diminuzione nell'ambito del comune centrale. Contrariamente alle realtà appena evidenziate l'area metropolitana di Bologna, Firenze e Genova, sia nel comune sia nell'anello, hanno invece riscontrato nel corso degli anni una diminuzione dell'indice di vecchiaia.

GRAFICO 1.3.2 VARIAZIONE DELL'INDICE DI VECCHIAIA DELLA POPOLAZIONE 2001-2010

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

Dopo esserci soffermati sull'indice di vecchiaia, indicatore che fornisce un parametro del ricambio generazionale stabilito sulle due classi d'età estreme, il quale può essere utilizzato come base per un'analisi di proiezione della dinamica e della struttura demografica sul medio-lungo periodo, analizzeremo ora quell'indicatore che ci fornisce un'indicazione della sostituzione generazionale nella popolazione in età attiva. Un valore dell'indice di ricambio pari a 100 costituisce la soglia di equilibrio, significa cioè che tutti quelli che potenzialmente sono in uscita dal mercato del lavoro sono sostituiti da quelli che vi stanno entrando. Valori inferiori a 100 indicano che le persone potenzialmente in uscita sono meno di quelle in

entrata, mentre valori superiori a 100 rilevano che le uscite sono maggiori delle entrate. Come possiamo vedere dai dati riportati in tabella, il rapporto tra coloro che ipoteticamente stanno per uscire dalla popolazione attiva (soggetti tra 60-64 anni) e coloro che potenzialmente stanno per entrarvi (soggetti tra 15-19 anni) è di 130,3 a livello nazionale, leggermente sopra ritroviamo la media delle cinture metropolitane dei comuni analizzati (137,1) e significativamente più alto il rapporto rilevato nei comuni centrali (155,4). Nelle città del sud (Bari, Napoli e Reggio Calabria) e Roma, sia nel core che nel ring, i tassi di ricambio sono sotto la media nazionale e a quella delle aree metropolitane analizzate.

TABELLA 1.3.2 INDICE DI RICAMBIO DELLA POPOLAZIONE AL 31.12.2010

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	169,4	160,6	163,8
Milano	166,3	149,0	155,5
Genova	178,8	180,7	179,4
Venezia	183,1	154,4	162,7
Bologna	195,7	167,7	177,2
Firenze	181,4	159,9	167,2
Roma	141,3	118,3	132,9
Napoli	95,7	81,8	85,9
Bari	131,4	102,8	109,3
Reggio Calabria	110,4	95,4	100,1
Media comuni	155,4	137,1	143,4
Italia	130,3		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

**GRAFICO 1.3.3 INDICE DI RICAMBIO DELLA POPOLAZIONE
AL 31.12.2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana

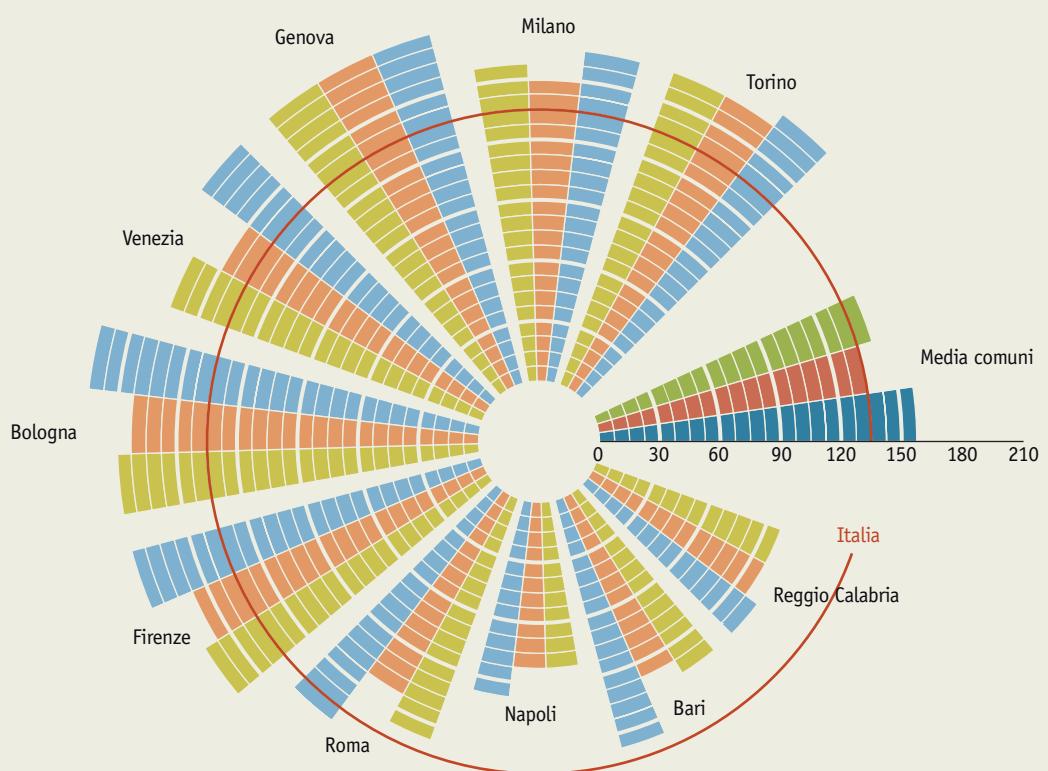
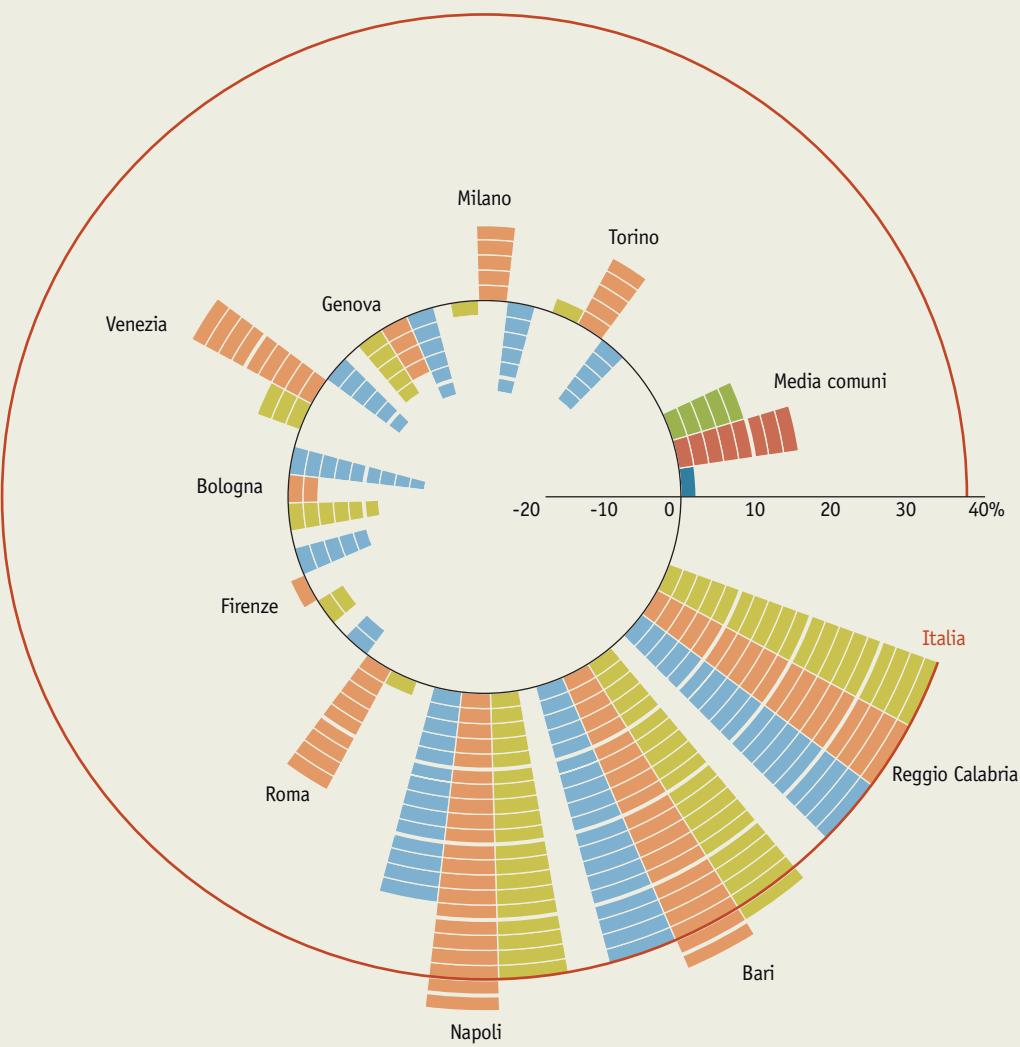


GRAFICO 1.3.4 VARIAZIONE DELL'INDICE DI RICAMBIO DELLA POPOLAZIONE 2001-2010

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



Vediamo, infine, attraverso l'**indice di dipendenza** il grado di carico economico-sociale tra le generazioni fuori e dentro il mercato del lavoro: della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) e quindi presumibilmente non autonoma economicamente, sulla popolazione potenzialmente attiva (15-64 anni). In Italia nel 2010 questo indicatore evidenzia che vi sono 52,3 individui a carico, ogni 100 che lavorano, nelle cinture metropolitane il rapporto è lo stesso mentre nei comuni centrali risulta lievemente superiore (56,6). In particolare il rapporto è intorno al 60% tra popolazione attiva e non attiva nei comuni del nord ed in particolare Genova, Bologna, Firenze, Milano e Torino, mentre tra le cinture metropolitane solo in quella genovese si rileva un dato sopra la media.

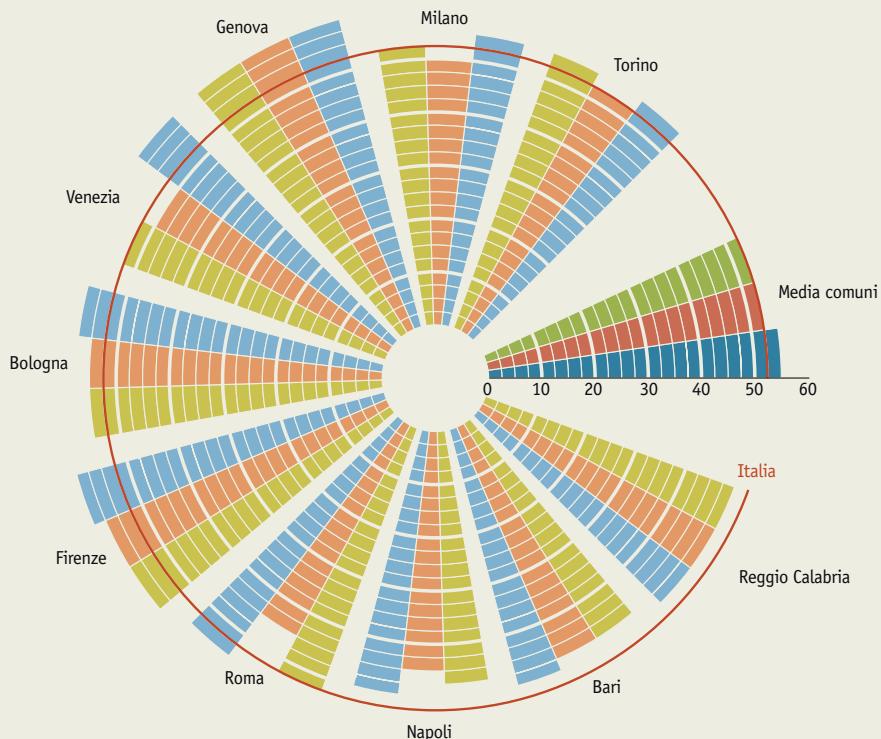
TABELLA 1.3.3 INDICE DIPENDENZA DELLA POPOLAZIONE AL 31.12.2010

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	56,6	53,8	56,6
Milano	57,1	50,6	53,3
Genova	61,8	62,1	61,9
Venezia	61,4	49,5	53,1
Bologna	58,6	55,6	56,8
Firenze	59,7	56,9	57,9
Roma	54,6	46,6	51,8
Napoli	51,0	46,2	47,7
Bari	51,2	47,6	48,5
Reggio Calabria	49,0	51,6	50,7
Media comuni	56,1	52,0	53,8
Italia	52,3		

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

GRAFICO 1.3.5 INDICE DI DIPENDENZA DELLA POPOLAZIONE AL 31.12.2010

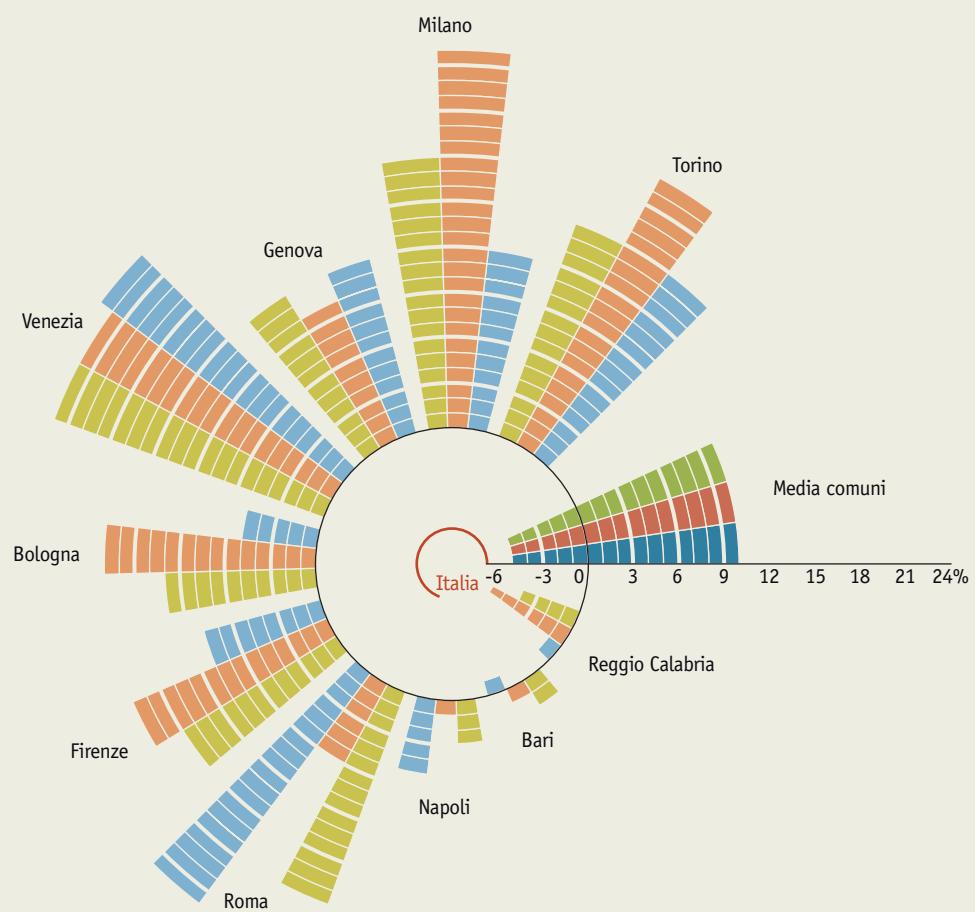
█ Comune
█ Corona
█ Città metropolitana



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

GRAFICO 1.3.6 VARIAZIONE DELL'INDICE DI DIPENDENZA DELLA POPOLAZIONE, 2001-2010

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



1.4 LA POPOLAZIONE SCOLASTICA

70

Di seguito si analizza la popolazione scolastica rispetto alla quale, però, si esaminano i dati provinciali. Non è possibile, quindi, confrontare i dati riferiti al comune centrale e quelli della corona. Si ritiene, però, che la dimensione provinciale possa essere utile per rappresentare ciò che la città metropolitana dovrà affrontare in termini di tendenze.

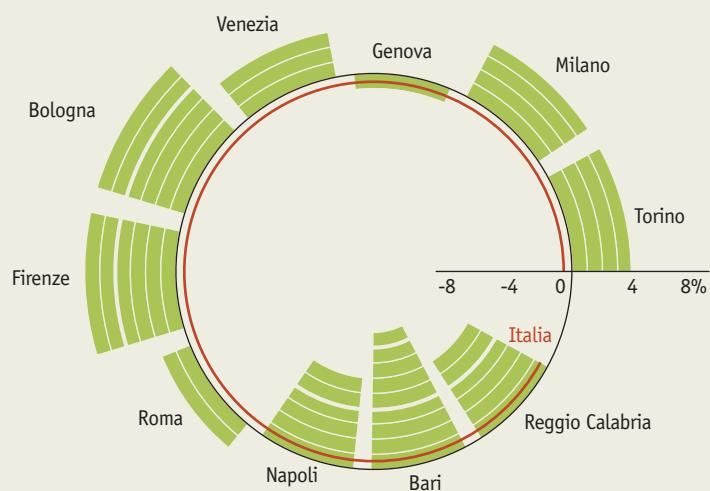
Parlare di popolazione scolastica significa riferirsi ai bambini e ai ragazzi che frequentano le scuole, da quelle dell'infanzia fino alle scuole superiori (secondarie di II grado).

I dati che di seguito vengono considerati sono di due tipi:
■ la variazione percentuale, dall'anno scolastico 2004-05 al-

l'anno scolastico 2008-09, degli iscritti ai diversi ordini e gradi scolastici;

■ la percentuale di bambini e ragazzi stranieri iscritti ai diversi ordini e gradi scolastici, e la variazione percentuale che si registra nei quattro anni esaminati (2004-05 / 2008-09). Per quanto riguarda la **scuola dell'infanzia** la variazione percentuale degli iscritti dal 2004-05 al 2008-09 evidenzia una diminuzione in tutte e tre le province del sud - Bari, Napoli e Reggio Calabria – insieme a Genova. Bologna e Firenze, invece, sono le città che mostrano una variazione positiva più evidente, pari circa al 6%.

**GRAFICO 1.4.1 VARIAZIONE % ISCRITTI SCUOLA INFANZIA
2004-05/2008-09, DATI PROVINCIALI**



Dall'anno scolastico 2004-05 al 2008-09 si assiste, in tutte le province considerate, ad un aumento della percentuale di bambini stranieri iscritti alla scuola dell'infanzia.

È interessante osservare che proprio Reggio Calabria, che mostra la percentuale di variazione negativa più consistente rispetto agli iscritti in questi quattro anni, contemporaneamente evidenzia la variazione percentuale più consistente di bambini stranieri. Anche nella provincia di Napoli si riduce il numero complessivo di iscritti totali ma aumenta sensibilmente la percentuale di bambini stranieri.

In questi quattro anni i bambini stranieri iscritti alla scuola dell'infanzia aumentano, oltre la media nazionale, anche

nelle province di Venezia e di Roma.

Bologna e Firenze, che sono le province che hanno una variazione percentuale meno evidente in questi quattro anni, sono le realtà in cui la presenza di iscritti stranieri è maggiore: nell'ultimo anno considerato (2008-09) circa il 12% dei bambini delle scuole dell'infanzia è straniero. Anche nelle province di Milano e Torino sono tanti i bambini stranieri iscritti alla scuola dell'infanzia, rispettivamente 11% e 10%. Genova, Venezia e Roma si collocano poco sotto con percentuali intorno all' 8-9%. Nella provincia di Reggio Calabria, invece, sono il 3,6%, quasi il 2% nella provincia di Bari e non arrivano all'1% nella provincia di Napoli.

**TABELLA 1.4.1 STRANIERI ISCRITTI ALLA SCUOLA DELL'INFANZIA (INCIDENZA PERCENTUALE) E VARIAZIONE 2004-05/2008-09
DATO PROVINCIALE**

Provincia	Iscritti scuola infanzia 2004-05	Iscritti scuola infanzia 2005-06	Iscritti scuola infanzia 2006-07	Iscritti scuola infanzia 2007-08	Iscritti scuola infanzia 2008-09	Variazione % stranieri iscritti scuola infanzia 2004-05/2008-09
Torino	6,4	7,3	7,7	9,1	10,3	67,1
Milano	7,8	8,5	9,5	10,5	11,3	51,6
Genova	6,5	6,7	7,3	9,3	9,3	41,2
Venezia	4,4	4,0	6,1	7,7	8,8	104,8
Bologna	8,5	9,7	10,1	10,4	12,0	49,2
Firenze	8,5	9,2	9,9	10,8	11,6	45,1
Roma	4,6	4,6	5,5	6,9	8,0	77,7
Napoli	0,4	0,4	0,5	0,6	0,9	97,1
Bari	1,2	1,4	1,4	1,8	1,9	43,9
Reggio Calabria	1,2	1,3	1,8	2,9	3,6	171,4
Italia	4,5	5,1	5,7	6,7	7,6	68,2

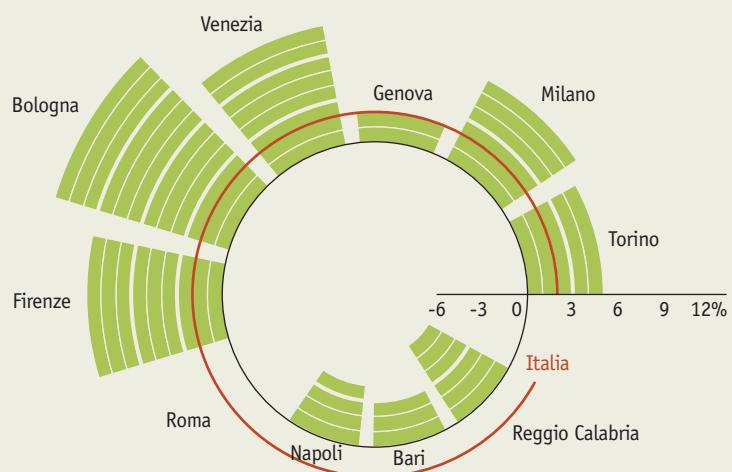
Fonte: elaborazione Cittalia su dati MIUR

72

Come accade per gli iscritti alla scuola dell'infanzia, allo stesso modo la **variazione percentuale degli iscritti alla scuola primaria** (scuola elementare), nel periodo considerato, evi-

denzia una variazione negativa nelle province di Napoli, Bari e Reggio Calabria e l'incremento più evidente nelle province di Bologna e Firenze.

**GRAFICO 1.4.2 VARIAZIONE % ISCRITTI SCUOLA PRIMARIA
2004-05/2008-09, DATO PROVINCIALE**



A livello nazione la percentuale di ragazzi stranieri iscritti alla scuola elementare nell'anno scolastico 2008-09 è pari all'8,3%. Le province che superano questo valore sono Roma e tutte quelle del nord (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze), mentre le province del sud mostrano percentuali molto più basse fino all'1,2 di Napoli.

Nelle province di Reggio Calabria e di Napoli si evidenzia lo stesso fenomeno emerso per gli iscritti alle scuole dell'infanzia: mentre gli iscritti totali alla scuola primaria sono in calo (con valori negativi) la variazione percentuale degli stranieri iscritti è qui più evidente rispetto alle altre province.

**TABELLA 1.4.2 STRANIERI ISCRITTI ALLA SCUOLA PRIMARIA (INCIDENZA PERCENTUALE) E VARIAZIONE 2004-05/2008-09
DATO PROVINCIALE**

Provincia	Iscritti scuola primaria 2004-05	Iscritti scuola primaria 2005-06	Iscritti scuola primaria 2006-07	Iscritti scuola primaria 2007-08	Iscritti scuola primaria 2008-09	Variazione % stranieri iscritti scuola primaria 2004-05/2008-09
Torino	7,6	8,7	9,7	10,8	11,3	55,2
Milano	8,6	9,1	10,6	11,4	12,1	49,8
Genova	7,8	7,9	8,8	9,7	10,2	34,9
Venezia	6,3	6,9	7,6	8,8	9,5	62,5
Bologna	9,8	11,1	11,8	12,9	13,7	55,8
Firenze	8,9	9,9	11,2	12,2	12,8	55,9
Roma	6,4	7,0	7,8	8,9	9,2	47,3
Napoli	0,7	0,8	3,6	1,1	1,2	72,7
Bari	1,6	1,7	1,8	2,1	2,3	42,6
Reggio Calabria	1,9	2,2	3,0	3,7	4,0	98,5
Italia	5,3	5,9	6,8	7,7	8,3	58,5

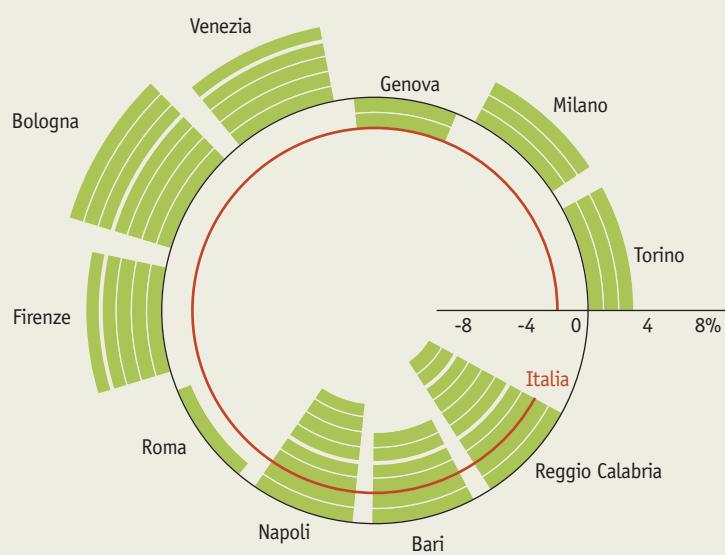
Fonte: elaborazione Cittalia su dati MIUR

74

La **variazione percentuale degli iscritti alla scuola secondaria di I grado** (scuola media) – nel confronto tra gli anni scolastici 2004-05/2008-09 – mostra valori negativi a Reggio Calabria, Napoli, Bari, Genova e Roma. Positiva, invece, è la

variazione percentuale nelle province di Bologna, Firenze, Venezia – con una variazione di oltre il 4% – e a Torino e Milano – con una variazione intorno al 3%.

GRAFICO 1.4.3 VARIAZIONE % ISCRITTI SCUOLA SECONDARIA I GRADO 2004-05/2008-09, DATO PROVINCIALE



La percentuale dei ragazzi stranieri iscritti alle scuole medie è andata aumentando in tutte le province fino ad arrivare - nell'anno scolastico 2008-09 - a una percentuale di oltre il 13% nelle province di Firenze e Bologna, dell'11-12% a Genova, Torino e Milano, del 9-10% a Roma e Venezia. Le province del sud, invece, mostrano percentuali sotto la media nazionale fino a Napoli dove i ragazzi stranieri iscritti alla scuola media sono l'1,3 del totale degli iscritti.

Nel periodo considerato la variazione percentuale dei ragazzi stranieri iscritti alla scuola media è particolarmente mar-

cata a Reggio Calabria anche se c'è da rilevare che aumenta in tutte le province esaminate. Rimane sotto la media nazionale la variazione percentuale degli iscritti stranieri nelle province di Firenze, Bologna, Genova e Milano che, però, insieme a Torino, sono quelle che mostrano, come si vede nella tabella sopra, le percentuali di presenza più alte e con un incremento, negli anni, costante. Anche Napoli ha una variazione percentuale al di sotto della media nazionale ed è la provincia con percentuale di iscritti stranieri più bassa tra quelle esaminate.

**TABELLA 1.4.3 STRANIERI ISCRITTI ALLA SCUOLA SECONDARIA DI I GRADO (INCIDENZA PERCENTUALE) E VARIAZIONE 2004-05/2008-09
DATO PROVINCIALE**

Provincia	Iscritti scuola secondaria I grado 2004-05	Iscritti scuola secondaria I grado 2005-06	Iscritti scuola secondaria I grado 2006-07	Iscritti scuola secondaria I grado 2007-08	Iscritti scuola secondaria I grado 2008-09	Variazione % stranieri iscritti scuola secondaria I grado 2004-05/2008-09
Torino	6,9	7,9	9,0	10,4	11,3	68,7
Milano	8,3	9,1	10,4	11,3	12,1	49,6
Genova	8,7	8,9	10,1	11,0	11,4	29,0
Venezia	6,2	6,5	8,6	9,6	10,3	76,0
Bologna	9,2	9,7	11,1	12,2	13,1	53,1
Firenze	10,5	10,6	12,0	12,9	13,6	36,1
Roma	5,7	6,9	7,9	9,0	9,4	64,0
Napoli	0,7	0,9	1,1	1,1	1,3	59,3
Bari	1,1	1,5	1,8	2,0	2,1	70,0
Reggio Calabria	1,3	1,8	2,5	3,3	3,8	158,4
Italia	4,8	5,6	6,5	7,3	8,0	63,0

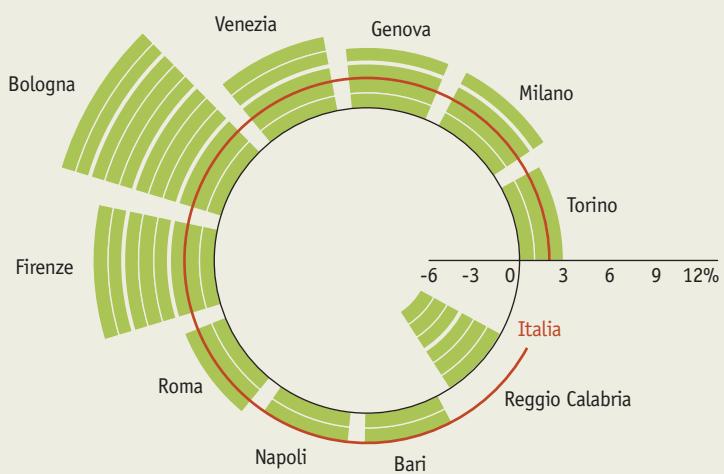
Fonte: elaborazione Cittalia su dati MIUR

76

Per quanto riguarda gli **iscritti alla scuola secondaria di II grado** (scuola superiore) l'unica variazione percentuale negativa nel confronto fra gli anni scolastici 2004-05 e 2008-09, si

riscontra a Reggio Calabria mentre in tutte le altre province la variazione è positiva con percentuali oltre l'11% a Bologna e oltre l'8% a Firenze.

GRAFICO 1.4.4 VARIAZIONE % ISCRITTI SCUOLA SECONDARIA II GRADO 2004-05/2008-09, DATI PROVINCIALI



La percentuale di ragazzi stranieri iscritta alle scuole superiori – dall’anno scolastico 2004-05 all’anno 2008-09 – è andata aumentando in tutte le province e, rispetto ai valori medi nazionali, è maggiore nelle province del nord (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze) e a Roma. Nonostante le alte variazioni percentuali, infatti, a Reggio Calabria

l’ultimo dato disponibile (anno scolastico 2008-09) evidenzia l’1,8% di iscritti stranieri, a Bari l’1,4% e a Napoli non si arriva all’1%.

Sono tre le province che evidenziano la variazione percentuale più alta di ragazzi iscritti alle scuole secondarie di II grado: Reggio Calabria, Napoli e Venezia.

**TABELLA 1.4.4 STRANIERI ISCRITTI ALLA SCUOLA SECONDARIA DI II GRADO (INCIDENZA PERCENTUALE) E VARIAZIONE 2004-05/2008-09
DATO PROVINCIALE**

Provincia	Iscritti scuola secondaria II grado 2004-05	Iscritti scuola secondaria II grado 2005-06	Iscritti scuola secondaria II grado 2006-07	Iscritti scuola secondaria II grado 2007-08	Iscritti scuola secondaria II grado 2008-09	Variazione % stranieri iscritti scuola secondaria II grado 2004-05/2008-09
Torino	4,0	5,2	6,3	7,3	7,7	96,4
Milano	4,7	6,2	7,2	8,0	8,7	93,7
Genova	5,7	6,4	7,7	8,7	9,0	65,7
Venezia	2,8	16,9	5,0	5,9	6,5	145,2
Bologna	5,3	6,6	7,4	8,2	9,3	96,0
Firenze	4,5	5,5	6,7	7,5	8,6	106,1
Roma	3,5	4,7	5,6	6,1	6,3	88,1
Napoli	0,3	0,4	0,7	0,8	0,8	153,2
Bari	0,7	0,9	1,1	1,3	1,4	95,7
Reggio Calabria	0,5	0,9	1,4	1,6	1,8	222,3
Italia	2,4	3,1	3,8	4,3	4,8	102,9

Fonte: elaborazione Cittalia su dati MIUR

1.5 LE PERSONE E IL LAVORO

78

Anche in questa sezione non è possibile procedere ad un confronto puntuale tra la situazione del comune centrale e quella dei comuni della corona avendo a disposizione solamente i dati provinciali. Le tendenze provinciali, però, sono rilevanti per la riflessione sul ruolo delle città metropolitane come luoghi in cui si può sviluppare nuova conoscenza e nuove opportunità professionali.

Rispetto al lavoro e all'occupazione della popolazione attiva (15-64 anni) tutte le province mostrano di aver subito gli effetti della crisi economica in corso: i dati dell'occupazione crollano praticamente in tutte le province, a partire dal 2008-09, a parte Napoli e Reggio Calabria dove erano già in flessione dagli anni precedenti.

Il tasso di occupazione nazionale del 2012 è pari al 57%. Rispetto a questo dato tutte e tre le province del sud prese in esame – Napoli, Bari e Reggio Calabria – mostrano valori inferiori mentre tutte le province del nord e del centro hanno valori superiori. Le punte estreme sono quelle della provincia di Napoli con un tasso di occupazione pari al 36,6% e Bologna con il 68,6%. La variazione percentuale del tasso di occupazione dal 2004 al 2012 mostra, però, una situazione negativa proprio per la provincia di Bologna che – nel periodo considerato- cala dell'1%, insieme alle province di Napoli e Reggio Calabria che calano, rispettivamente, del 14% e dell'11%.

La variazione percentuale 2004-2012 evidenzia come l'occupazione maschile subisca ovunque variazioni negative – a parte la provincia di Firenze che rimane stabile- mentre i tas-

si di occupazione femminile, con l'eccezione delle province di Napoli e Reggio Calabria che sono in calo e di Bologna che rimane stabile, aumentano ovunque, soprattutto nella provincia di Torino.

Osservando le variazioni percentuali del **tasso di disoccupazione** dal 2004 al 2012, si evidenzia in molte province un aumento consistente della disoccupazione soprattutto per i maschi: a Milano la variazione è del 111%, a Venezia del 140% e a Bologna si arriva oltre il 165%, anche se queste province rimangono quelle con i tassi di disoccupazione più bassi della media nazionale, insieme a Firenze, Genova, e Torino. Il tasso di disoccupazione femminile è evidentemente aumentato, dal 2004 al 2011, soprattutto nella provincia di Bologna, pur rimanendo il valore più basso tra le dieci province esaminate: 6,8% contro il 25,4% della provincia di Napoli che, insieme al 19% di Reggio Calabria, ha il tasso di disoccupazione femminile più alto.

Il tasso di attività nazionale nel 2012 è di circa 49%. Sotto questo valore si trovano le province di Napoli, Reggio Calabria e Bari. I valori più alti – oltre il 54% – sono quelli delle province di Bologna e di Milano. Per quanto riguarda le differenze di genere, il tasso di attività varia in negativo, dal 2004 al 2011, prevalentemente per i maschi, tranne nelle province di Firenze, Bologna e Genova. Per quanto riguarda, infine, il tasso di attività femminile i valori negativi – nel confronto fra il 2004 e il 2012 – sono evidenti nelle province di Napoli, Reggio Calabria e spicca un – 61% nella provincia di Torino.

**TABELLA 1.5.1 OCCUPAZIONE, DISOCCUPAZIONE
E ATTIVITÀ 15-64 ANNI**

Provincia	tasso di occupazione (15-64 anni)		tasso di disoccupazione (15-64 anni)		tasso di attività (15 +)	
	valori 2012	variazione % 2004/2012	valori 2012	variazione % 2004/2012	valori 2012	variazione % 2004/2012
MASCHI						
Torino	69,8	-2,1	9,0	74,9	60,0	-0,5
Milano	72,0	-4,1	7,6	111,0	63,1	-3,0
Genova	71,1	-1,2	6,5	70,3	57,5	0,7
Venezia	72,7	-1,5	6,9	139,8	61,9	-1,3
Bologna	73,6	-1,9	7,0	165,7	61,8	2,2
Firenze	74,4	0,0	6,6	102,4	61,8	2,5
Roma	69,3	-2,8	9,3	55,4	61,9	-1,5
Napoli	49,4	-17,7	21,1	41,5	53,3	-13,8
Bari	62,7	-2,5	14,1	23,8	60,1	-2,6
Reggio Calabria	48,4	-16,8	18,1	9,7	48,5	-15,8
Italia	66,5	-4,6	9,9	55,7	59,6	-2,8
FEMMINE						
Torino	56,9	10,4	10,8	45,7	16,1	-61,1
Milano	60,8	6,8	8,0	33,5	48,5	6,0
Genova	55,0	6,8	9,3	31,3	41,2	9,4
Venezia	52,1	6,6	11,3	43,5	42,8	7,7
Bologna	63,7	0,0	6,8	89,1	48,6	3,4
Firenze	60,3	6,3	7,6	7,1	46,0	5,4
Roma	53,1	6,0	11,0	16,0	44,6	4,0
Napoli	24,2	-7,0	25,4	-4,5	26,2	-10,5
Bari	34,2	15,9	19,1	-9,0	32,7	8,5
Reggio Calabria	32,6	-1,0	13,1	-44,7	28,7	-13,2
Italia	47,1	4,1	11,9	12,8	39,8	3,8
TOTALE						
Torino	63,3	3,1	9,8	60,3	52,8	4,7
Milano	66,4	0,7	7,8	68,1	55,5	0,9
Genova	63,0	2,3	7,8	49,3	48,9	4,7
Venezia	62,4	1,6	8,8	79,4	51,9	2,1
Bologna	68,6	-1,1	6,9	124,3	54,9	2,8
Firenze	67,2	2,6	7,1	42,9	53,5	3,8
Roma	61,0	1,0	10,0	33,2	52,8	1,0
Napoli	36,6	-14,5	22,6	19,8	39,1	-12,9
Bari	48,3	3,3	16,0	9,1	46,8	3,0
Reggio Calabria	40,4	-11,1	16,2	-15,8	38,2	-14,9
Italia	56,8	-1,1	10,7	33,0	49,3	-0,2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

80

Questi dati raccontano anzitutto di una situazione di crisi che, come è noto, coinvolge tutto il Paese, con ripercussioni evidenti sul mercato del lavoro delle province del sud ma anche di realtà economiche importanti come alcune province del nord.

Inoltre, evidenziano due aspetti di natura più culturale: da una parte la disparità tra i generi, soprattutto nelle province del sud che hanno tassi di occupazione e di attività femminile al di sotto dei valori nazionali. Vale la pena ricordare che l'Italia, nel 2011, presenta un tasso di occupazione femmini-

le "distante da quello dell'UE di 12,4 punti percentuali (...)"¹, per cui le province che hanno tassi inferiori alla media nazionale si collocano molto distanti dall'Europa. Si ritiene, poi, che i numeri ufficiali degli occupati e dei disoccupati vadano considerati alla luce di una realtà sommersa che, spesso, è lavoro irregolare. Questo fenomeno riguarda, in particolare, alcune regioni del sud, tre le quali anche quelle in cui si trovano le tre province prese qui in esame. Da questo punto di vista, la situazione del lavoro può essere diversa da quella raccontata dai dati ufficiali.

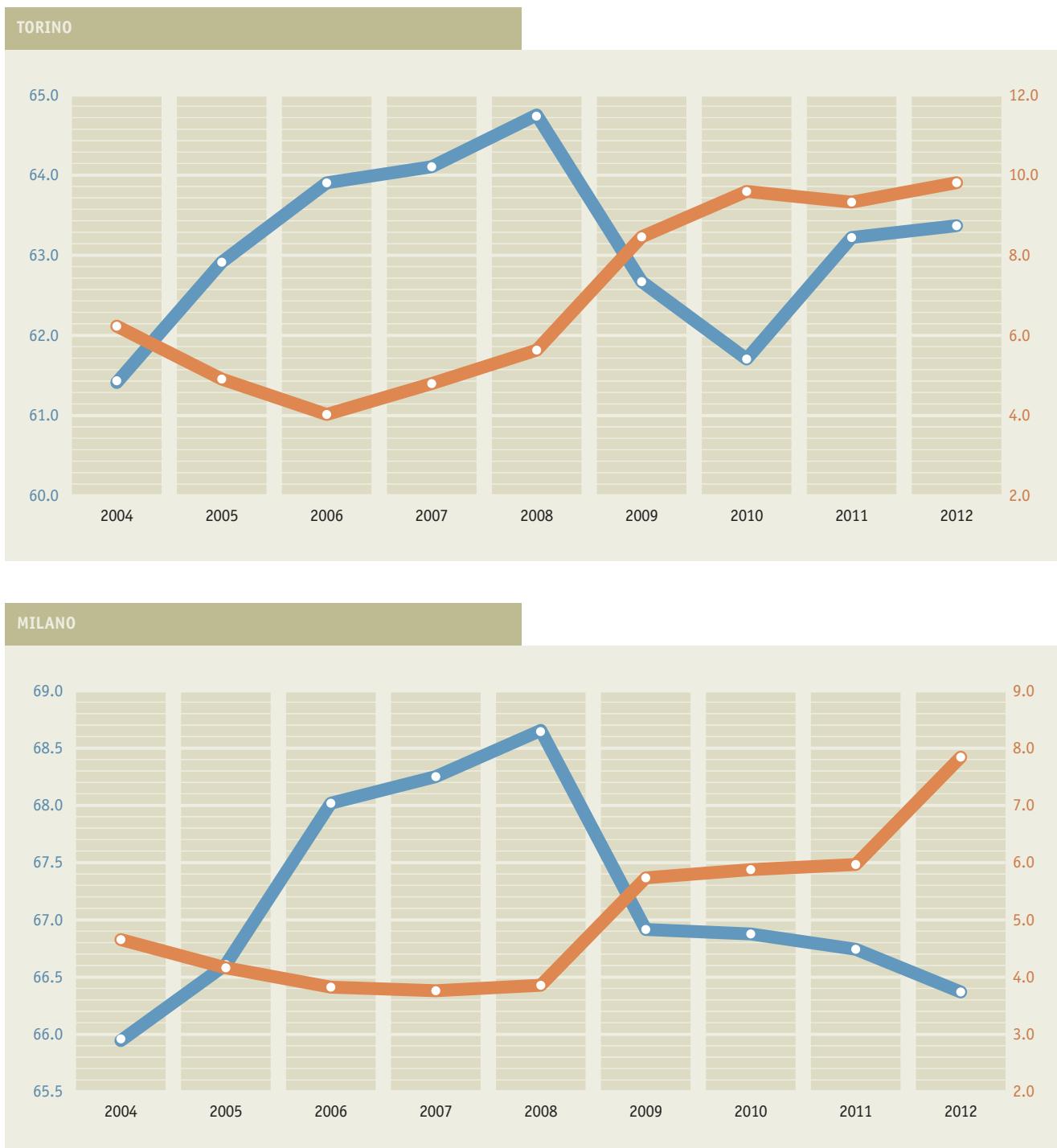
TABELLA 1.5.2 UNITÀ DI LAVORO IRREGOLARI, 2010	
Regioni	Ula irregolari
Piemonte	11,2
Liguria	12,5
Lombardia	7,6
Veneto	8,4
Emilia-Romagna	8,3
Toscana	9,1
Lazio	11,4
Campania	18,6
Puglia	18,2
Calabria	31,0
Italia	12,2

Fonte: Istat, Conti economici regionali ²

1 Da Istat, Noi Italia, http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1%5Bid_pagina%5D=496&cHash=7149de1ad6d3f9049d1bbebc1ac97a93
 2 http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1%5Bid_pagina%5D=504&cHash=5e409e76a17a0aa411f0c8af6470986e

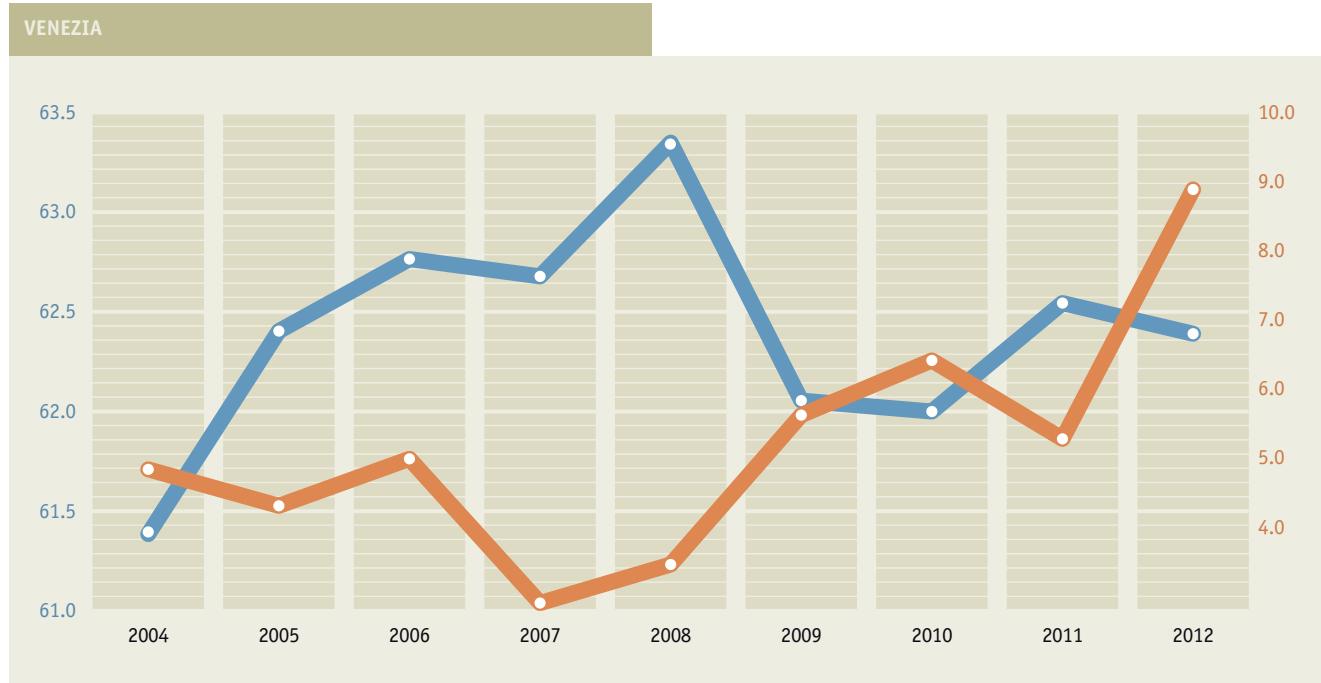
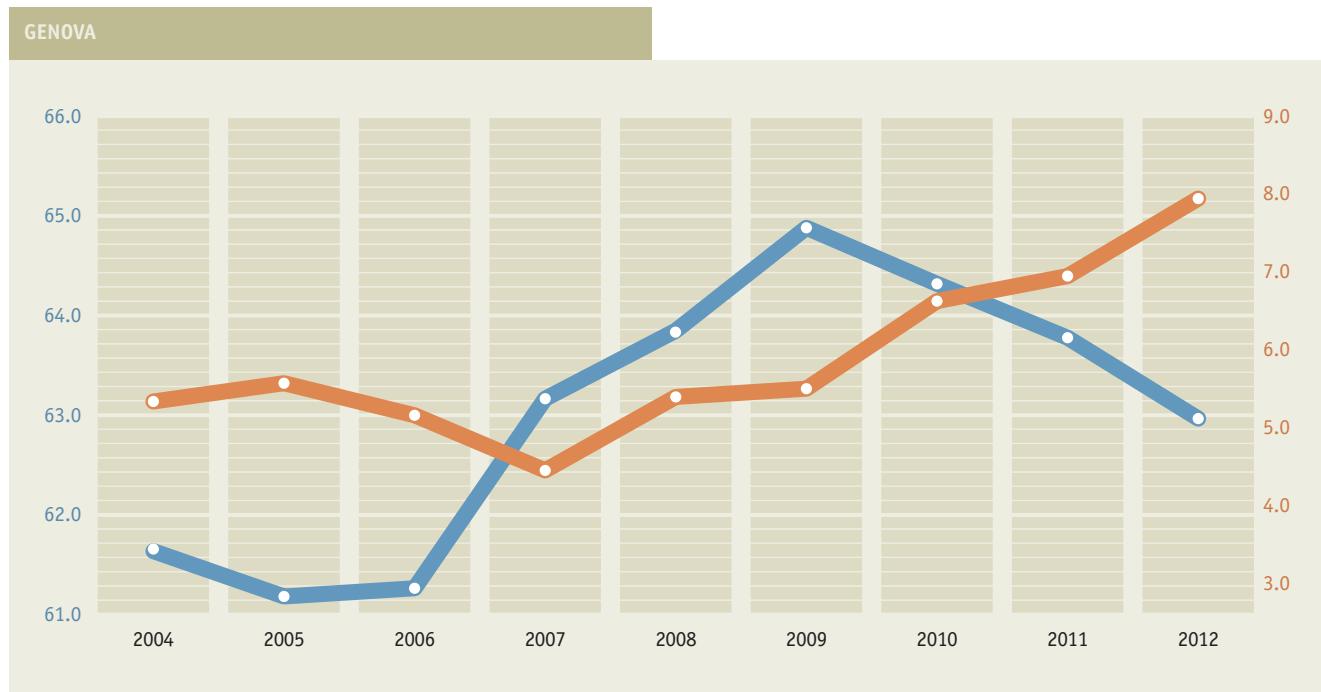
GRAFICO 1.5.1 CONFRONTO DELL'ANDAMENTO DEL TASSO DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE (15-64), 2004-2012 PER CITTÀ

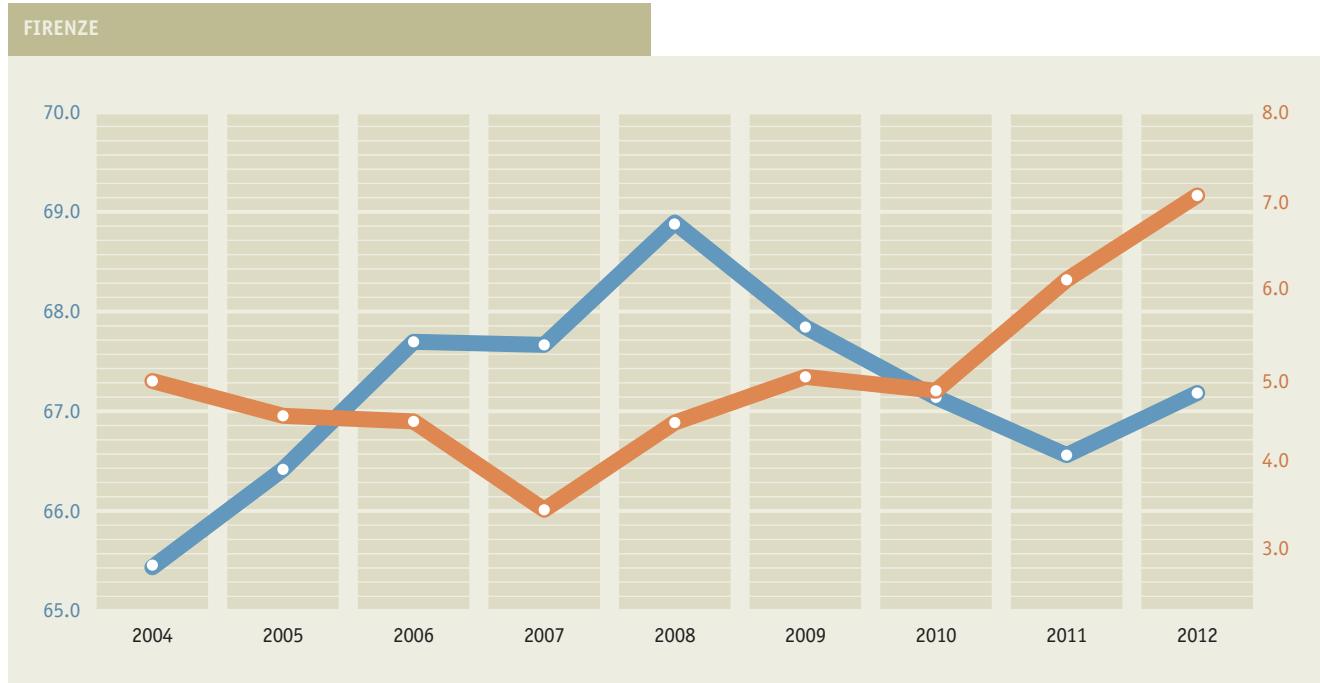
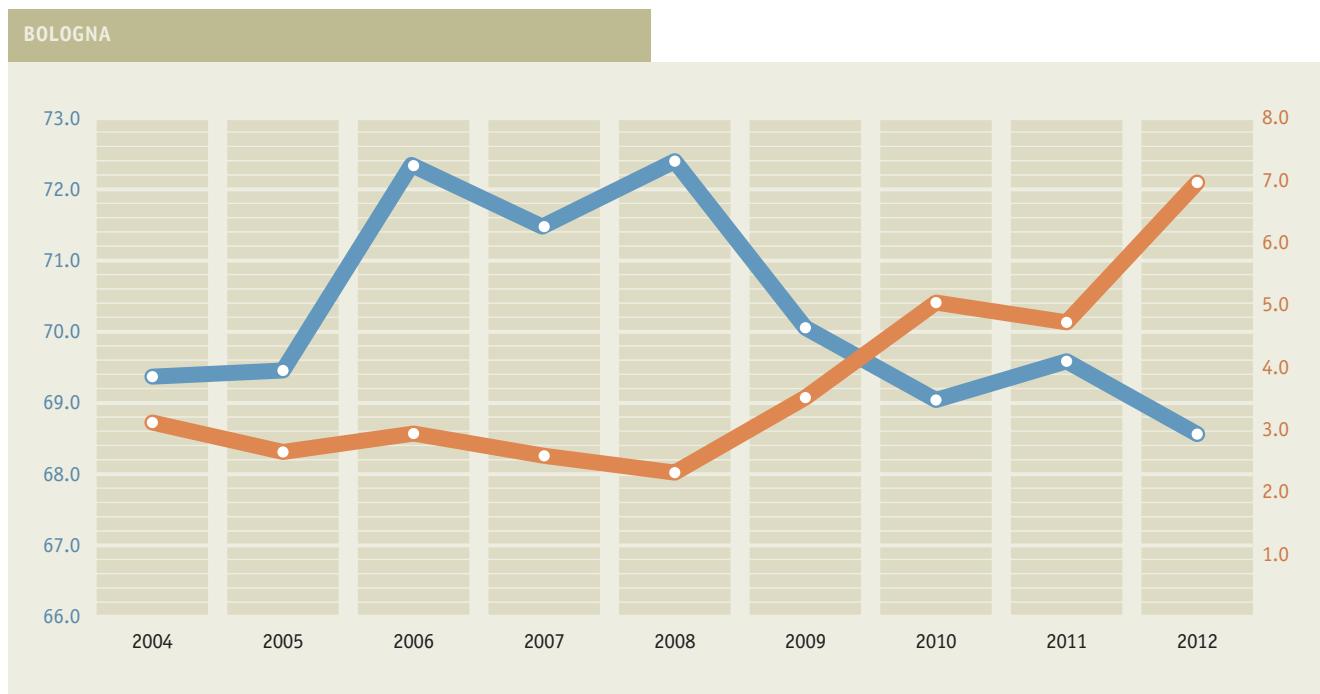
— Tasso occupazione 15-64
— Tasso disoccupazione 15-64



**GRAFICO 1.5.1 CONFRONTO DELL'ANDAMENTO DEL TASSO
segue**
DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE (15-64),
2004-2012 PER CITTÀ

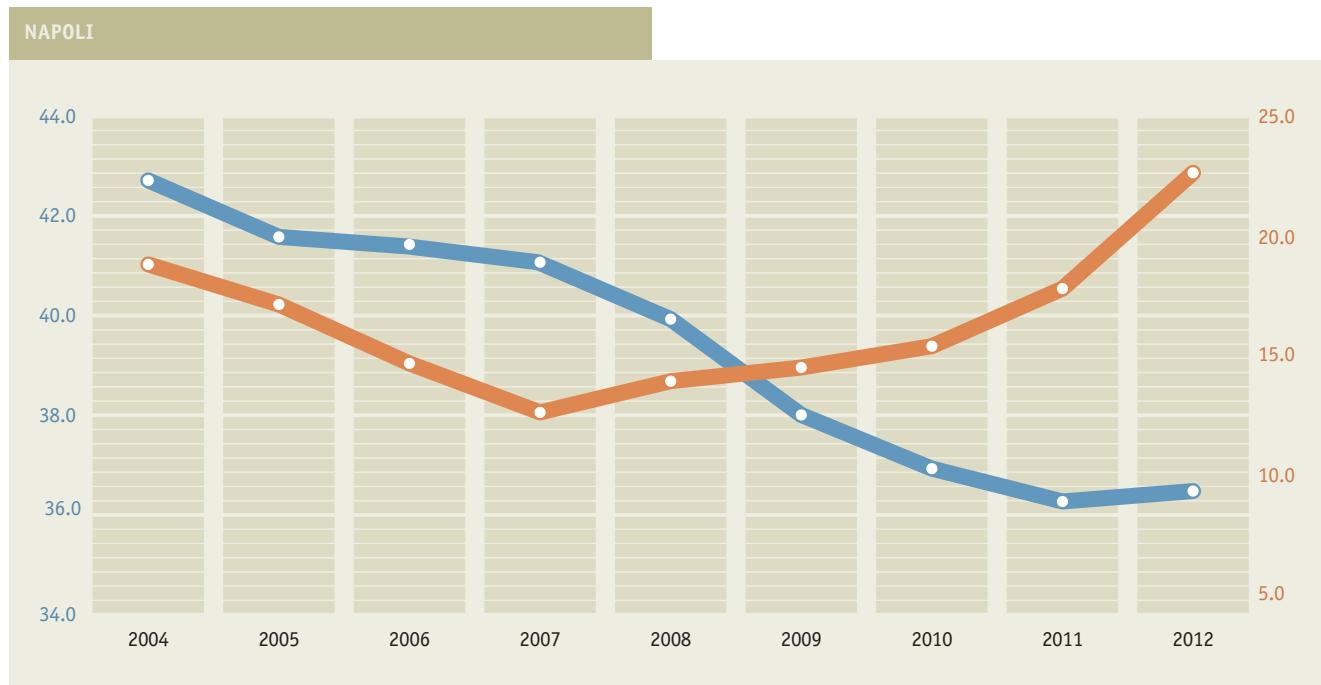
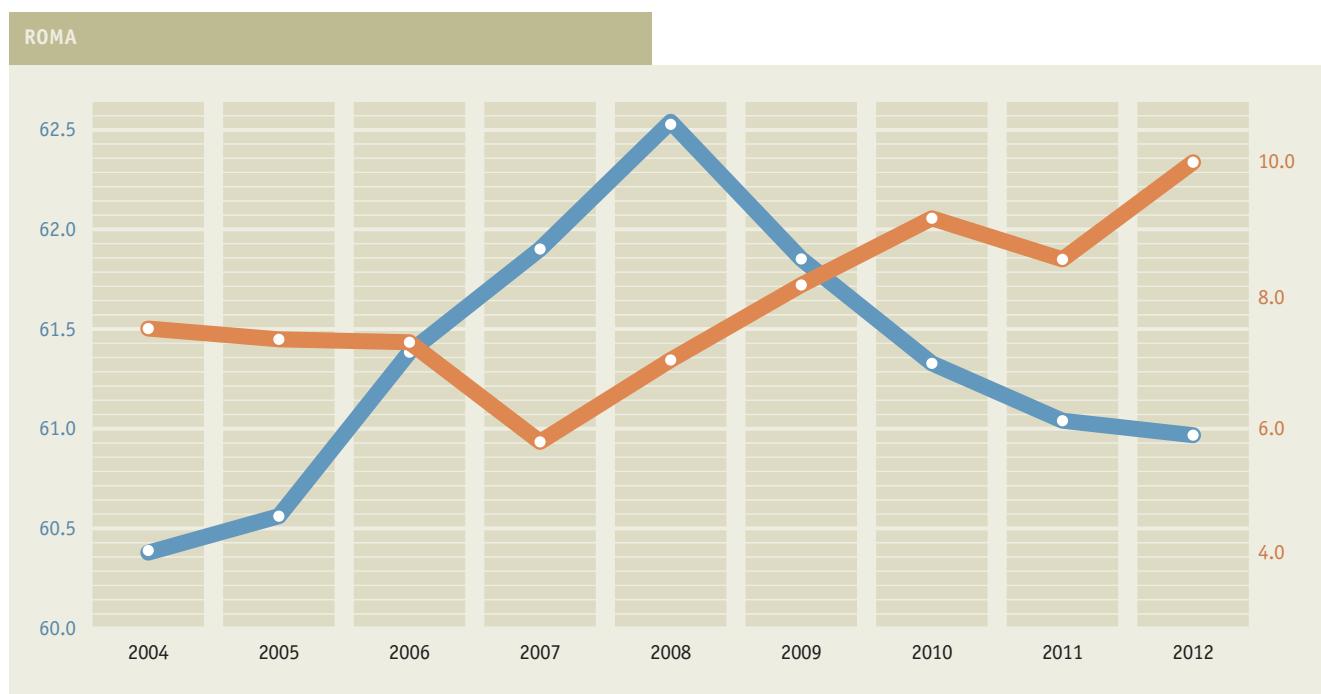
Tasso occupazione 15-64
Tasso disoccupazione 15-64

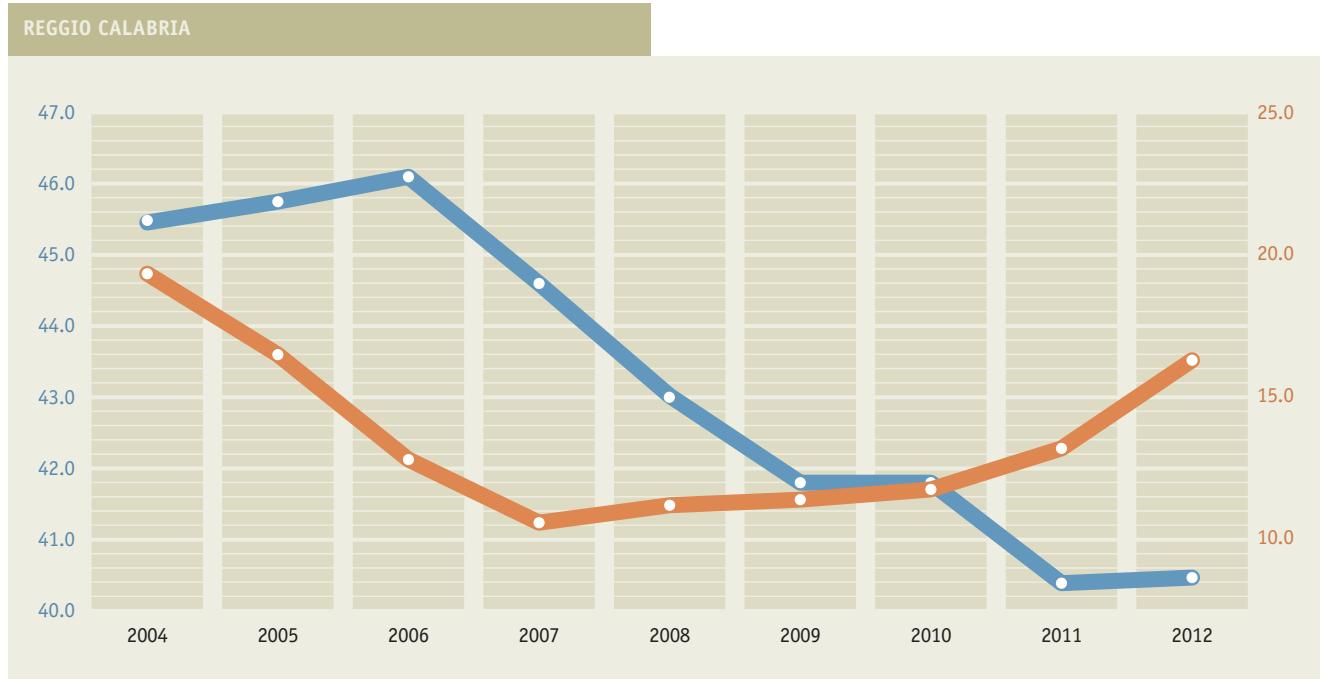
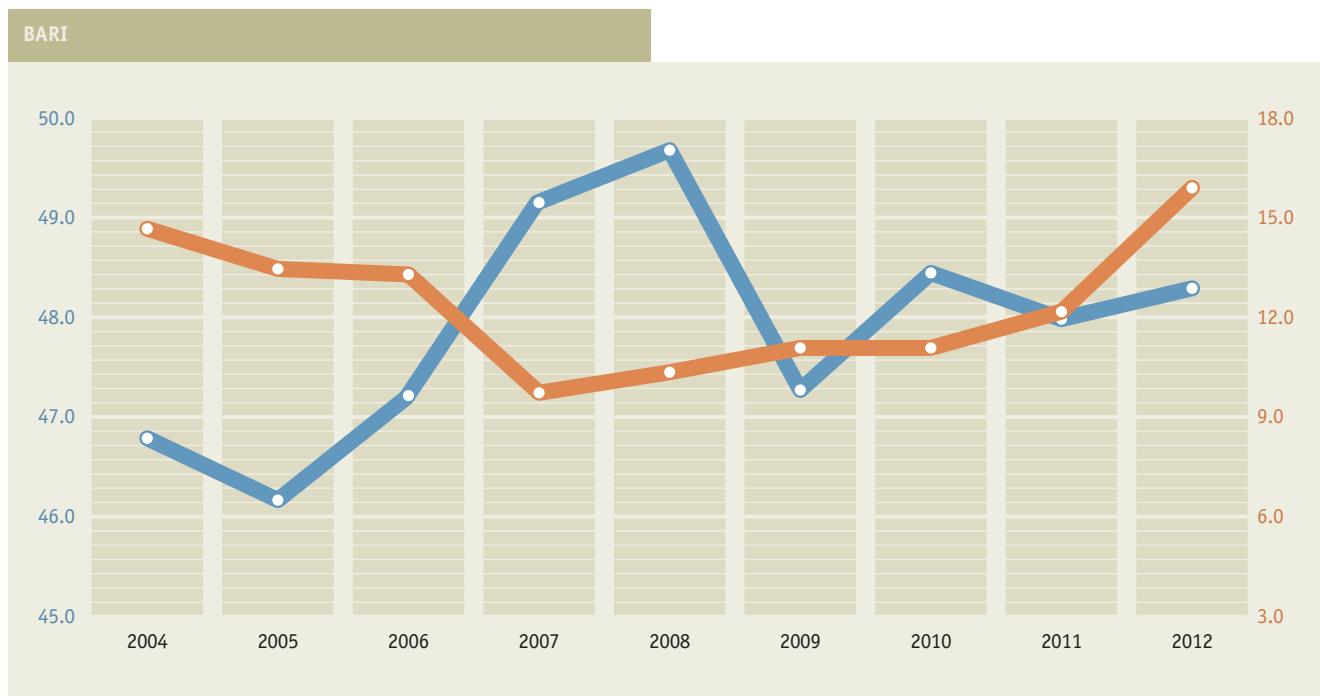




**GRAFICO 1.5.1 CONFRONTO DELL'ANDAMENTO DEL TASSO
segue**
DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE (15-64),
2004-2012 PER CITTÀ

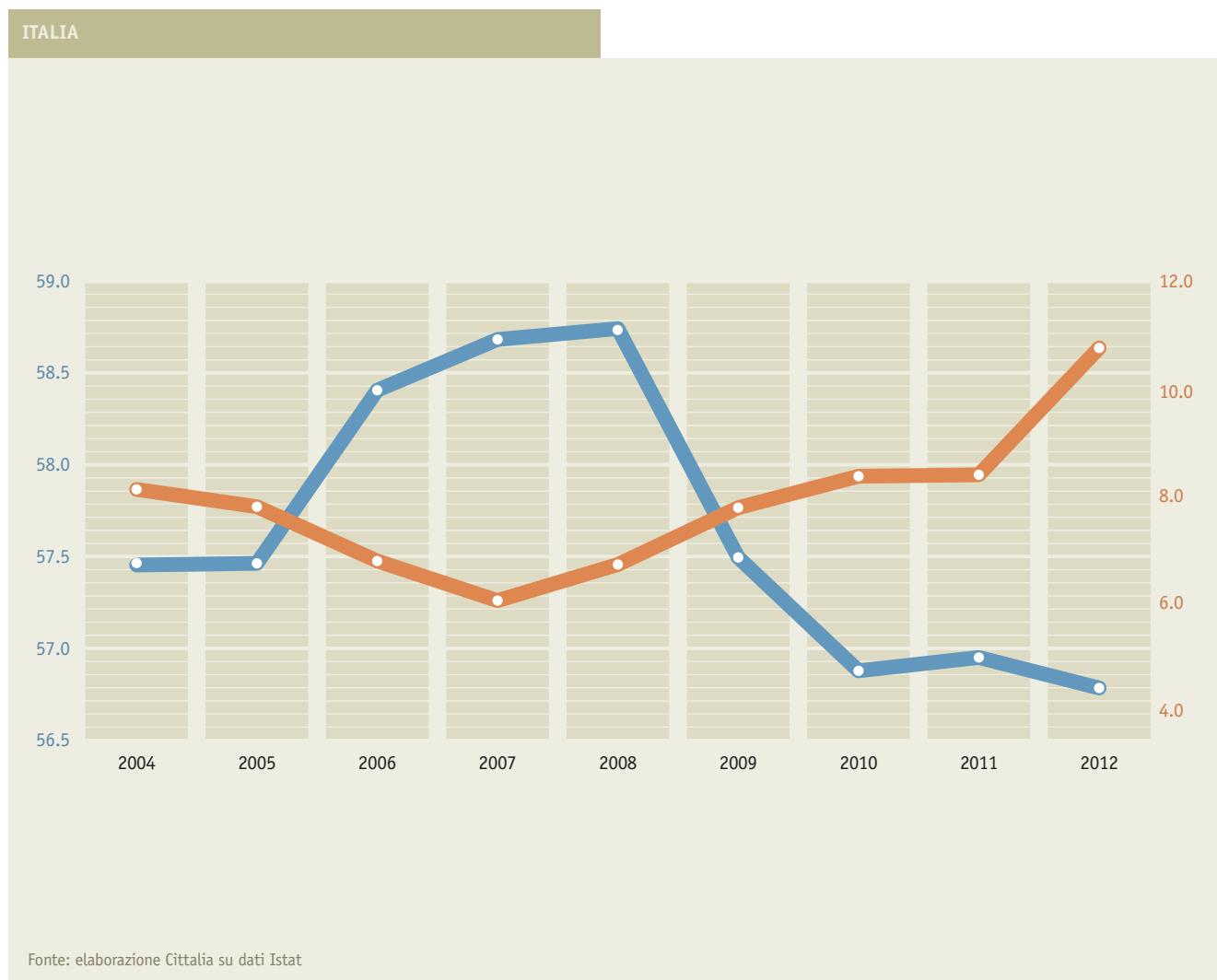
Tasso occupazione 15-64
Tasso disoccupazione 15-64





**GRAFICO 1.5.1 CONFRONTO DELL'ANDAMENTO DEL TASSO
segue**
DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE (15-64),
2004-2012 PER CITTÀ

Tasso occupazione 15-64
Tasso disoccupazione 15-64



Di seguito si prende in esame una particolare fascia di popolazione ovvero i più giovani che si affacciano al mercato del lavoro: la fascia di età esaminata è quella che va dai 15 ai 24 anni. Prima di osservare l'andamento dei tassi di occupazione, disoccupazione e attività, si propone di prendere in considerazione un fenomeno che incide sulle dinamiche del mercato del lavoro dal lato della domanda: ogni anno, infatti, ci

sono circa 18-20 giovani ogni 100 (dai 18 ai 24 anni) che abbandonano prematuramente gli studi. Sono oltre 2 milioni di persone che si riversano sul mercato del lavoro senza titoli di studio e con scarsa professionalità da offrire. Come si vede nella tabella 24 il fenomeno dell'abbandono degli studi riguarda tutte le regioni anche se i numeri più alti si trovano in Campania e Puglia.

TABELLA 1.5.3 % GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI PER REGIONE				
Regioni Ripartizioni Geografiche	2008	2009	2010	2011
Piemonte	18,4	19,8	17,6	16,0
Liguria	12,6	12,4	16,2	15,0
Lombardia	19,8	19,9	18,4	17,3
Veneto	15,6	16,9	16,0	16,8
Emilia-Romagna	16,6	15,0	14,9	13,9
Toscana	16,5	16,9	17,6	18,6
Lazio	13,2	11,2	13,4	15,7
Campania	26,3	23,5	23,0	22,0
Puglia	24,3	24,7	23,4	19,5
Calabria	18,7	17,4	16,1	18,2
Italia	19,7	19,2	18,8	18,2

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

88

Il tasso di occupazione nazionale di questa fascia di popolazione, è diminuito – dal 2004 al 2012 – di circa il 32%; quello femminile di oltre il 35% e di quasi il 30% quello maschile. È da sottolineare una generale tendenza alla diminuzione del tasso di occupazione in tutte le province analizzate. La variazione percentuale tra il 2004 e il 2012 mostra che la situazione è peggiorata ovunque, sia per i maschi che per le femmine, con l'unica eccezione del dato della provincia di Reggio Calabria per quanto riguarda la variazione del tasso di occupazione femminile che, però, rimane molto al di sotto della media nazionale, come del resto anche nella provincia di Napoli.

Il tasso di disoccupazione aumenta ovunque con l'ecce-

zione della provincia di Reggio Calabria. La variazione percentuale più alta dal 2004 al 2012 si riscontra nella provincia di Venezia in crescita di oltre il 216%, mentre nella provincia di Reggio Calabria il tasso di disoccupazione cala di circa il 15%. In questa provincia è, in particolare, il tasso di disoccupazione femminile a calare di quasi il 54%.

Il tasso di attività a livello nazionale decresce con una variazione percentuale, dal 2004 al 2012, del 19,4%, segno che diminuiscono le occasioni di lavoro. Dalle variazioni percentuali emerge che è in calo soprattutto il tasso di attività femminile: la variazione percentuale è negativa per tutte le province considerate. Al contrario, cresce ovunque il tasso di attività maschile.

**TABELLA 1.5.4 OCCUPAZIONE, DISOCCUPAZIONE E ATTIVITÀ
15-24 ANNI**

Provincia	Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di attività	
	valori 2012	variazione % 2004/2012	valori 2012	variazione % 2004/2012	valori 2012	variazione % 2004/2012
MASCHI						
Torino	24,3	-36,8	34,9	86,9	37,3	1,7
Milano	20,8	-40,5	28,6	77,9	29,3	1,7
Genova	23,0	-16,8	26,4	27,3	31,3	2,6
Venezia	25,8	-35,0	25,9	195,1	34,8	1,8
Bologna	24,2	-37,2	31,7	412,0	35,5	2,1
Firenze	28,5	-16,6	23,4	155,3	37,2	2,6
Roma	16,9	-21,8	39,2	44,1	27,9	3,2
Napoli	12,5	-49,1	53,7	45,3	26,9	1,8
Bari	20,8	-31,1	42,3	66,6	36,0	2,2
Reggio Calabria	10,4	-40,9	57,8	19,1	24,7	2,1
Italia	21,9	-29,8	33,7	63,3	33,1	2,1
FEMMINE						
Torino	19,6	-27,5	32,6	84,2	29,1	-11,4
Milano	18,6	-39,3	28,5	72,1	26,0	-29,2
Genova	17,0	-14,4	29,4	40,7	24,1	-4,0
Venezia	12,2	-67,8	46,4	269,2	22,8	-47,4
Bologna	20,3	-15,3	25,3	53,7	27,2	-5,2
Firenze	17,8	-21,1	31,3	1,2	26,0	-20,4
Roma	13,2	-39,4	41,2	39,6	22,4	-27,5
Napoli	8,9	-34,3	53,4	8,8	19,0	-28,7
Bari	12,3	-31,4	51,8	18,7	25,5	-19,9
Reggio Calabria	15,2	71,1	27,5	-53,8	21,0	-4,3
Italia	15,0	-35,1	37,5	37,8	24,0	-24,4
TOTALE						
Torino	22,0	-32,8	33,9	85,5	33,3	-16,9
Milano	19,7	-40,0	28,7	76,1	27,7	-29,4
Genova	20,1	-15,4	27,6	32,7	27,8	-7,3
Venezia	19,3	-50,3	33,6	216,1	29,1	-33,0
Bologna	22,3	-28,3	28,9	175,3	31,4	-9,7
Firenze	23,5	-18,4	26,4	42,7	31,9	-9,7
Roma	15,1	-30,4	40,1	41,4	25,2	-16,8
Napoli	10,7	-44,1	53,6	28,3	23,0	-30,1
Bari	16,7	-30,6	46,1	38,0	30,9	-14,5
Reggio Calabria	12,7	-3,7	44,6	-15,7	22,9	-18,2
Italia	18,6	-31,7	35,3	50,2	28,7	-19,4

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

90

Ci sono molti giovani che appartengono a questa fascia di età che, in realtà, non sono occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione e sono stati definiti i **giovani Neet** (Not in Education, Employment or Training). Vista la situazione del mercato del lavoro italiano, è importante ricordare che -secondo i dati Istat - nel 2011 **più di due milioni di giovani** non sono inseriti nel mercato del lavoro ma neppure in percorsi di formazione o istruzione. Sono di più le femmine che si trovano in questa situazione. La criticità aumenta se si confronta l'Italia con gli altri paesi europei: **in Italia i giovani Neet sono il 22,7% della popolazione tra i 15 ed i 29 anni mentre la media europea è intorno al 15,4%**.

Si ritiene importante il confronto anche con l'altra fascia di età giovanile cioè 25-34 anni, che comprende i neo laureati che si inseriscono nel mondo del lavoro. A questo proposito, prima di esaminare i dati relativi all'occupazione, disoccupazione e attività, si prone di osservare la percentuale di popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario. Si tratta di dati regionali ma arricchiscono l'analisi dei contesti territoriali dei quali stiamo trattando. Da sottolineare il dato nazionale: nel 2011 solo il 20% ha un titolo universitario. La Strategia Europea per il prossimo decennio prevede che il target da raggiungere sia del 40% e attualmente l'Italia è all'ultimo posto della graduatoria dell'Unione (la media UE27 è del 34,6%)³

Nel 2011 la percentuale di laureati più alta si trova in Emilia Romagna (quasi 24%); la più bassa in Puglia (15,5%).

I valori del 2012 mostrano, per la fascia 25-34 anni, un **tasso di occupazione** nazionale del 63,8% (in diminuzione rispetto al 2011), un **tasso di disoccupazione** di circa il 15% (in aumento sul 2011) e un **tasso di attività** pari a 75% (in aumento rispetto al 2011).

La variazione del tasso di occupazione dal 2004 al 2012, mostra una sola provincia con un valore positivo che è Bari dove, per altro, la variazione percentuale dell'occupazione femminile aumenta del 25%, a fronte di realtà come Napoli dove diminuisce, nello stesso periodo, del 20%.

Il tasso di disoccupazione nazionale di questa fascia di popolazione arriva nel 2012 a quasi il 15% e ci sono realtà cri-

TABELLA 1.5.5 % POPOLAZIONE IN ETÀ 30-34 ANNI CHE HA CONSEGUITO UN TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO PER REGIONE

Regioni Ripartizioni Geografiche	2008	2009	2010	2011
Piemonte	18,1	17,9	20,1	20,4
Liguria	22,1	23,7	24,8	23,5
Lombardia	20,9	21,7	22,8	22,4
Veneto	17,0	17,3	18,6	21,0
Emilia-Romagna	21,8	22,6	20,8	23,8
Toscana	23,0	20,0	20,8	21,9
Lazio	25,5	25,6	26,2	23,1
Campania	14,2	12,9	12,9	14,7
Puglia	15,4	13,8	15,4	15,5
Calabria	19,2	21,3	19,2	17,2
Italia	19,2	19,0	19,8	20,3

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

tiche, come la provincia di Napoli, nella quale il tasso di disoccupazione arriva al 31,6%. Le variazioni percentuali di questo tasso, dal 2004 al 2012, evidenziano una situazione critica soprattutto per l'aumento della disoccupazione maschile nelle province di Milano, Genova, Venezia e Bologna con variazioni che vanno dal 117% di Genova, al 479% di Venezia. Anche il tasso di disoccupazione femminile cresce ma le variazioni percentuali non sono così grandi: il picco è quello della provincia di Napoli con il 36%.

Infine, nel confronto fra il 2004 e il 2012, il **tasso di attività** generale decresce ovunque con l'eccezione delle province di Bari, Torino e Roma. In particolare, decresce il tasso di attività maschile che arriva, nel 2012, all'84% (in leggera crescita rispetto al 2011). Anche il tasso di attività femminile e il tasso di attività nazionale sono in leggera crescita rispetto ai dati del 2011.

³ http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1%5Bid_pagina%5D=429&cHash=31668f321130b848b9623a76d509973e

**TABELLA 1.5.6 OCCUPAZIONE, DISOCCUPAZIONE E ATTIVITÀ
25-34 ANNI**

Provincia	Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di attività	
	valori 2012	variazione % 2004/2012	valori 2012	variazione % 2004/2012	valori 2012	variazione % 2004/2012
MASCHI						
Torino	80,0	-7,8	10,9	66,4	89,9	-3,2
Milano	81,1	-10,5	9,4	203,6	89,5	-4,2
Genova	75,7	-14,7	11,6	117,5	85,7	-8,6
Venezia	79,7	-13,6	13,8	479,0	92,5	-2,2
Bologna	82,3	-7,6	9,0	117,0	90,4	-2,7
Firenze	83,4	-7,1	6,5	37,5	89,2	-5,3
Roma	74,2	-8,2	14,2	75,3	86,4	-1,8
Napoli	48,9	-23,6	28,9	45,6	68,8	-13,8
Bari	67,1	-2,0	17,2	6,7	81,0	-0,8
Reggio Calabria	56,4	-7,8	23,7	6,7	73,8	-6,2
Italia	72,6	-10,3	13,5	62,0	84,0	-4,8
FEMMINE						
Torino	68,6	0,6	14,7	45,3	80,4	5,9
Milano	74,9	-3,0	10,0	55,1	83,2	0,8
Genova	76,2	1,1	12,5	94,5	75,6	-6,1
Venezia	60,7	-14,9	15,9	86,5	72,2	-7,4
Bologna	76,9	-3,5	7,1	16,1	82,8	-2,4
Firenze	63,6	-16,8	13,1	131,5	73,2	-9,7
Roma	62,4	1,7	14,2	9,8	72,8	3,3
Napoli	25,7	-20,3	36,1	14,9	40,2	-14,5
Bari	45,7	24,6	23,2	-18,4	59,5	16,1
Reggio Calabria	30,5	-7,1	27,3	-20,4	40,0	-19,9
Italia	54,9	-6,3	16,6	25,9	65,8	-2,5
TOTALE						
Torino	74,2	-4,5	12,7	56,6	85,1	0,6
Milano	78,1	-7,1	9,7	109,2	86,5	-1,8
Genova	71,1	-13,5	12,0	105,9	80,8	-7,4
Venezia	70,0	-14,6	14,8	189,9	82,1	-5,0
Bologna	79,6	-5,8	8,1	59,9	86,6	-2,7
Firenze	73,3	-11,5	9,6	85,4	81,0	-7,2
Roma	68,3	-3,7	14,2	38,1	79,6	0,7
Napoli	37,3	-22,1	31,6	30,5	54,5	-13,8
Bari	56,0	5,5	19,9	-3,8	69,9	4,5
Reggio Calabria	43,7	-6,5	24,9	-7,8	58,3	-9,0
Italia	63,8	-8,6	14,9	43,0	74,9	-3,9

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

1.6 GLI UTENTI DEI SERVIZI

92

Il focus di questo paragrafo è la popolazione analizzata in quanto utente potenziale del sistema dei servizi: sociali, sanitari, educativi, di supporto alla genitorialità e alle famiglie, per i giovani, assistenziali e di socializzazione per gli anziani, ecc. L'intento è quello di osservare come si distribuiscono varie fasce di popolazione nel comune centrale, nei comuni della corona e, di conseguenza individuare quali siano i possibili effetti sulla città metropolitana.

Le fasce di età considerate sono:

- 0-2 anni con riferimento ai bambini che possono frequentare gli asili nido;
- 3-5 anni con riferimento ai bambini che possono frequentare le scuole materne;
- 6-10 anni con riferimento ai ragazzi che frequentano le scuole primarie (elementari);
- 11-13 anni con riferimento ai ragazzi che frequentano le scuole secondarie di I grado (medie);
- 14-18 anni con riferimento ai ragazzi che frequentano le scuole secondarie di II grado (superiori);
- 19-34 anni e 35-64 anni sono due macro classi di età che segnano il passaggio dalla giovinezza all'età adulta;

- 65-84 anni e 85+ sono due macro classi di età che fanno riferimento alla terza e quarta età.

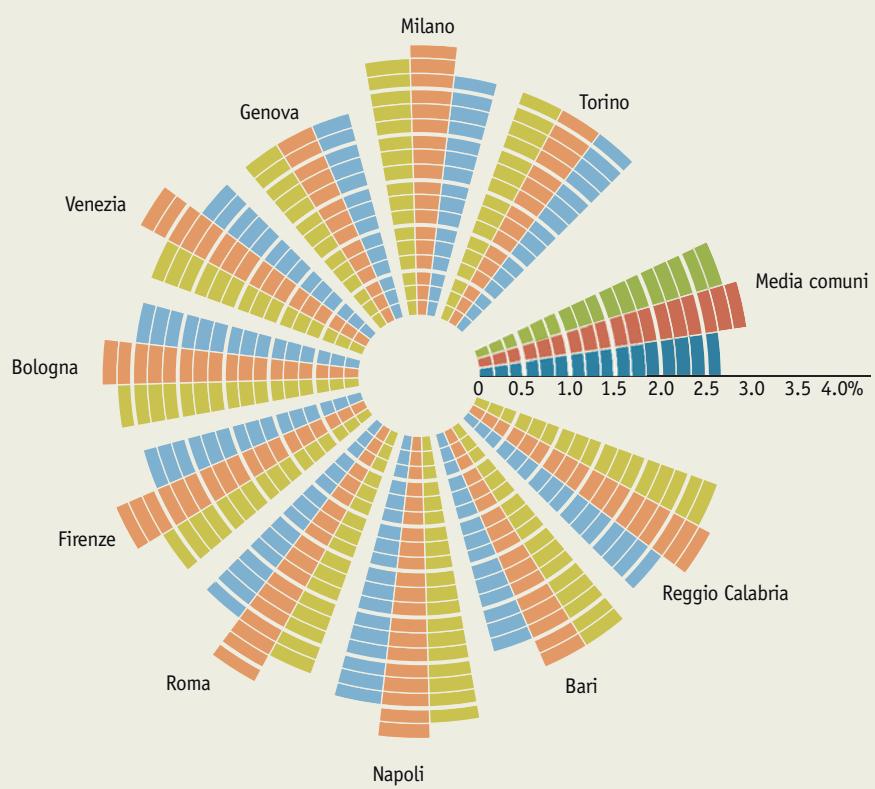
Per ognuna di queste classi di età si procede di seguito ad osservare:

- quanto incida percentualmente ogni fascia di età sulla popolazione complessiva della città, su quella della corona e su quella della città metropolitana. Questo indica il peso della popolazione di riferimento rispetto al totale dei residenti;
- quanto incida percentualmente la popolazione della singola fascia di età che si trova nella corona sulla stessa popolazione che si troverà nella città metropolitana. Questo indica il peso della popolazione di riferimento sulla città metropolitana.

In tutte le città la **popolazione pre scolare** (0-2 anni e 3-5 anni) incide, sul totale della popolazione residente, maggiormente nei comuni della corona, rispetto al comune centrale. La realtà in cui questa differenza è meno evidente è Genova per tutte e due le fasce d'età considerate.

**GRAFICO 1.6.1 POPOLAZIONE 0-2:
INCIDENZA SU POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO, 2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana

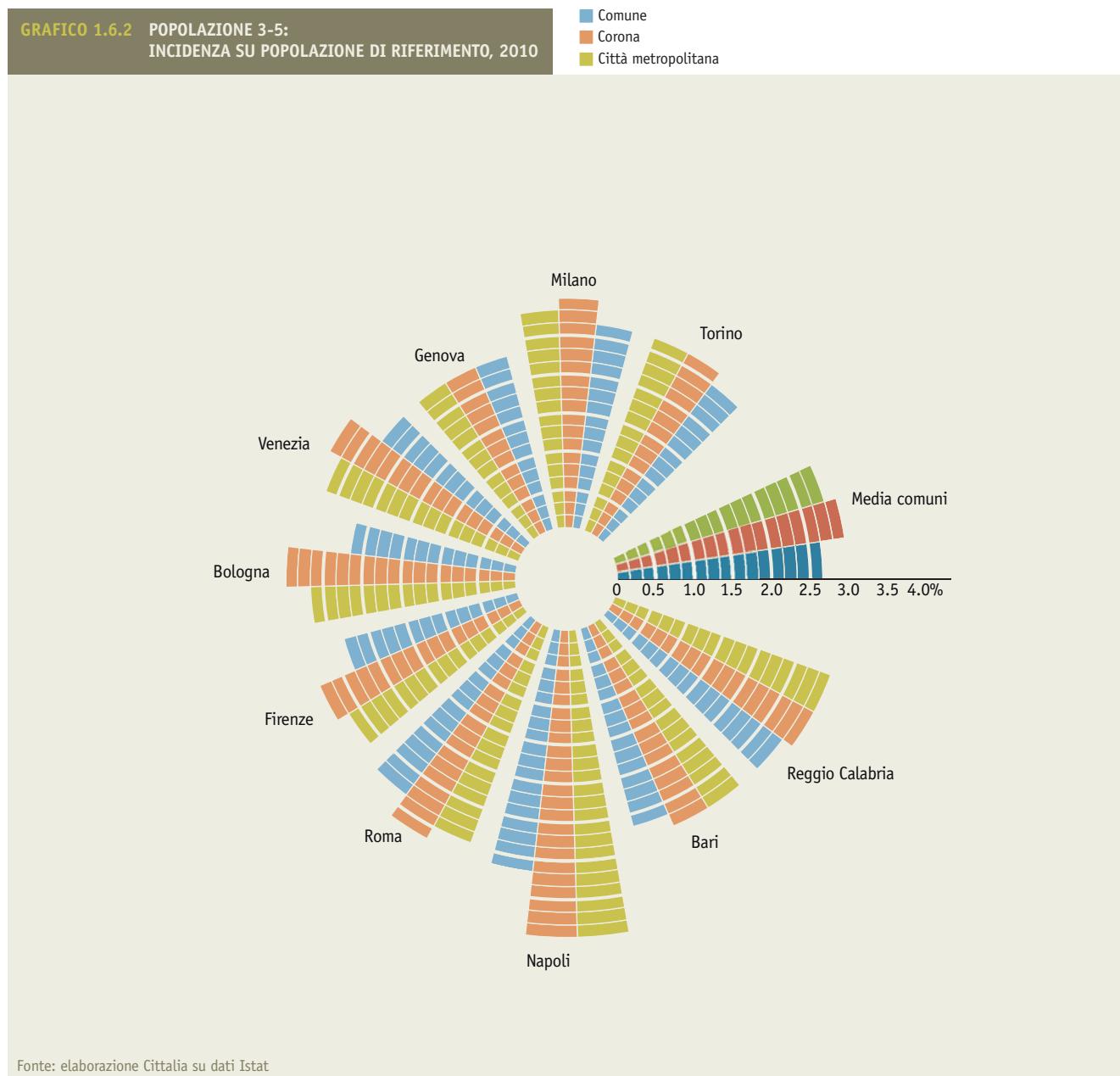


Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

94

Significa, quindi, che rispetto al totale della popolazione residente, i bambini piccoli si trovano principalmente nei comuni della corona. Questo offre un'indicazione relativa alla

collocazione delle famiglie con figli piccoli che, per varie concuse, preferiscono vivere nei comuni intorno al comune centrale.



Nella città metropolitana, si evidenzia un ampio incremento percentuale dei bambini in età pre scolare, rispetto al comune centrale. Questo vale per tutte le città anche se è un fenomeno meno importante a Genova e Roma. Queste due cit-

tà, infatti, sono in contro tendenza rispetto alle altre otto in quanto, come si vede successivamente, rispetto alla città metropolitana pesano di più i bambini del comune centrale di quelli della corona,

**TABELLA 1.6.1 INCREMENTO % CITTÀ METROPOLITANE
RISPETTO A COMUNE CENTRALE
POPOLAZIONE PRE SCOLARE**

Comune	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 0-2 anni	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 3-5 anni
Torino	154,6	166,2
Milano	150,0	156,1
Genova	45,1	46,1
Venezia	268,2	261,1
Bologna	192,2	210,1
Firenze	186,5	198,3
Roma	60,4	59,0
Napoli	251,6	248,3
Bari	328,5	319,9
Reggio Calabria	217,4	215,9
Media comuni	140,8	143,2

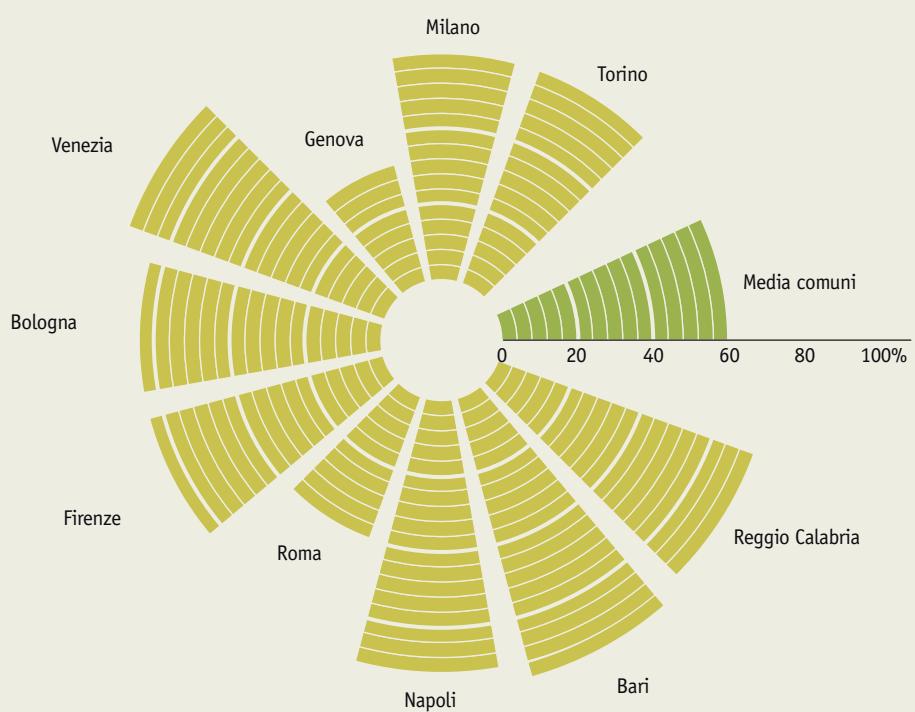
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

96

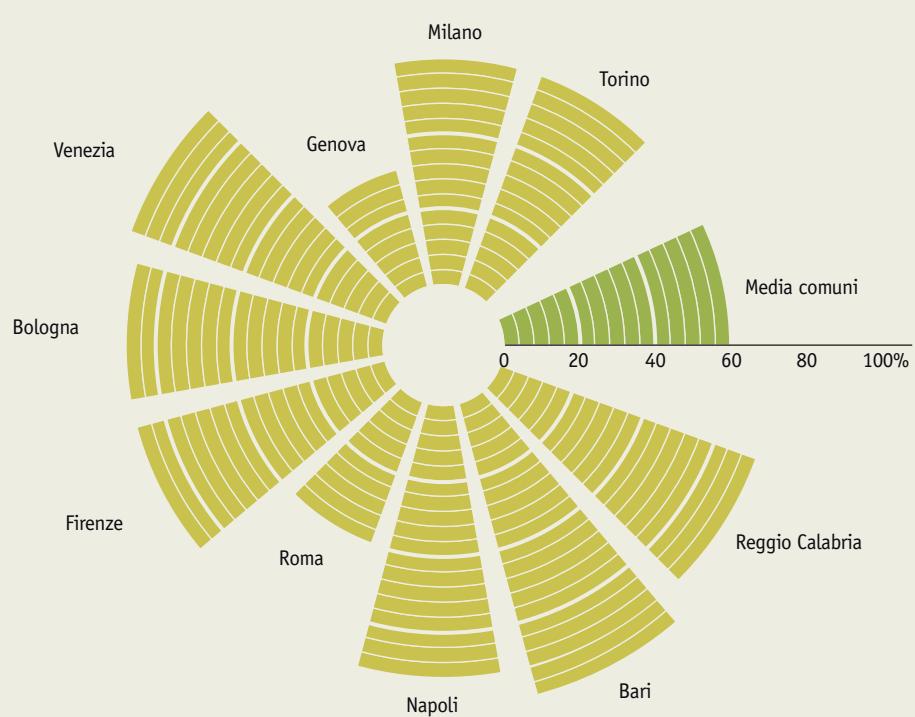
Presi cento bambini in età pre-scolare che faranno parte della città metropolitana, attualmente sono quasi 60 quelli che vivono nella corona. A Napoli e a Bari la percentuale arriva oltre

il 70%. A conferma di quanto visto sopra, ci sono due eccezioni evidenti che sono Genova e Roma dove, al contrario, il 60% dei bambini vive nel comune centrale e il 40% nella corona.

**GRAFICO 1.6.3 POPOLAZIONE 0-2: INCIDENZA CORONA
SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010**

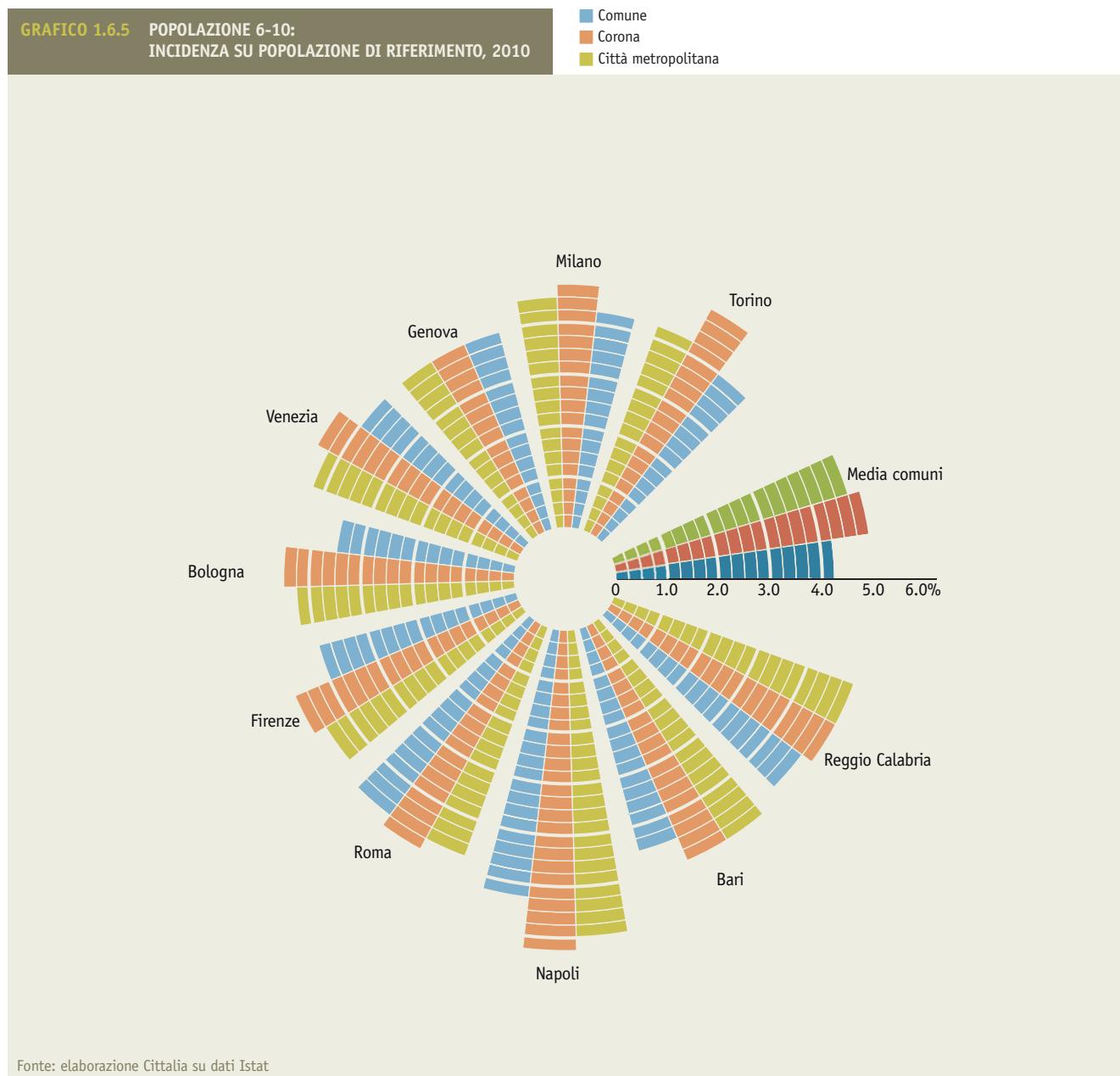


**GRAFICO 1.6.4 POPOLAZIONE 3-5: INCIDENZA CORONA
SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010**



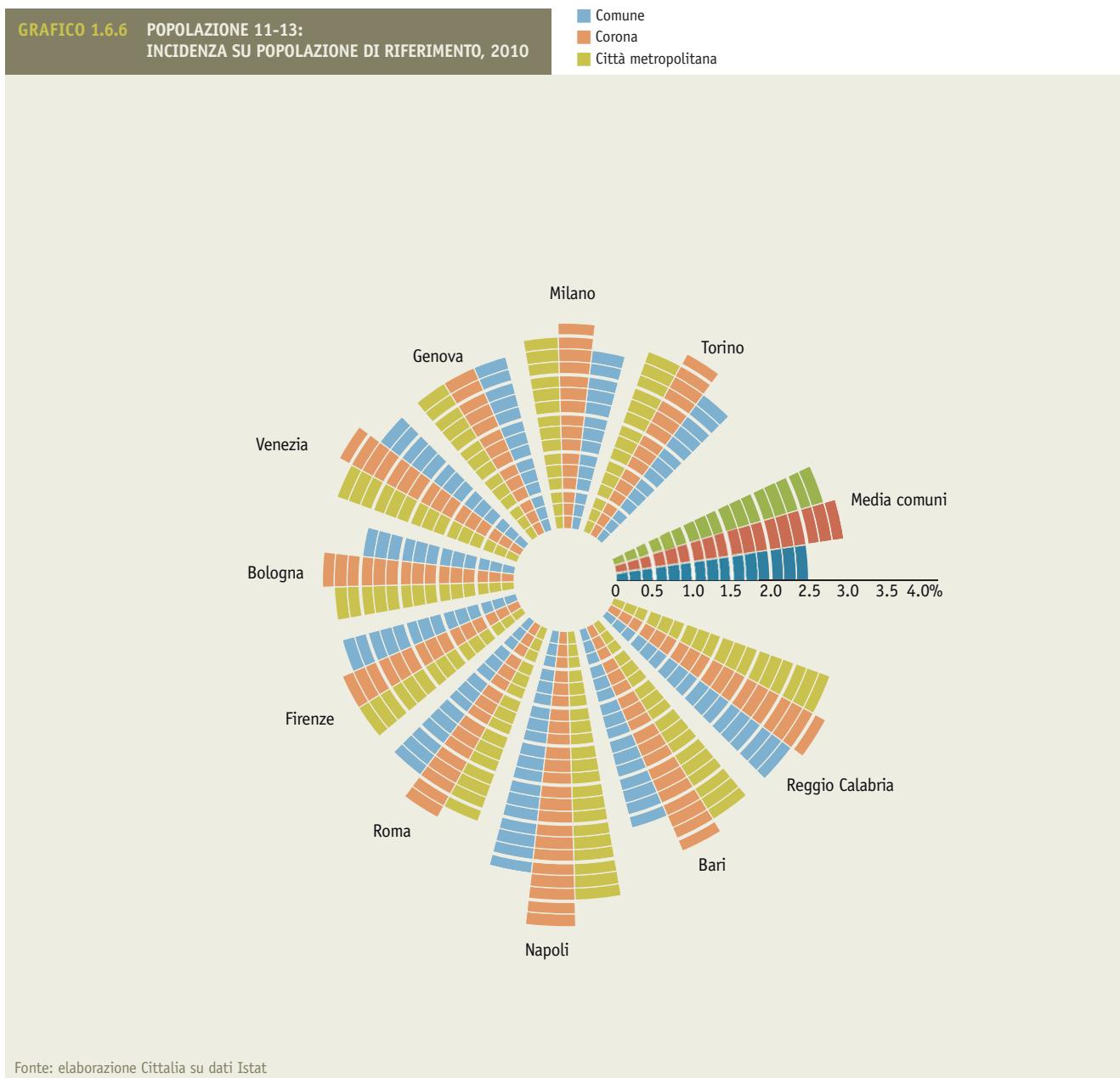
98

Anche la popolazione della scuola dell'obbligo (6-10 e 11-13) mostra una tendenza analoga: rispetto al totale della popolazione residente l'incidenza è maggiore nella corona. Solo a Genova le percentuali sono praticamente identiche.



Ciò conferma che le famiglie che hanno figli in età pre-scolare e scolare vivono soprattutto nei comuni della corona.

99



- 100 L'incremento della popolazione 6-10 anni e 11-13 anni, della città metropolitana, rispetto al comune centrale, varia per tutte le città anche se è una variazione percentuale decisamente inferiore alla media quella di Roma e di Genova.

**TABELLA 1.6.2 INCREMENTO % CITTÀ METROPOLITANE
RISPETTO A COMUNE CENTRALE
POPOLAZIONE PRE SCOLARE**

Comune	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 6-10 anni	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 11-13 anni
Torino	178,0	181,0
Milano	157,9	166,8
Genova	45,4	45,6
Venezia	242,6	249,6
Bologna	210,2	203,7
Firenze	196,9	196,6
Roma	55,9	57,3
Napoli	254,0	260,5
Bari	334,4	350,5
Reggio Calabria	219,6	218,9
Media comuni	145,0	149,7

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

Su centro ragazzi 6-10 /11-13 anni residenti città metropolitana, circa 60 si trova nei comuni della corona. Ancora a Napoli e a Bari la percentuale arriva oltre il 70%. Confermano la differenza Genova e Roma dove la percentuale, invece, è al di

sotto del 40% cioè, al contrario, su 100 ragazzi di questa fascia di età che appartengono alla città metropolitana, 60 vivono nel comune centrale.

GRAFICO 1.6.7 POPOLAZIONE 6-10: INCIDENZA CORONA SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010

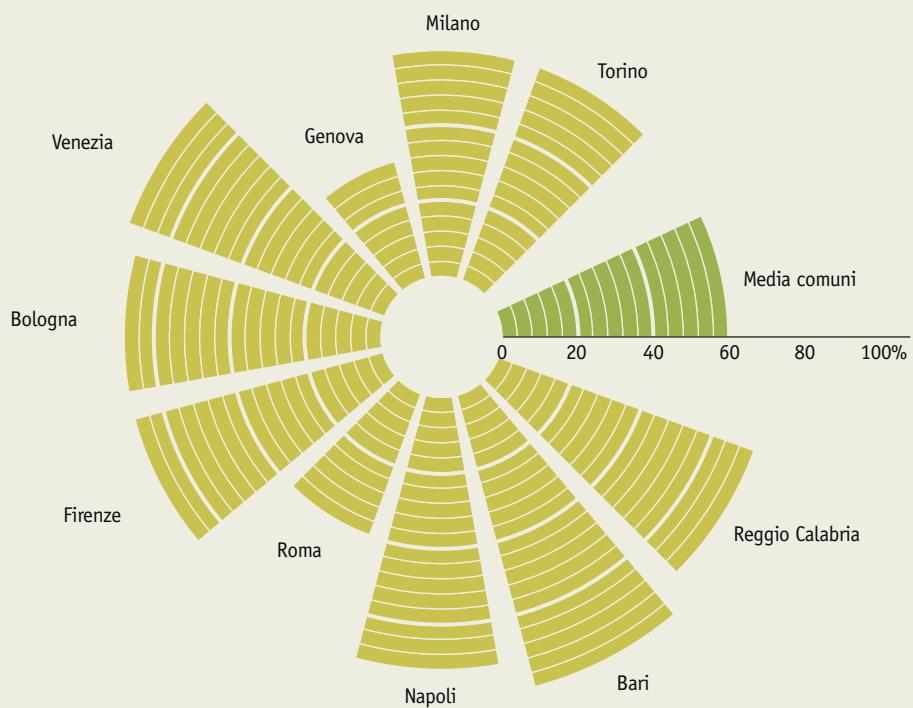
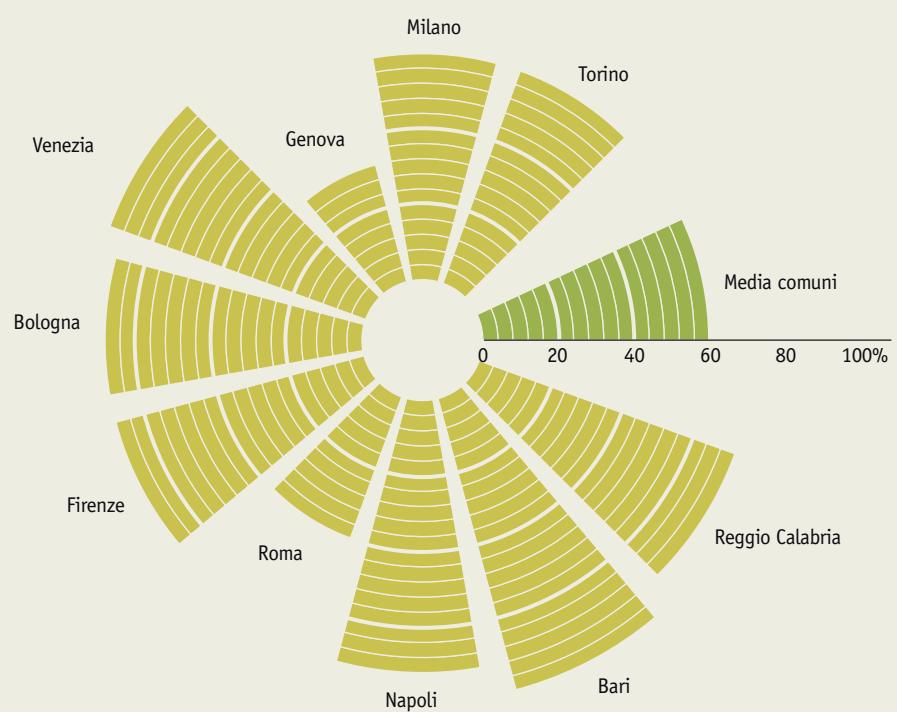


GRAFICO 1.6.8 POPOLAZIONE 11-13: INCIDENZA CORONA
SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010

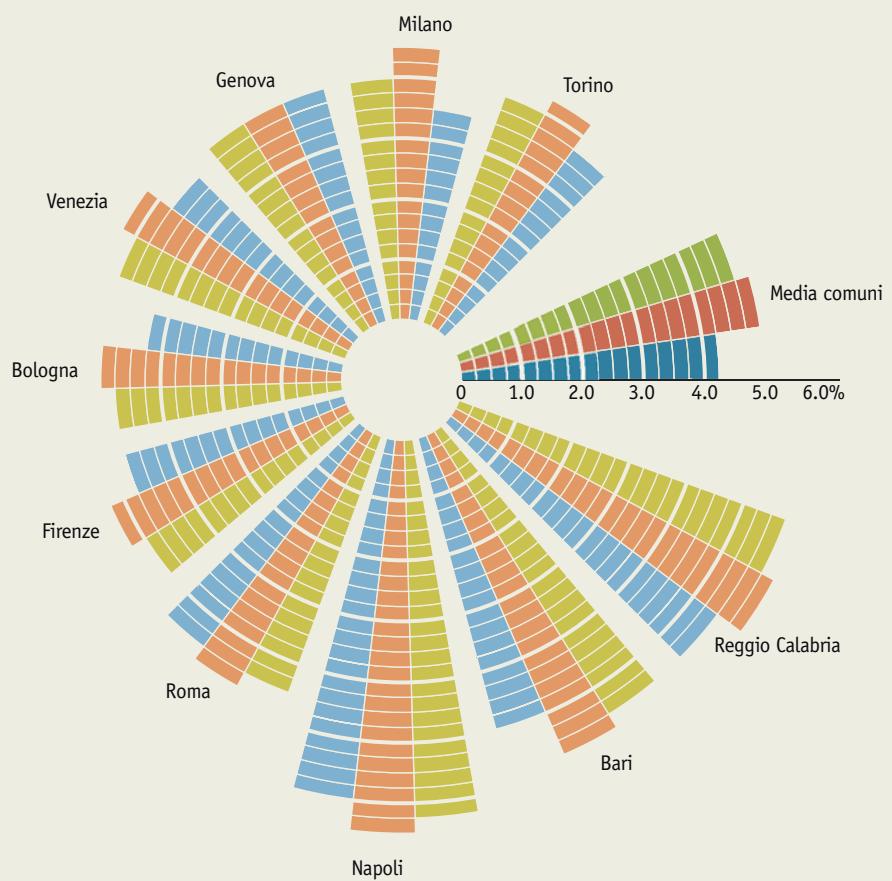


Analizzando la **popolazione giovane** (14-18 anni e 19-34 anni) emerge una prima differenza rispetto alle tendenze evidenziate fin'ora, soprattutto per quanto riguarda i più grandi (19-34 anni). Mentre la fascia di popolazione 14-18

pesa di più, percentualmente, nei comuni della corona (con eccezione solamente di Genova dove la differenza è veramente piccola), nella fascia di età 19-34 la situazione è diversificata.

**GRAFICO 1.6.9 POPOLAZIONE 14-18:
INCIDENZA SU POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO, 2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



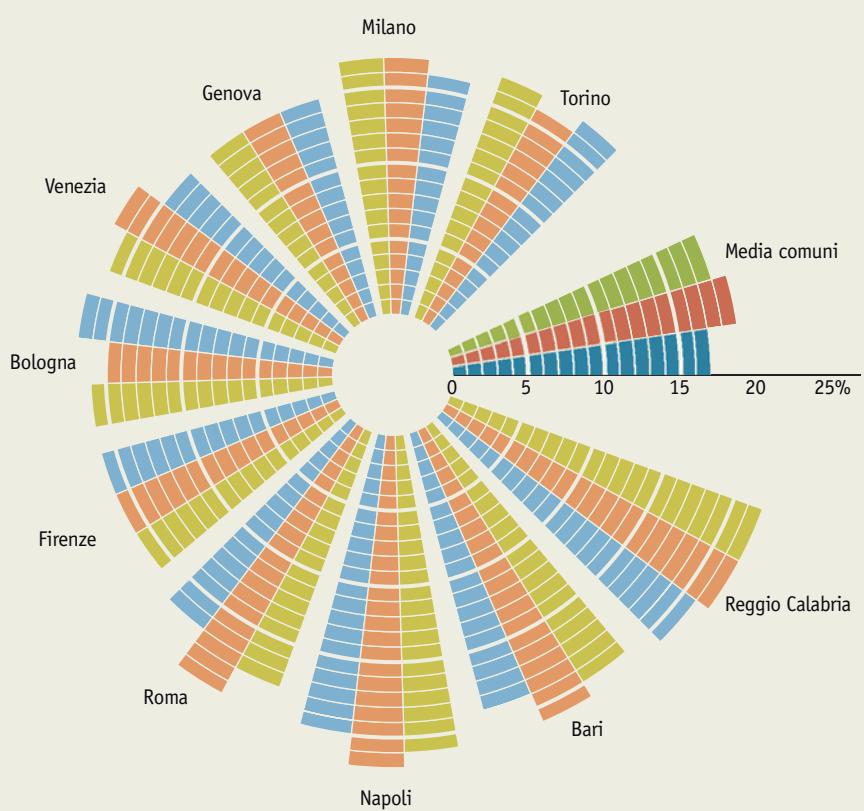
104

Si vede, infatti, che il peso percentuale della popolazione 19-34 aumenta nel comune centrale. È così a Torino e Bologna, in modo più evidente. A Venezia e a Roma, invece, la differenza tra corona e comune centrale va a tutto vantaggio della pri-

ma: i giovani, quindi, sono presenti in particolare nei comuni della corona. E questo avviene, anche se con differenze meno marcate, anche a Napoli, Bari, Milano, Firenze e Reggio Calabria. Genova, infine, mostra valori non distanti tra loro.

**GRAFICO 1.6.10 POPOLAZIONE 19-34:
INCIDENZA SU POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO, 2010**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



La tendenza rispetto all'incremento percentuale nel passaggio dal comune centrale alla città metropolitana è affine a quella già rilevata per le altre fasce di popolazione. Si assiste,

quindi, ad un aumento consistente nella città metropolitana della popolazione giovanile rispetto al comune centrale, con una minor incidenza nei comuni di Genova e Roma.

**TABELLA 1.6.3 INCREMENTO % CITTÀ METROPOLITANE
RISPETTO A COMUNE CENTRALE
POPOLAZIONE GIOVANE**

Comune	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 14-18 anni	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 19-34 anni
Torino	175,7	148,2
Milano	166,0	146,0
Genova	44,9	44,2
Venezia	245,6	256,2
Bologna	197,0	145,4
Firenze	196,6	174,3
Roma	57,1	58,4
Napoli	242,3	239,8
Bari	343,5	318,7
Reggio Calabria	219,0	213,0
Media comuni	147,3	136,9

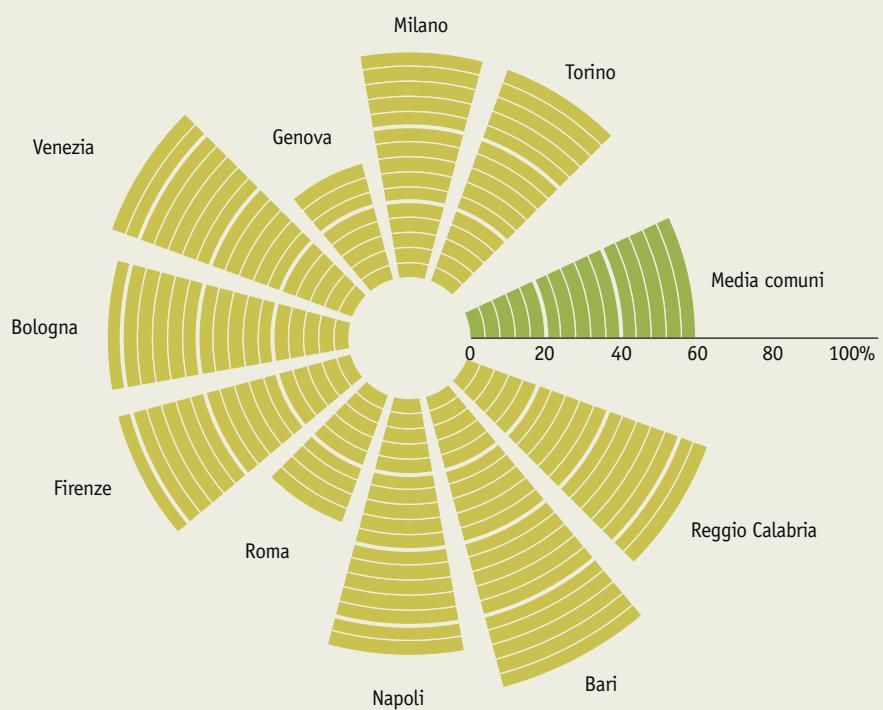
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

106

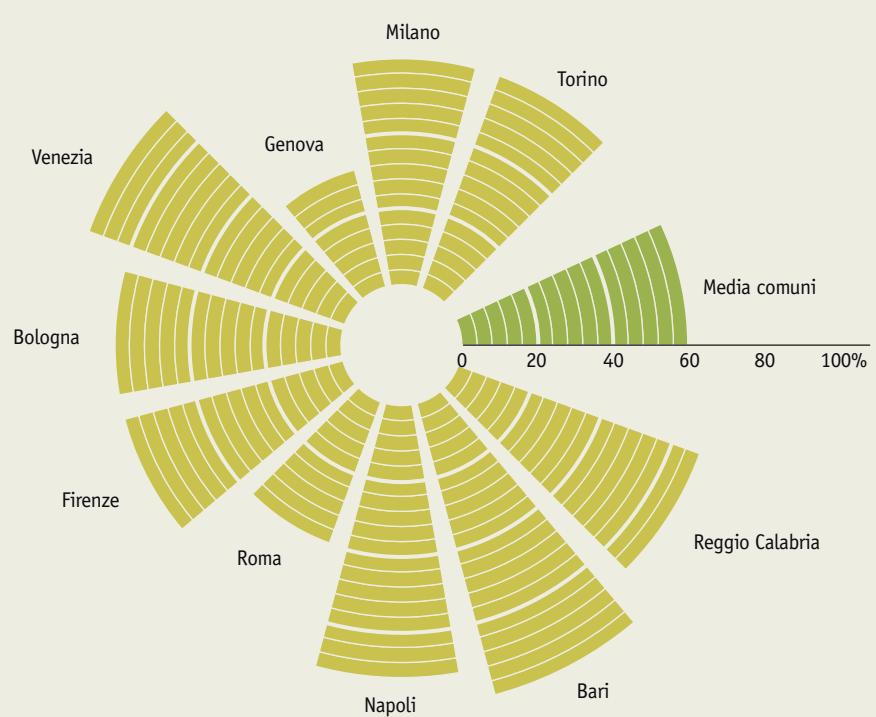
Nonostante la popolazione giovanile- specie nella fascia di età 19-34- tenda, in alcune città (come Bologna, Torino e Genova) ad incidere maggiormente sulla popolazione residente rispetto a quanto accade nei comuni della corona,

osservando la città metropolitana si vede che è ancora la popolazione della corona ad incidere per oltre il 60%, con l'eccezione di Genova e Roma che si attestano a poco più del 30%.

GRAFICO 1.6.11 POPOLAZIONE 14-18: INCIDENZA CORONA SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010



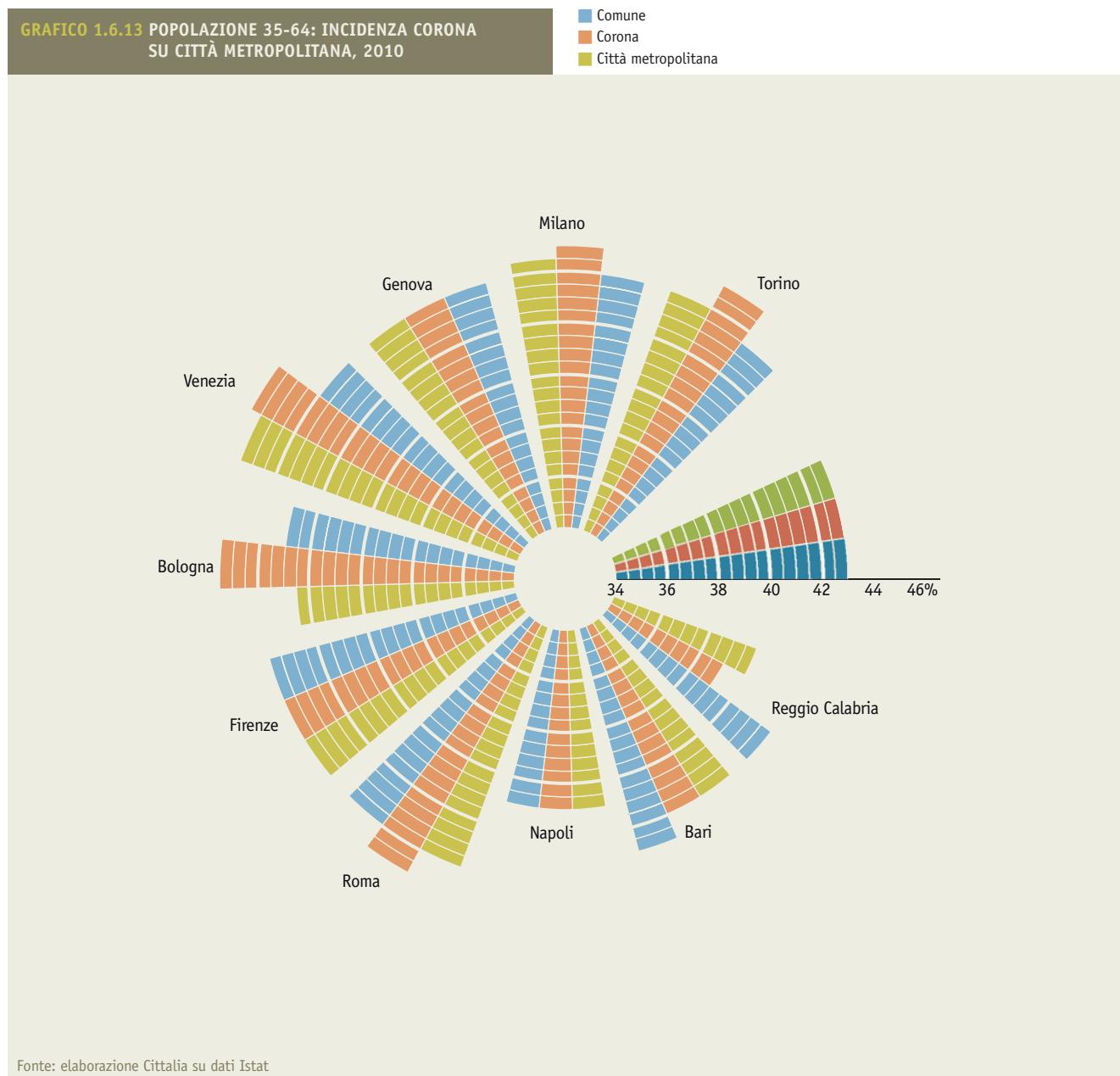
**GRAFICO 1.6.12 POPOLAZIONE 19-34: INCIDENZA CORONA
SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010**



108

Al di là dei confronti relativi alle differenze territoriali, è utile sottolineare che nelle città del sud la popolazione giovanile (19-34 anni) incide per oltre il 20%, a differenza delle altre città dove i giovani rappresentano dal 14 al 18% della popolazione. Soprattutto a Napoli e a Reggio Calabria hanno un'incidenza rilevante i bambini e i giovani -rispetto alle altre città- mentre i dati che seguono evidenziano, in queste

stesse città, una minore incidenza della popolazione adulta e della popolazione della terza e quarta età. **Gli adulti (35-64 anni)** pesano maggiormente sulla popolazione della corona in cinque città su dieci; a Reggio Calabria e Bari invece questa fascia di popolazione incide di più sulla popolazione del comune centrale. Infine a Napoli, Firenze e Genova la percentuale è quasi identica tra comune centrale e corona.

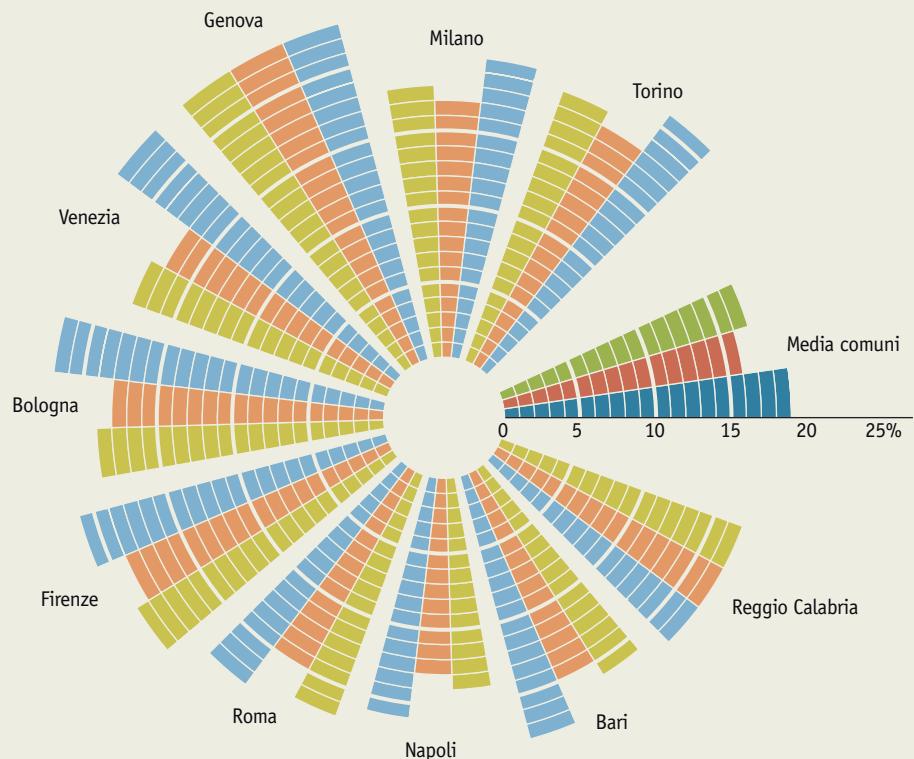


La popolazione della terza e quarta età si trova – praticamente in tutte le città considerate – all'interno del comune centrale. La terza età (65-84) incide per oltre il 20% sulla popolazione del comune centrale di Torino, Venezia, Bologna, Firenze, Milano e Genova (dove è oltre il 20% anche nei co-

muni della corona). È al di sotto del 20%, invece, nei comuni centrali di Roma, Bari e Reggio Calabria. Per quanto riguarda i comuni della corona, quelli sui quali incide di meno la popolazione della terza età sono quelli intorno a Napoli, Roma e Bari che sono al di sotto del 15%.

GRAFICO 1.6.14 POPOLAZIONE 65-84: INCIDENZA CORONA SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010

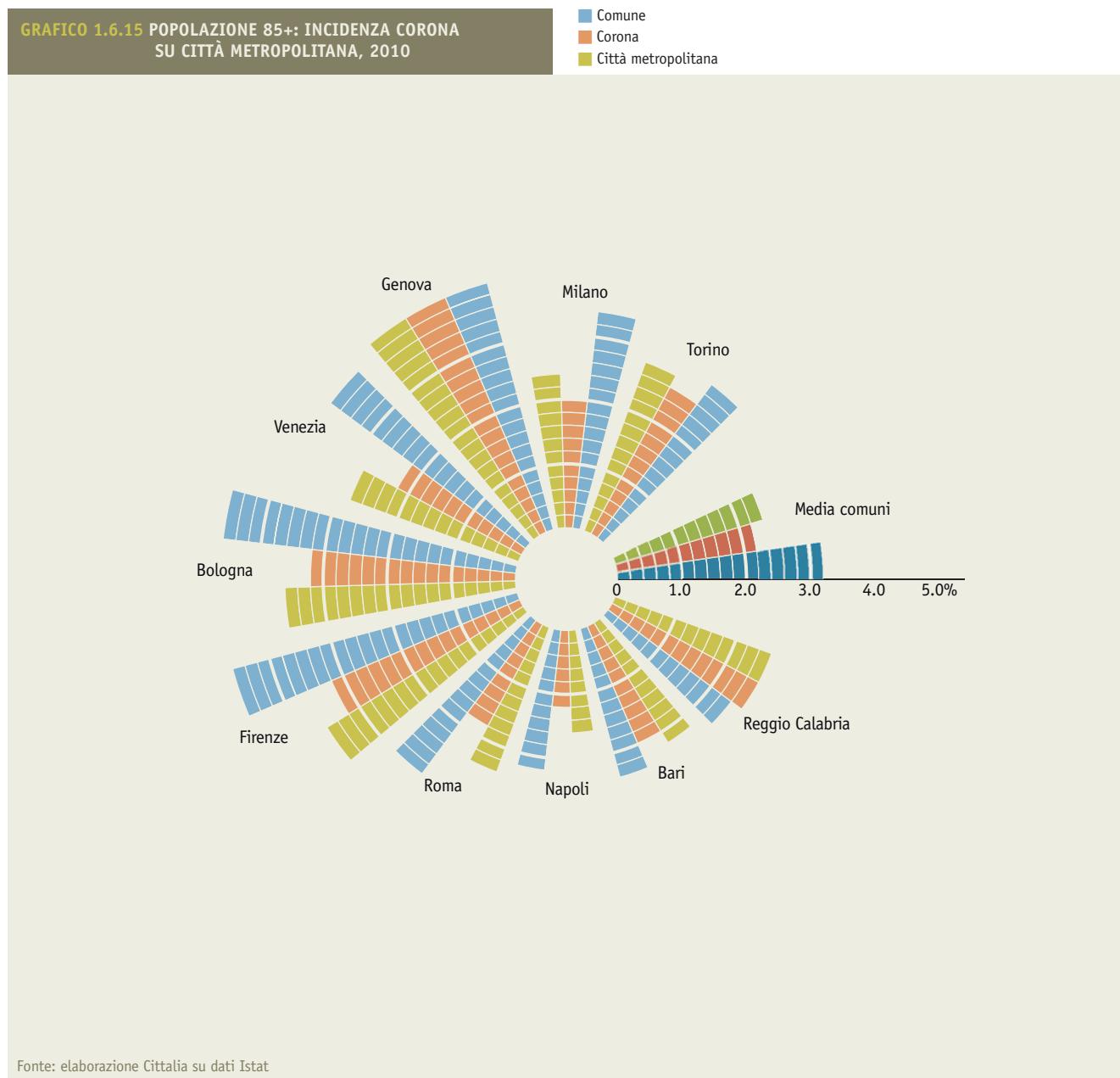
■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



110

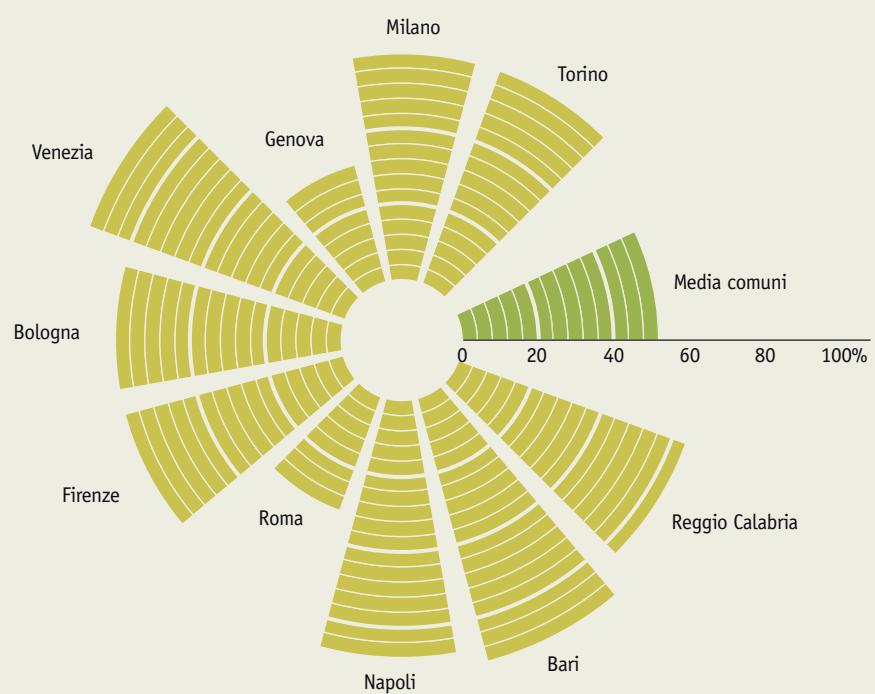
Molto variabili sono anche le percentuali di incidenza degli 85+: i comuni centrali nei quali questa fascia di popolazione incide maggiormente sono Bologna e Firenze dove si arriva attorno al 4,5% e subito dopo ci sono Genova e Venezia con poco più e poco meno del 4%; mentre il comune nel quale

questa popolazione incide di meno è Napoli dove gli 85+ sono poco più dell'2%. Per quanto riguarda i comuni della corona, invece, l'incidenza maggiore di questa popolazione si trova a Genova con poco 4,2% e ancora Napoli è la realtà territoriale con meno super-anziani: poco più dell'1%.



I dati che seguono mostrano che l'incidenza percentuale della popolazione adulta (35-64) della corona è sempre maggiore rispetto a quella del comune centrale con eccezione, come già visto anche per le altre fasce di età, di Genova e Roma.

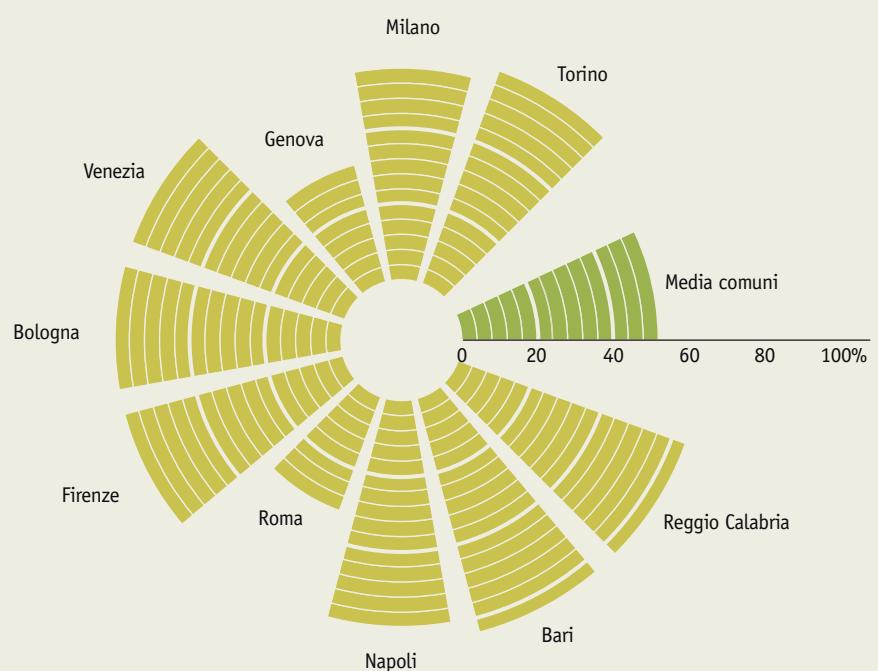
GRAFICO 1.6.16 POPOLAZIONE 35-64: INCIDENZA CORONA
SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010



112

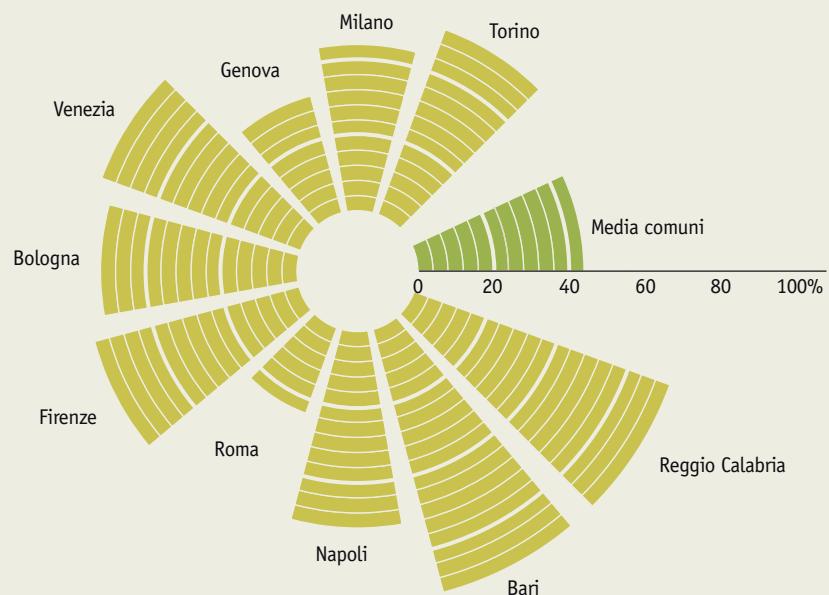
Anche la terza età si comporta allo stesso modo e va evidenziato che per Bari e Reggio Calabria il peso della corona sulla città metropolitana arriva quasi al 70%.

GRAFICO 1.6.17 POPOLAZIONE 65-84: INCIDENZA CORONA SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010



Coerentemente con il dato emerso sopra, relativo al peso maggiore degli 85+ sulla popolazione del comune centrale, va sottolineata la tendenza generale verso un abbassamento del peso percentuale della corona sulla città metropolitana che si attesta su una media del 50%. Anche Genova e Roma si abbassano: circa il 30% degli 85+ si trovano nei comuni della corona quindi il 70%-75% si trova nel comune centrale.

**GRAFICO 1.6.18 POPOLAZIONE 85+: INCIDENZA CORONA
SU CITTÀ METROPOLITANA, 2010**



114

Come si vede nella tabella 1.6.4 l'incremento percentuale della città metropolitana rispetto al comune centrale tende a diminuire con l'aumento dell'età perché, come visto sopra, la popo-

lazione anziana incide principalmente sul comune centrale piuttosto che sulla corona. Unica eccezione è quella di Reggio Calabria, in contro tendenza rispetto alle altre realtà esaminate.

**TABELLA 1.6.4 INCREMENTO % CITTÀ METROPOLITANE
RISPETTO A COMUNE CENTRALE
POPOLAZIONE ADULTA E ANZIANA**

Comune	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 35-64 anni	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 65-84 anni	Città metropolitana rispetto a Comune centrale 85+ anni
Torino	158,6	139,2	123,1
Milano	142,3	116,8	82,4
Genova	45,5	45,0	46,4
Venezia	228,6	167,0	133,0
Bologna	169,4	140,0	112,2
Firenze	169,3	154,3	124,6
Roma	53,0	40,7	33,5
Napoli	220,8	172,4	125,6
Bari	287,7	242,0	241,7
Reggio Calabria	192,4	202,1	223,0
Media comuni	127,0	104,6	86,4

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

Con riferimento al tema della salute si propone, a questo punto, di prendere in esame due indicatori per focalizzare l'attenzione sui fattori di rischio che sono legati, principalmente, all'età. Si considerano quindi:

- **Le età critiche.** Si esaminano tre fasce di età critiche per la salute: 0-2 anni, 70+, 85+. Di queste tre fasce critiche si esamina la variazione percentuale dal 2000 al 2010;
- **La speranza di vita.** Si considera la speranza di vita alla nascita e a 65 anni, per sesso.

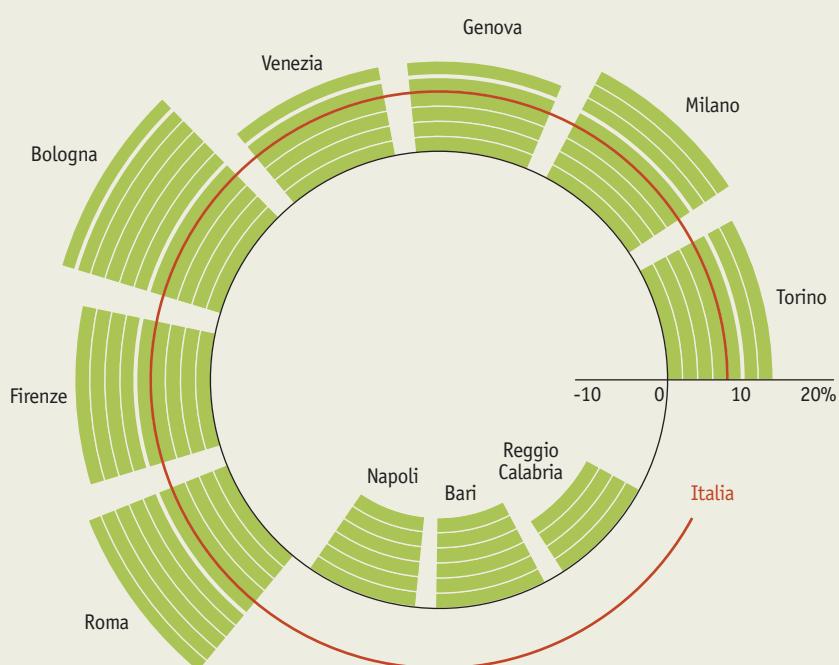
Questi due semplici indicatori sono utili a due fini:

- per rappresentare l'evoluzione dei fabbisogni potenziali;
- come indicatori del funzionamento del sistema sanitario ospedaliero.

I dati utilizzati sono, però, provinciali e non consentono il confronto diretto tra la realtà del comune centrale e quella dei comuni della corona. Sono fenomeni rilevanti, però, in vista di una nuova riorganizzazione territoriale.

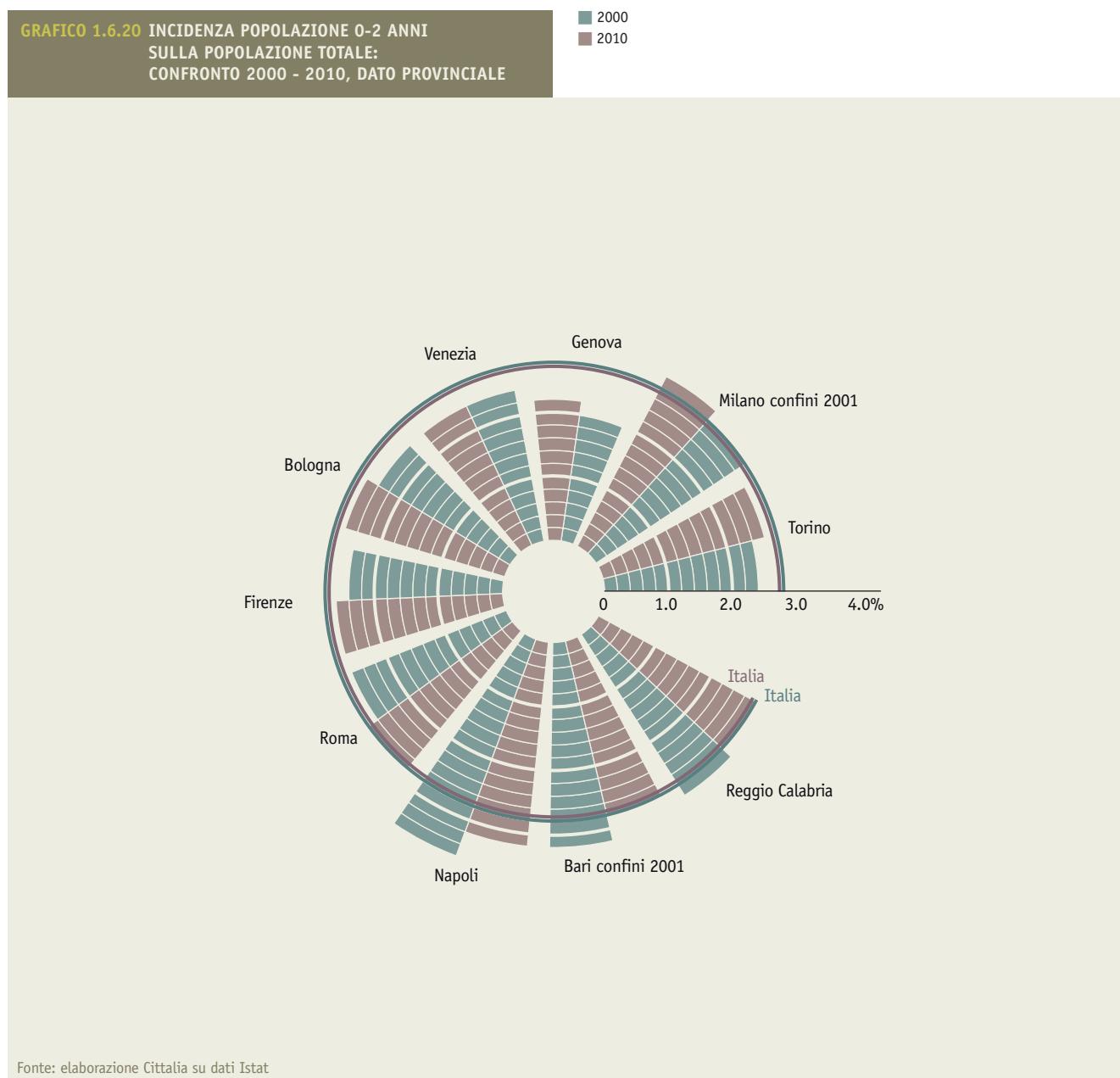
Nell'arco dei dieci anni che vanno dal 2000 al 2010 la variazione percentuale dei bambini 0-2 anni è pari al 20% nelle province di Bologna, Firenze e Roma. Si evidenzia, invece, un decremento nelle province del sud. Le province di Milano e Bari nel 2001 sono state riorganizzate (perdendo parti del territorio) e si evidenzia un cambiamento consistente.

**GRAFICO 1.6.19 VARIAZIONE % POPOLAZIONE 0-2 ANNI
2000 - 2010, DATO PROVINCIALE**



116

Nel mettere a confronto il peso di questa particolare fascia di età sulla popolazione di riferimento nei due anni 2000 e 2010 si evidenzia il fenomeno appena descritto: la crescita dei bambini 0-2 anni nelle province del nord e a Roma; la decrescita generale, invece, nelle province del sud.

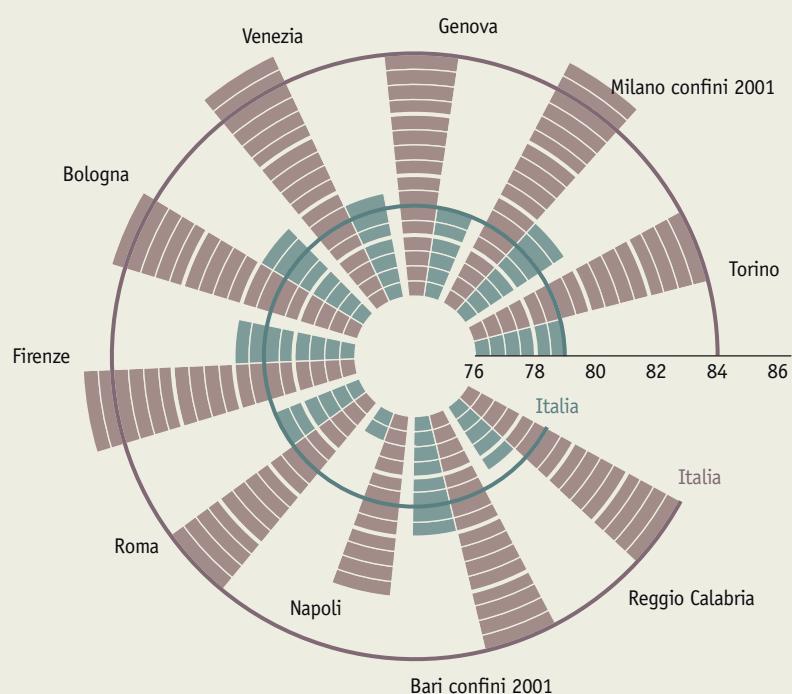


Il dato riferito alla speranza di vita alla nascita, legato alle condizioni di salute e fisiche della madre oltre che alla qualità dei servizi ginecologici e pediatrici, mostrano che la speranza di vita nel 2009 arriva, a livello nazionale, intorno a 84 anni per le femmine e poco sotto gli 80 anni per

i maschi. Al di sotto della media nazionale si colloca la provincia di Napoli con 82 anni per le femmine e 77 anni per i maschi. Anche la provincia di Reggio Calabria è leggermente sotto media con poco meno di 84 per le femmine e il 78 anni per i maschi.

**GRAFICO 1.6.21 SPERANZA DI VITA ALLA NASCITA PER SESSO, 2009
DATO PROVINCIALE**

Maschi
Femmine

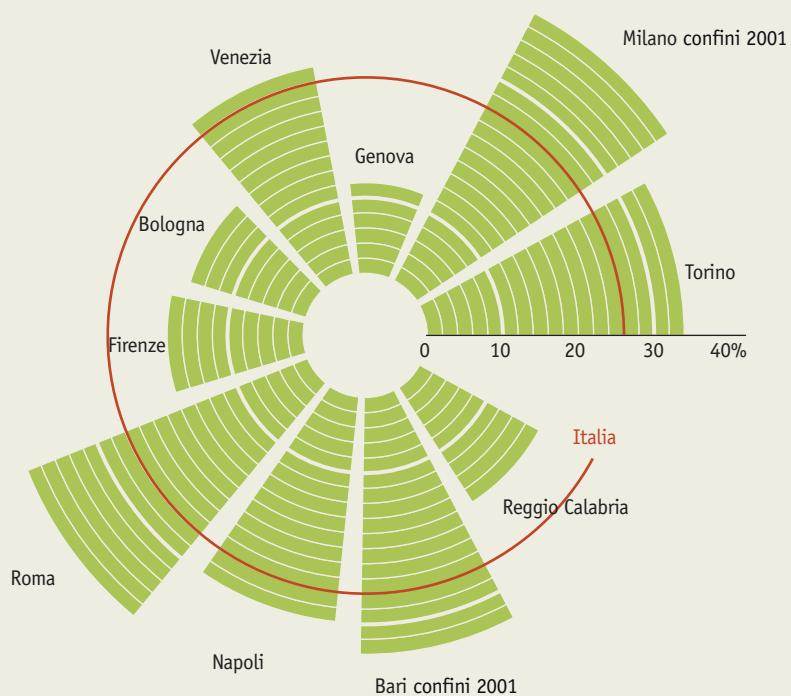


118

Per quanto riguarda la popolazione anziana (70+) la variazione percentuale dal 2000 al 2010 è ovunque positiva con le province di Torino e Roma che vedono un aumento di oltre il 30% (Roma sfiora il 40%) e le province di Milano e Bari che, avendo perso popolazione, mostrano una variazione

più bassa delle altre province. L'aumento della popolazione in questa fascia di età è da ascrivere, anche in questo caso, alle condizioni alimentari e sanitarie nelle quali le persone vivono, oltre che alla qualità dei servizi sociali e sanitari che supportano -spesso- le persone anziane.

**GRAFICO 1.6.22 VARIAZIONE % POPOLAZIONE 70+ ANNI
2000 - 2010, DATO PROVINCIALE**

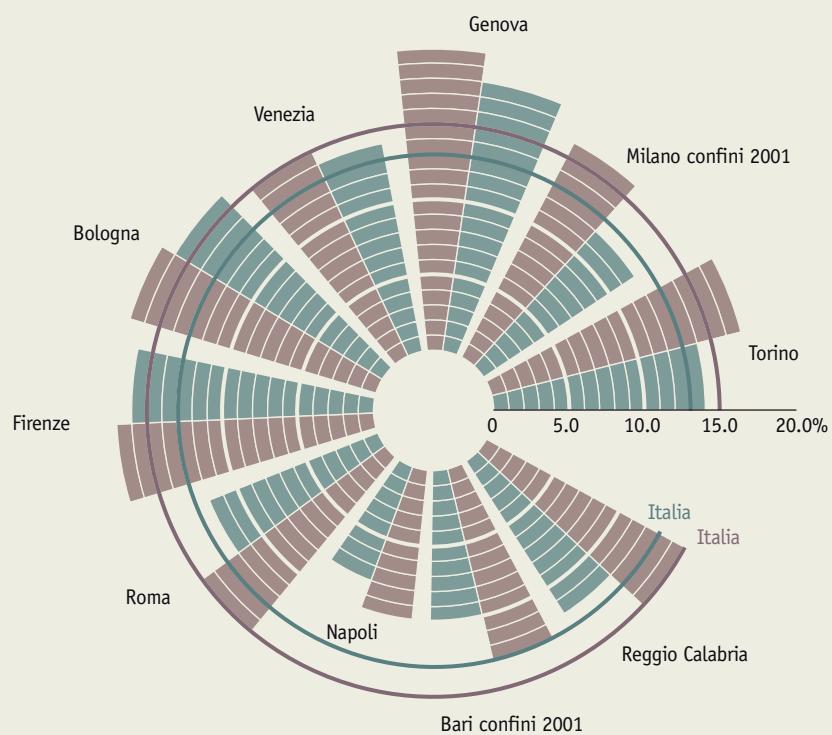


Nel confronto 2000-2010 tra l'incidenza della popolazione 70+ sul totale delle popolazione residente nelle province considerate, si evidenzia in tutte e dieci le province l'a-

mento di questa fascia di popolazione, con Genova ben oltre la media nazionale e Napoli decisamente al di sotto della stessa.

**GRAFICO 1.6.23 INCIDENZA POPOLAZIONE 70+ ANNI
SULLA POPOLAZIONE TOTALE:
CONFRONTO 2000 - 2010**

2000
2010

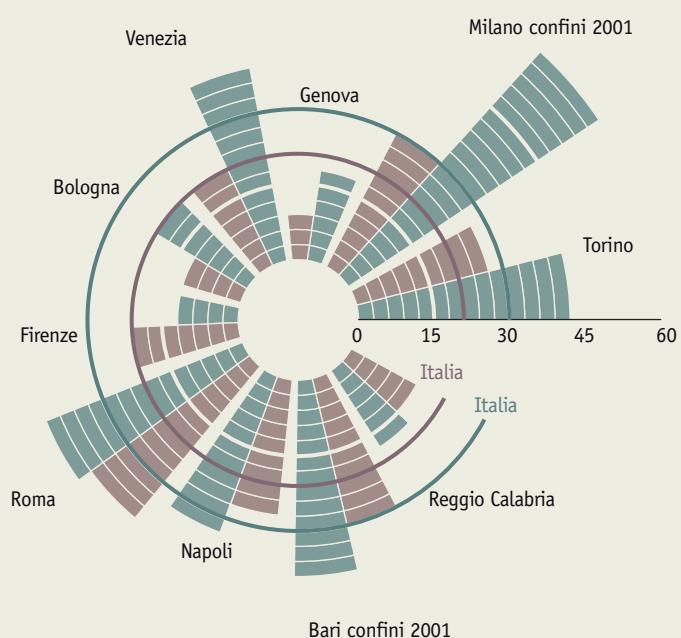


120

Interessante notare che, in questi 10 anni considerati, la variazione positiva della popolazione maschile è più consistente di quella femminile, segno che anche i maschi stanno diventando progressivamente più longevi.

**GRAFICO 1.6.24 VARIAZIONE % 2000-2010
POPOLAZIONE 70+ ANNI, PER SESSO**

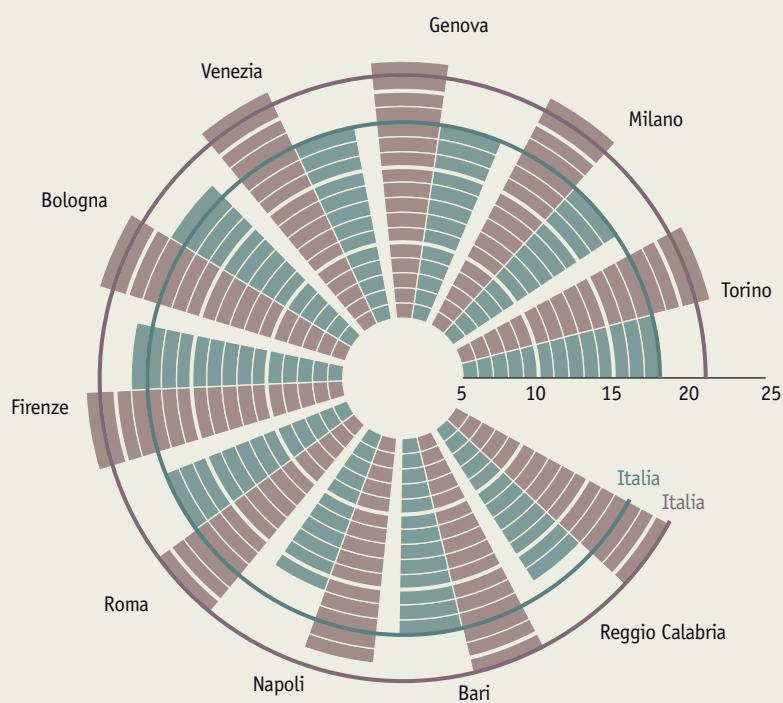
Maschi
Femmine



La speranza di vita a 65 anni mette in evidenza, però, che sono ancora in vantaggio le femmine: in tutte le province, sono le donne ad avere una speranza di vita maggiore degli uomini. Rispetto alla media nazionale è la provincia di Napoli che mostra i valori più bassi sia rispetto alla speranza di vita delle femmine che dei maschi.

GRAFICO 1.6.25 SPERANZA DI VITA A 65 ANNI PER SESSO, 2009

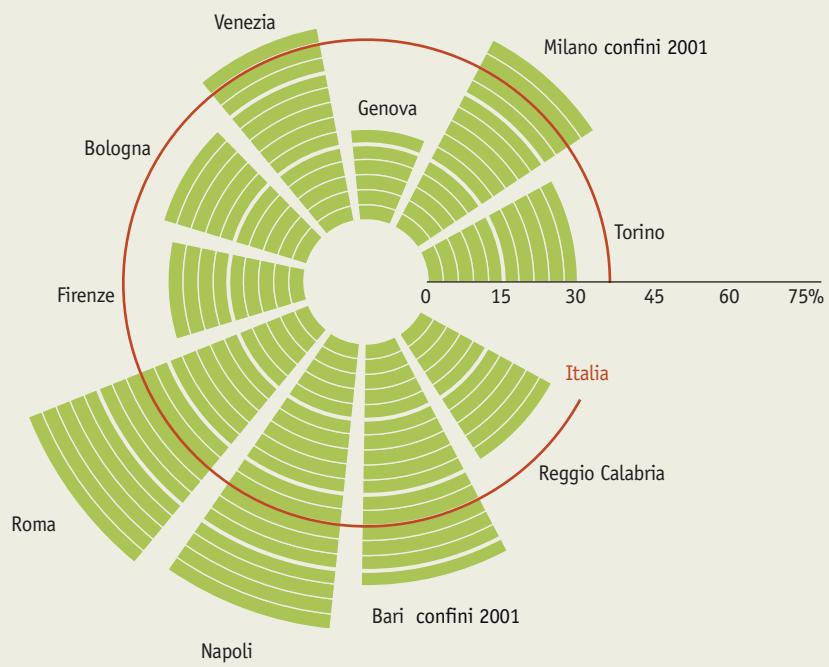
■ Maschi
■ Femmine



122

Altra interessante fascia di età, soprattutto in vista di una razionalizzazione dei servizi socio-sanitari, sono gli 85+. La variazione percentuale tra il 2000 e il 2010 mostra una crescita di questa popolazione in tutte le province considerate e, in particolare, a Roma e Napoli.

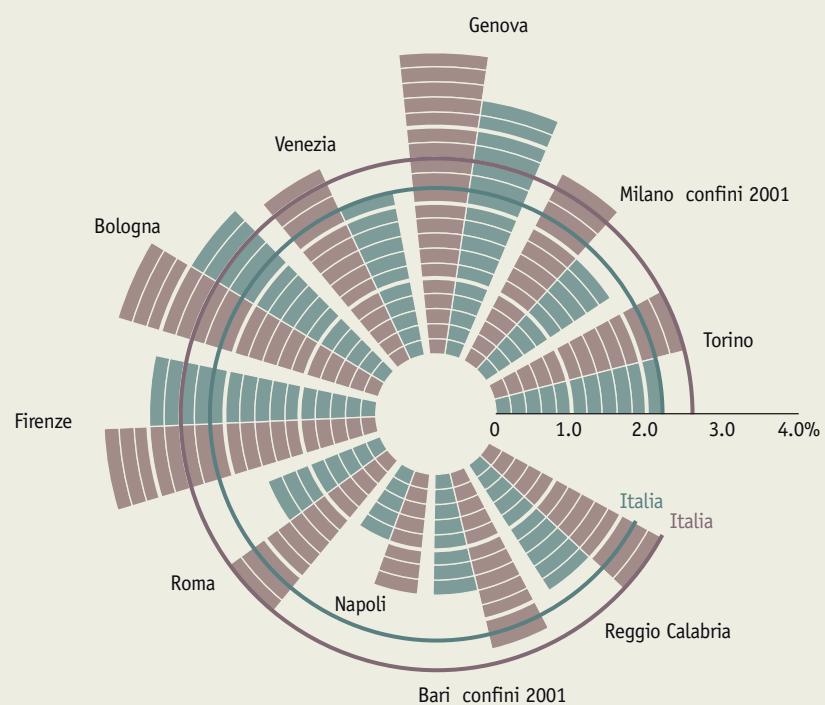
**GRAFICO 1.6.26 VARIAZIONE % POPOLAZIONE 85+
ANNI 2000 - 2010**



Ovunque la popolazione 85+ è in aumento rispetto alla popolazione complessiva e nel 2010 arriva a pesare, in province come Genova, oltre il 4% e a Bologna e Firenze oltre il 3,5%. Pur essendo in aumento, nella provincia di Napoli la popolazione 85+ pesa solo per l'1,6%, meno della metà che a Genova, Bologna e Firenze.

**GRAFICO 1.6.27 INCIDENZA POPOLAZIONE 85+ ANNI
SULLA POPOLAZIONE TOTALE:
CONFRONTO 2000 – 2010**

Maschi
Femmine

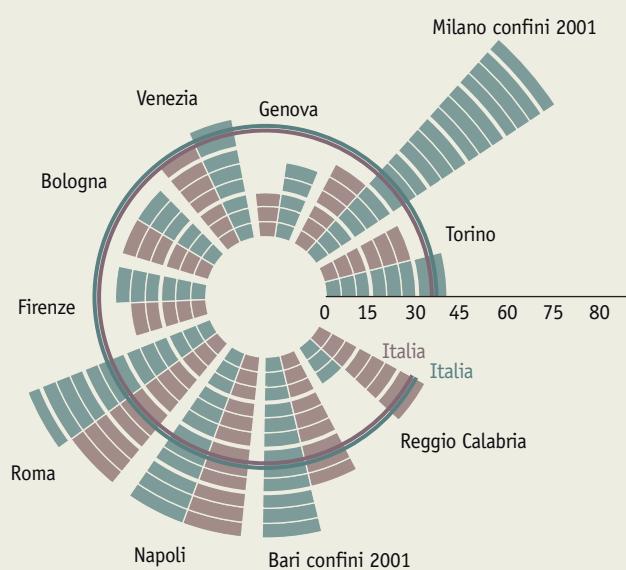


124

La variazione percentuale degli 85+ è positiva sia per le donne che per gli uomini e, con esclusione di Bari e Reggio Calabria, i valori dei maschi superano quelli delle femmine, segno che sono in aumento i maschi che raggiungono la quarta età.

**GRAFICO 1.6.28 POPOLAZIONE 85+ ANNI, PER SESSO,
VARIAZIONE % 2010-2000**

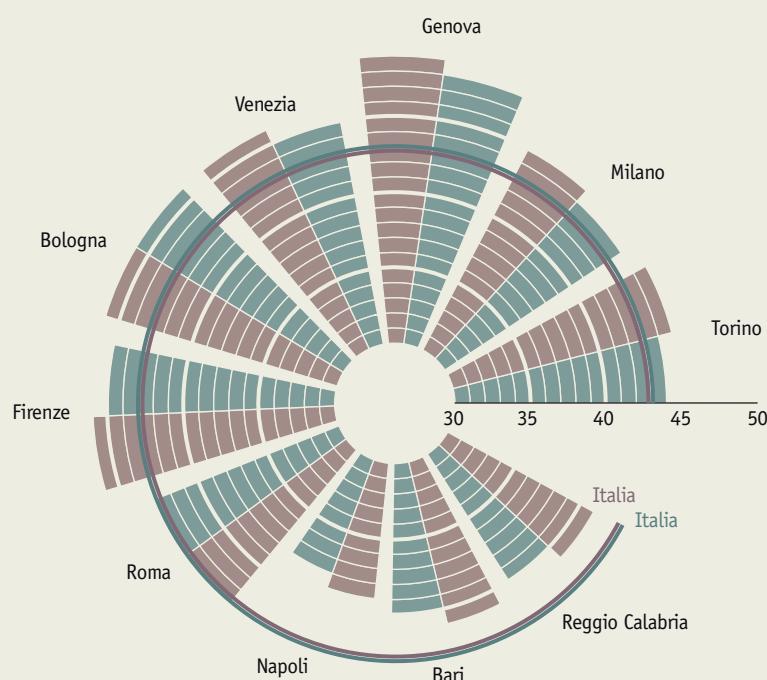
Maschi
Femmine



Nel confronto fra il 2005 e il 2010 si evidenzia l'aumento dell'età della popolazione in tutte le province esaminate con esclusione di Bologna e Roma dove non ci sono variazioni. Nonostante l'aumento dell'età media, il grafico evidenzia che Napoli è la provincia più giovane con un'età media, nel 2010, inferiore a 40 anni; di contro Genova è la provincia più anziana con un'età media di quasi 50 anni.

GRAFICO 1.6.29 ETÀ MEDIA DELLA POPOLAZIONE, 2005 E 2010

■ 2005
■ 2010



CAPITOLO 2



I LUOGHI

Saggio introduttivo di Graziano Delrio

- 2.1. Le strutture sanitarie
- 2.2. Le strutture educative
- 2.3. Le infrastrutture per la mobilità
- 2.4. I servizi e il tempo ricreativo
- 2.5. Le abitazioni
- 2.6. Parchi e aree naturali protette



PRINCIPALI EVIDENZE



Circa un terzo dei posti letto delle strutture sanitarie di ricovero distribuite sul territorio nazionale si trova nelle città metropolitane

In tutte le città metropolitane esistono ampie aree dalle quali raggiungere una struttura sanitaria di ricovero richiede oltre 30 minuti di automobile

Per tutti gli ordini di scuole, nelle città metropolitane, la percentuale di scuole paritarie, sul totale della stessa tipologia presente sull'intero territorio nazionale, è sempre maggiore a quella delle scuole statali

Il numero più alto di iscritti ai corsi di studio universitari è rilevato nel comune centrale

Sono poco più di un quinto del dato nazionale le strutture relative a servizi e tempo ricreativo presenti nelle città metropolitane

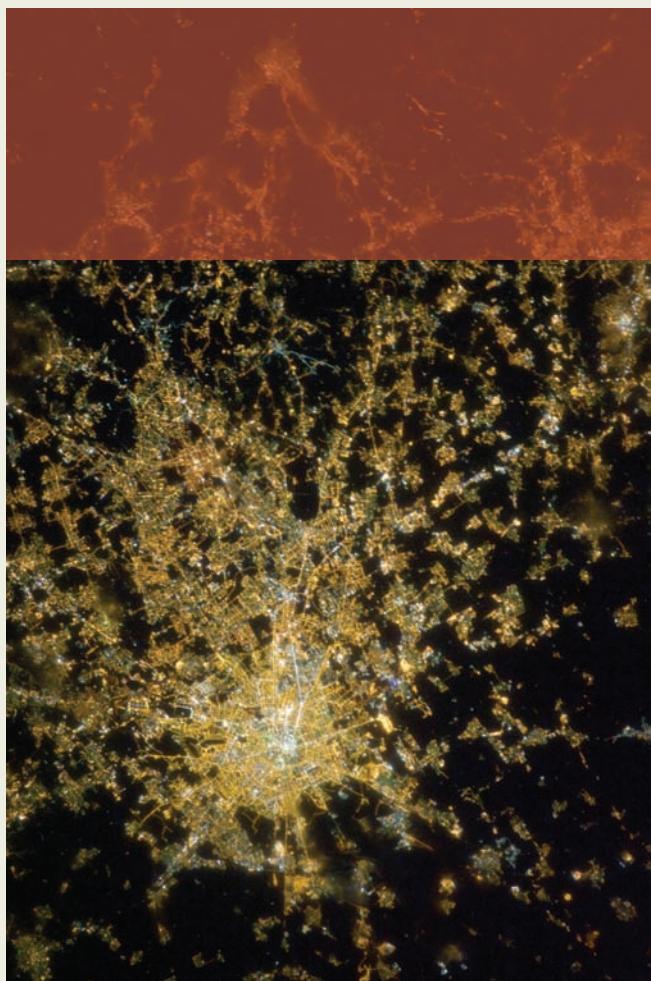
In tutte le città metropolitane le abitazioni sono prevalentemente di tipo economico

La maggioranza dei comuni centrali può contare almeno un'area verde protetta sul proprio territorio

Graziano Delrio
Ministro per gli Affari Regionali

130

RIPARTIRE DALLE CITTÀ PER FAR RIPARTIRE IL PAESE



La riforma delle città metropolitane parla del futuro del nostro paese.

Riguarda infatti la possibilità di progettare le grandi città italiane su scala europea e su scala globale, dimensioni da cui ora sono sostanzialmente escluse.

I tempi ci dicono, oggi, che il 30% del Pil mondiale viene prodotto nelle grandi città. Le mete desiderate per le giovani generazioni non sono tanto gli stati europei, ma le città. Berlino, Barcellona, Londra, ma anche Varsavia, Vienna, Marsiglia. Sono le città ad esercitare su chi vuole crescere la forza di attrazione delle opportunità, delle idee e storie nuove, della contaminazione che favorisce la creatività.

I tempi di oggi sono gli stessi che ci raccontano la storia di Detroit, diventata in pochi anni una città fantasma. Le immagini di case, teatri e fabbriche che sembrano bombardate sono il simbolo di una crescita sbagliata.

Le città metropolitane italiane a cui aspiriamo non sono le metropoli globali, megalopoli con destino di necropoli. Nel nostro Pantheon ci sono l'idea di città e di comunità italiana e il significato originario di metropoli: *meter polis*, la città che genera. Genera altri centri, genera cittadinanza.

Pensando al futuro vediamo città italiane attorno a una città centrale, autonomie insieme ad autonomie, in una relazione di responsabilità per l'area vasta. Vediamo un sistema urbano di reputazione europea, con maggiore forza ed efficacia nelle reti e nelle connessioni, nell'organizzazione di servizi, denso di scambi e flussi, terreno favorevole per l'innovazione. Insomma, sistemi di area vasta che si danno un nuovo ordine urbano, mantenendo le identità locali e nello stesso tempo mettendole in gioco, accettando la proposta del cambiamento.

A questo guardiamo nell'affrontare una trasformazione attesa da vent'anni, per mettere infine alla prova quell'intelletto metropolitano che Georg Simmel definiva come 'la più adattabile delle nostre forze interiori'.

In concomitanza con la realizzazione di questa ricerca, il governo Letta ha presentato al Paese un progetto di riforma che riguarda anche le città metropolitane. Un riordino affinché nascano in forma sperimentale con l'inizio del 2014, rispettando la *deadline* che si era data il precedente governo. Di scadenze stringenti e di condurre in porto le riforme avviate hanno bisogno infatti lo sviluppo e la competitività del nostro Paese.

Davanti alla crisi perdurante, alla mancanza di risorse e trasferimenti, ai vincoli sugli investimenti e a una spesa pubblica che pare incontenibile, davanti al proliferare della burocrazia, al sovrapporsi di livelli istituzionali nelle decisioni, la risposta è anche nel saper cambiare e semplificare partendo dalle istituzioni.

Adeguare la forma amministrativa alla realtà urbana me-

tropolitana che è già nei fatti, significa mettere in grado i territori e le città di essere più autonomi e capaci nelle decisioni. Ripartire dalle città, può fare ripartire il Paese.

Varie motivazioni, e non solo la ragione economicistica, ci spingono a voler concludere entro breve il riassetto.

Quello che individuiamo per la città metropolitana italiana è un dialogo tra autonomie.

Il quadro di riferimento è quello di un Patto per la Repubblica, un'alleanza tra il governo e le autonomie in termini di responsabilità e competenze.

Semplificazione e sussidiarietà devono guidarci al fine di promuovere l'efficienza di tutti i livelli e di ridurre i costi di funzionamento dello Stato, ha detto nel discorso di insediamento il presidente del Consiglio Enrico Letta.

Vogliamo attuare nei fatti un Patto nel pieno rispetto dell'articolo 5 della Costituzione, dove introduce il tema delle autonomie locali che la Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove, attuando il più ampio decentramento amministrativo dei servizi. Delle autonomie, delle singole identità che fanno parte del tutto, viene poi affermata la pari dignità nel Titolo V e nell'articolo 118 che definisce il rapporto sulla base di "sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Senza entrare nella visione e nel piano strategico, che spetteranno a ciascuna città, il nuovo processo di governance da cui prenderà il via deve avere chiaro cosa la città metropolitana vuole essere.

La riforma che si ispira alle autonomie, così come pensate dai Costituenti, può determinare il rapporto di pari dignità e di cittadinanza di tutte le autonomie che partecipano a definire la città metropolitana. Non si tratta solo di legge elettorale e di diritto di voto, ma di riconoscere di per sé valore alle diverse identità, politiche e amministrative, territoriali, sociali in un ruolo specifico e attivo di responsabilità e di opportunità.

Al fine di inquadrare la sfida italiana delle città metropolitane si presta come strumento illuminante la ricerca di Cittalia: i fenomeni metropolitani esistono già, con le loro dinamiche contraddittorie e testimoniate dai numeri: dati significativi di trasferimento e concentrazione verso le città capoluogo delle persone e delle funzioni principali, come quelle ospedaliere, di pari passo con una tenuta diffusa di servizi come quelli per l'infanzia nelle aree di cintura, a testimoniare un radicamento che resta come fattore identitario e di vita, mentre fenomeni strutturali trasformano già le abitudini di vita. Questi "luoghi" nei quali si concentrano passaggi fondamentali della vita dei cittadini metropolitani interrogano sul rapporto tra corpi, tempo e spazio e sull'accessibilità come diritto.

Nelle città metropolitane vivono quasi 20 milioni di persone, ci sono i più grandi centri di ricerca, hub trasportistici,

in queste città metropolitane sta il Pil del paese e si produce il 75% dell'innovazione e della creatività.

L'area metropolitana esiste già ed è sotto gli occhi di tutti. Esiste nella vita delle persone, delle imprese, pone domande chiave sui trasporti pubblici, la mobilità, l'abitare, il tempo libero. Eppure è rimasta non risolta sul piano del coordinamento delle scelte. La realtà urbana si trova di fatto a non combaciare più con la forma amministrativa dentro cui si muove. Le aree metropolitane, inserite in Costituzione ma ancora non configurate, sono le prime oggi a invocare il cambiamento. Città come Milano, Torino, Genova, Bologna, Venezia stanno percorrendo la strada della cooperazione tra i Comuni dell'area vasta metropolitana, prescindendo dalla legge e con modalità che comunque stanno dando vita a inedite sinergie.

Ai sindaci, agli amministratori, alle imprese, alle organizzazioni sociali che vivono in aree dense è chiaro che gli strumenti decisionali a oggi disponibili sono armi spuntate.

La riforma di cui stiamo ragionando intende fare, invece, della città metropolitana costituita dal capoluogo e dai comuni dell'area, un ente forte che può pianificare le scelte con un piano di sviluppo strategico del territorio metropolitano.

Grazie a funzioni legate allo sviluppo economico, all'attrazione degli investimenti, alla gestione dei servizi di trasporto, ad attività di coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture, delle reti di comunicazione, della ricerca e innovazione è più facile immaginare una città metropolitana come una "città di città": smart, intelligente, polo di opportunità, di lavoro, di relazione, di scambio, di progresso, di programmazione.

Una riforma che ci permetta di dire che abbiamo trovato il livello giusto per garantire una vita creativa ai nostri giovani, per garantire alle nostre famiglie una sicurezza nell'organizzazione dei servizi sociali, per garantire un efficiente sistema di mobilità pubblica, per garantire all'impresa una capacità competitiva e di coordinamento. Le riforme non sono la gabbia in cui costringiamo imprese, cittadini e famiglie ad adattarsi a una nostra legge, ma devono essere il servizio che la politica fa alla vita quotidiana delle famiglie e delle imprese, cioè la capacità di adattarsi e di offrire servizi di qualità alle famiglie e alle imprese.

Abbiamo bisogno, come sistema Paese, che questa riforma vada avanti, se può essere generatrice di energia, di opportunità di sviluppo economico e culturale.

In gioco c'è la capacità di continuare a creare ricchezza e, insieme, di produrre capitale sociale.

È evidente che l'obiettivo dello sviluppo non è quello di muovere degli indicatori, ma quello di creare un ambiente che consenta ai cittadini di godere di una vita "sana, lunga e creativa".

La forma istituzionale è sostanza ed è anche forma della

città metropolitana. È evidente a oggi il faticoso rapporto tra il nodo e le città satellite, spesso in rapporto di sudditanza, anziché di cittadinanza sullo stesso territorio. Se la città satellite vive di luce riflessa, rischia di essere una brutta periferia. E le brutte periferie vanno a detimento delle belle città. A volte le precedono per cattiva fama.

La via italiana alle città metropolitane mette l'accento sul dialogo tra le città e sul diritto alle città da parte delle persone che la abitano e che la vivono.

La città nodo come identità preminente, ma con l'obiettivo di valorizzare le altre identità, ciascuna con il suo *genius loci*, e di proiettarsi su un piano europeo.

Per questo occorre semplificare, organizzare meglio, creare rete tra le città, i capoluoghi e le cinture che di fatto costituiscono già le aree metropolitane.

Mettere le città italiane in grado di competere con le città europee non significa renderle più muscolari, bensì, al contrario, alleggerirle, renderle più reattive ed efficaci nel cogliere le cose nuove, conservando la dimensione di luoghi ai quali tornare volentieri la sera, città in cui sentirsi a casa e in cui riconoscersi.

Se dimenticassimo l'idea di città su cui nascono le città italiane, smarriremmo la via.

C'è dunque una dimensione fisica e assieme metafisica della città metropolitana che si affaccia sulla realtà italiana come una nuova identità. Le nostre città metropolitane non avranno il downtown e la periferia dimenticata, ma più centri storici che si parlano, connessi da infrastrutture comuni, competenze strategiche su cui puntare e patrimoni culturali localizzati, saranno interconnesse ma dovranno valorizzare gli spazi pubblici, le piazze, i luoghi della salute e della socialità, cioè la qualità di vita della città italiano.

L'accessibilità, materiale e immateriale, sarà la chiave della sua riuscita.

È chiaro che tutto questo ha bisogno sia di sapienza riformatrice, sia di capacità di interruzione e di cambiamento.

L'identità di una città metropolitana è davanti a un passaggio epocale. È un passaggio che deve essere costruito con gli altri e non contro gli altri, anche se "con" è più difficile.

L'innovazione non è mai un giudizio sul passato e se noi non siamo capaci di cambiare, arretreremo.

Per il cambiamento che ci viene chiesto, la ragione economica non ci basta, ci serve quella del benessere e della qualità di vita, non il Pil ma il Bes.

Sappiamo quali metropoli non vogliamo diventare e i rischi impliciti delle urbanizzazioni di cui il mondo intero soffre. Il nostro Paese porta, nel suo paesaggio, ferite e amputazioni di uno sviluppo troppo aggressivo, il boom economico del dopoguerra, la bolla edilizia degli anni Novanta.

Forse il Bel Paese, provato da queste esperienze e fiaccato

dalla crisi, non corre più rischi, ma è bene chiarire. Certamente non vogliamo città dormitorio o new town, città dispersa e sprawl urbano, abbandono di territori o di centri storici, periferie che perdono funzioni e restano 'non luoghi', degrado urbano e sociale. Al contrario vogliamo che, con la nuova dimensione metropolitana di città, abbiano pari dignità i comuni che vi prendono parte, così come i territori di confine, in un governo integrato ed efficace dei problemi che produca risposte chiare, ottimizzazione dei costi, economie di scala, semplificazione burocratica e amministrativa, innalzamento della vivibilità per i cittadini della città metropolitana e dei comuni che ne fanno parte, così come dell'area vasta e della regione.

La città metropolitana non può esistere a detimento del resto del territorio e deve porsi il tema del riuso del costruito, del risparmio e recupero del territorio, perché la riforma istituzionale sia anche rigenerazione e innovazione urbana.

Nell'Italia delle autonomie e del Patto per la Repubblica non possiamo non chiederci la via migliore perché nel *rescaling* degli enti locali rispetto a una realtà che è già cambiata, l'identità delle piccole patrie sia la forza di un disegno armonico e lungimirante.

INTRODUZIONE

In questo capitolo ci occuperemo dei luoghi, intesi come spazi che definiscono una particolare dimensione sociale e territoriale, e con i quali le persone entrano in contatto. Saranno quindi rappresentati alcuni luoghi, identificativi di specifici ambiti, quali quelli relativi alla cura della salute della persona e alla sua istruzione, alle infrastrutture utilizzate per la mobilità di persone e merci, ai servizi e al tempo libero, al vissuto quotidiano, mettendo in risalto il rapporto che viene a crearsi fra individui e luoghi in termini di accessibilità e fruibilità del servizio e della struttura. Sarà quindi rilevata la disponibilità dei luoghi in questione attraverso il confronto tra la loro presenza nel territorio del comune centrale, della corona e di quella che sarà, nella descrizione fatta nell'introduzione di questo volume, la futura città metropolitana.

Si è detto dell'accessibilità, la questione chiave che le società urbane si trovano oggi ad affrontare è infatti sempre più quella dell'accessibilità. Accessibilità a persone, luoghi, attività, idee ed oggetti. L'insieme di trasformazioni che si sono dispiegate negli ultimi decenni a livello urbano - la suburbанизazione e la diffusione metropolitana; la riorganizzazione e allocazione dei servizi nello spazio metropolitano; i mutamenti nei modelli di relazione e integrazione sociale tra gli abitanti e le altre popolazioni urbane; la crescita di rilevanza soggettiva e oggettiva della mobilità; la differenziazione dei tempi e dei ritmi della vita urbana - ha modificato profondamente l'assetto e la morfologia delle città, rendendole sistemi sempre più complessi e frammentati che faticano a riprodurre una buona ed equa accessibilità.

Nello specifico, l'analisi prova a mettere in evidenza il grado di accessibilità ai luoghi, sia in termini di raggiungimento fisico che relativamente alla possibilità di fruire di particolari servizi o strutture presenti sul territorio.

Il capitolo si articola in cinque paragrafi: le strutture sanitarie; le strutture educative; le infrastrutture per la mobilità; i servizi e il tempo ricreativo; i parchi e le aree naturali protette.

Delle strutture sanitarie fanno parte le strutture di ricovero, le ASL e le case di cura accreditate. Circa un terzo dei posti letto previsti dal totale delle strutture di ricovero distribuite sul territorio nazionale si trova nelle città metropolitane. Il numero dei posti letto rapportato ai residenti è sempre maggiore nel comune centrale che nella corona e, tra le città metropolitane, la maggioranza dei comuni impiega un tempo che oscilla tra i 20 e i 30 minuti (in assenza di traffico) per raggiungere la struttura di ricovero più vicina.

Tra le strutture educative sono ricomprese le scuole del-

l'infanzia, le scuole primarie, le scuole secondarie di primo grado, le scuole secondarie di secondo grado (per queste la distinzione è tra scuola statale e paritaria) e le università. Per tutti gli ordini di scuole, nelle città metropolitane, la percentuale di scuole paritarie, sul totale della stessa tipologia presente sull'intero territorio nazionale, è sempre maggiore alla percentuale di scuole statali. Per tutti i cicli scolastici poi, mentre le scuole statali mostrano un numero di strutture, rapportate ai residenti appartenenti alla fascia d'età dello stesso ciclo scolastico, maggiore nella corona, le scuole paritarie sono presenti prevalentemente nel comune centrale.

Relativamente alle università, nelle città metropolitane si trova la maggioranza assoluta dei corsi di studio universitari sul totale dei corsi attivi in Italia, con un accentramento degli iscritti nel comune centrale.

Nel terzo paragrafo sono evidenziate alcune componenti del sistema infrastrutturale per la mobilità: la rete stradale, le linee ferroviarie e le stazioni, i porti, gli aeroporti e gli interporti. In tutte le città metropolitane vi è almeno un aeroporto, gli interporti sono invece presenti in sei territori metropolitani, mentre la città metropolitana di Roma è quella con il numero maggiore di stazioni ferroviarie.

Tra i servizi e il tempo ricreativo sono annoverati: gli sportelli bancari; le stazioni dei Vigili del fuoco; gli esercizi sportivi; le biblioteche, musei, pinacoteche; i teatri, cinema, sale per concerti. Tutte le diverse tipologie di strutture sono distribuite nelle città metropolitane nella misura di poco più di un quinto rispetto al dato nazionale. Una percentuale leggermente più alta è quella degli sportelli bancari. Mentre per sportelli bancari, stazioni dei Vigili del fuoco e biblioteche si rileva, nel comune centrale, una presenza percentuale maggiore, rapportata ai residenti, per esercizi sportivi e teatri e cinema è nella corona che si contano le maggiori presenze.

Circa un terzo delle abitazioni distribuite sull'intero territorio nazionale si trova nelle città metropolitane. Dal rapporto tra tipologia di abitazione (pregio ed economico) presente nell'area metropolitana ed il totale delle abitazioni presenti sullo stesso territorio, si rileva, per tutte le aree metropolitane, sia con riferimento al comune centrale che alla corona che alla città metropolitana, la presenza maggiore di abitazioni di tipo economico.

L'ultimo paragrafo evidenzia, per ciascuna città metropolitana, i parchi e aree naturali protette; ne risulta che la maggioranza dei comuni centrali può contare almeno un'area verde sul proprio territorio.

2.1. LE STRUTTURE SANITARIE

134

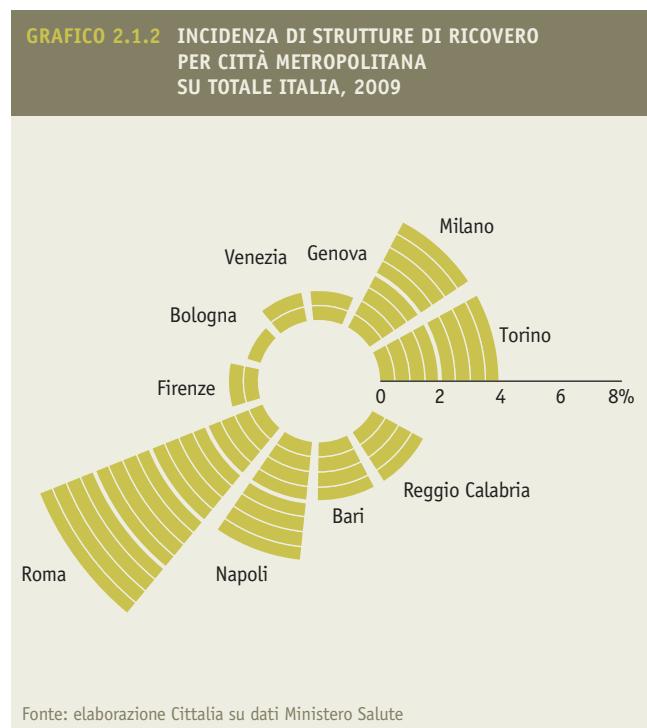
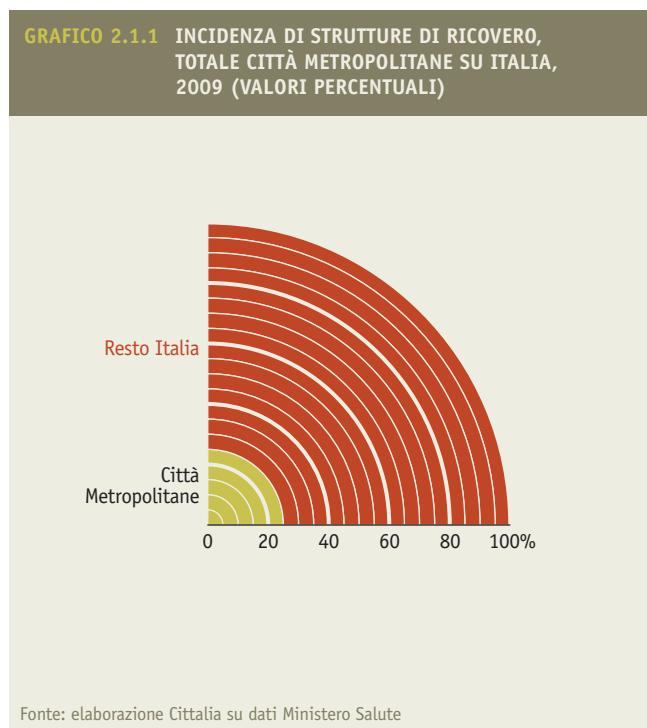
All'interno della voce strutture sanitarie sono contemplate le strutture di ricovero¹, le ASL e le case di cura accreditate.

LE STRUTTURE DI RICOVERO

Per le strutture di ricovero, di cui la percentuale in assoluto maggiore è rappresentata dagli ospedali a gestione diretta (circa il 70%), è stata considerata, per ciascuna area territoriale, l'incidenza percentuale delle strutture presenti in ciascuna città metropolitana rispetto al totale delle strutture presenti in Italia e i posti letto previsti dalla singola struttura in relazione ai cittadini residenti nella stessa area territoriale: Comune centrale, Corona (ovvero il resto della provincia

cia ad esclusione del comune centrale) e Città metropolitana.

Nelle dieci città metropolitane considerate, complessivamente è presente il 26,3% delle strutture di ricovero distribuite in Italia. La città metropolitana di Roma è quella con la percentuale più alta di strutture di ricovero sul proprio territorio. Ovvero, di tutte le strutture di ricovero ripartite in Italia, il 7,6% si trovano nella città metropolitana di Roma. A Roma seguono le città metropolitane di Milano (3,6%), Torino e Napoli (3,5%). Al contrario, è Bologna (con lo 0,8%) la città metropolitana che presenta l'incidenza percentuale più bassa di strutture di ricovero rispetto al totale delle strutture italiane.

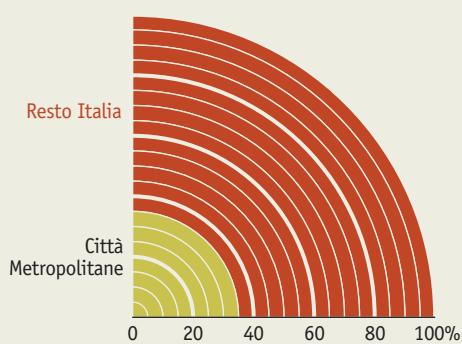


¹ All'interno della definizione strutture di ricovero sono ricomprese: A.O. integrata con il SSN; A.O. integrata con l'università, azienda ospedaliera, ente di ricerca; IRCCS fondazione; IRCCS privato; IRCCS pubblico; istituto qualificato presidio della A.S.; ospedale a gestione di-

retta presidio A.O.; Ospedale classificato o assimilato art 1 l. 132/1968; policlinico universitario privato. La maggioranza assoluta è detenuta dagli ospedali a gestione diretta del presidio di assistenza sanitaria, che rappresentano circa il 70% del totale delle tipologie elencate.

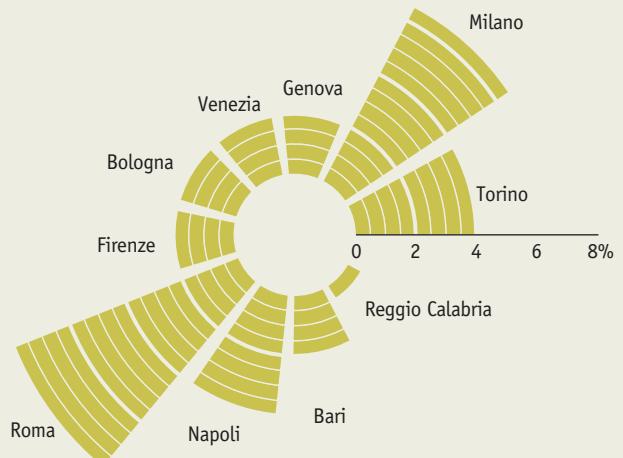
Con riferimento al numero di posti letto previsti, nelle città metropolitane è disponibile il 32,67% dei posti letto previsti dal totale delle strutture di ricovero italiane. Una percentuale di posti letto superiore a quella delle strutture presenti nella stessa città metropolitana. Le città metropolitane di Roma e Milano sono quelle in cui si registra l'incidenza percentuale più alta di posti letto rispetto al totale dei posti letto previsti in Italia (rispettivamente il 7,9% e il 6,8%). Reggio Calabria è invece quella con la percentuale più bassa di posti letto previsti rispetto al totale nazionale.

**GRAFICO 2.1.3 INCIDENZA DI POSTI LETTO,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE
SU ITALIA, 2009 (VALORI PERCENTUALI)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute

**GRAFICO 2.1.4 INCIDENZA DI POSTI LETTO
PREVISTI PER CITTÀ METROPOLITANA
SU TOTALE ITALIA, 2009**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute

136

Ciò che emerge dall'analisi orizzontale evidenzia come in tutte le città metropolitane i posti letto previsti dalle strutture di ricovero ogni 1000 abitanti sono presenti in misura maggiore nel comune centrale piuttosto che nella corona. Mostrando così un accentramento (ovvero la differenza delle unità considerate tra Comune centrale e Corona a vantaggio del primo) dei posti letto previsti nel comune capoluogo.

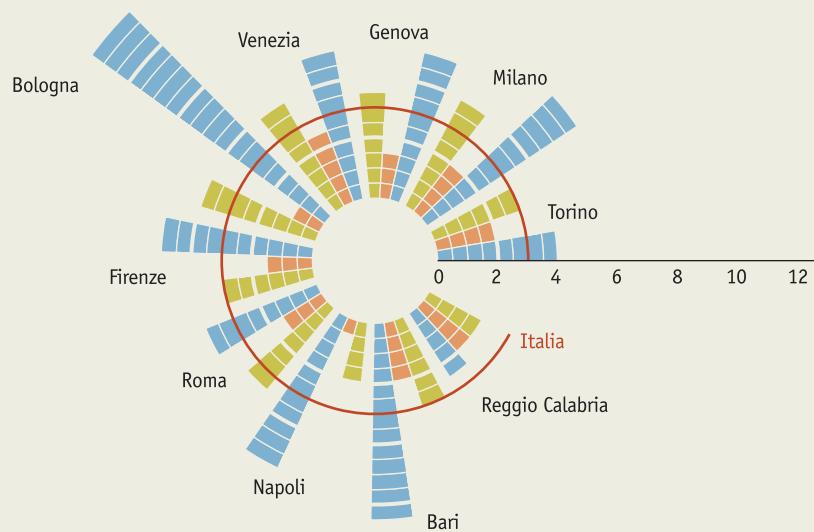
Infatti, se nel comune di Bologna, ad esempio, vi sono 9,5 posti letto ogni 1000 abitanti, nella corona ne è presente appena 1 per lo stesso numero di residenti. Oltre a Bologna, che presenta l'accentramento maggiore dei posti letto nel comune centrale, sono le città di Napoli, Bari, Genova e Firenze a mostrare con più evidenza la stessa tendenza.

Nella città metropolitana, la tendenza generale che emerge prevede un numero di posti letto ogni 1000 abitanti inferiore a quello presente nel comune centrale. Questa tendenza è più evidente nell'area metropolitana di Bologna e in misura minore in quelle di Reggio Calabria e Roma.

L'analisi verticale, ovvero il confronto tra le città, mostra come il comune centrale con il numero più elevato di posti letto ogni 1000 abitanti sia Bologna, con 9,5 posti letto previsti, a cui seguono Bari (6,7 posti letto) e Milano (5,9), mentre quella con il numero più basso è Reggio Calabria (2,6). Ed è infatti l'area metropolitana di Reggio Calabria ad evidenziare una distribuzione più omogenea del numero dei posti letto sull'intero territorio provinciale. Mentre nel comune capoluogo sono previsti 2,6 posti letto, in quello del-

GRAFICO 2.1.5 POSTI LETTO PREVISTI PER 1.000 ABITANTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2009

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



la città metropolitana i posti letto sono 1,9, con uno scarto di 0,7 posti letto, contro uno scarto di 5,3 posti letto registrato nella città metropolitana di Bologna.

Dal confronto con il dato nazionale, si evidenzia come nella maggior parte delle città metropolitane il numero di posti letto previsti ogni 1000 abitanti è nettamente superiore al dato nazionale, dove in media sono previsti 2,9 posti letto. Per le città metropolitane di Reggio Calabria e Napoli si rileva un numero di posti letto inferiore alla media nazionale, mentre per Firenze e Torino, il dato metropolitano è pari a quello medio italiano. Relativamente al comune centrale, tutti, ad eccezione di Reggio Calabria, mostrano un valore superiore alla media. Al contrario, tutti i valori delle corone si collocano al di sotto del dato medio nazionale.

LA DISTRIBUZIONE DELLE STRUTTURE DI RICOVERO NELLE CITTÀ METROPOLITANE: L'ACCESSIBILITÀ

Nelle mappe che seguono viene presentata una lettura del grado di accessibilità alle strutture di ricovero presenti nelle città metropolitane. L'informazione che viene fornita evidenzia quattro dimensioni: le sedi delle strutture di ricovero; i comuni che raggiungono con il minor tempo possibile (calcolato in minuti) le stesse strutture di ricovero; il tempo impiegato per raggiungere la sede (corrispondente alla diversa colorazione della mappa)²; la popolazione totale che gravita intorno alle strutture sanitarie (ovvero la popolazione del comune sede della struttura a cui si aggiunge la popolazione dei comuni che potenzialmente usufruiscono dei servizi della stessa struttura in quanto raggiungibile in un tempo minore rispetto ad altre nello stesso territorio)³. È stata poi evidenziata una ulteriore dimensione dell'accessibilità, non riportata all'interno della mappa. Ovvero la fruibilità del servizio, intesa come capacità ricettiva delle strutture di ricovero, rilevata attraverso il rapporto tra posti letto previsti dalle singole strutture e numerosità della popolazione che potenzialmente si rivolge alla struttura stessa.

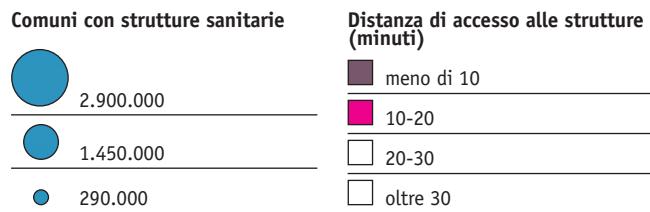
² Il tempo impiegato è stato calcolato “ad arco scarico”, ovvero in assenza di traffico, utilizzando lo strumento di Google maps.

Le informazioni relative alle strutture di ricovero sono state rilevate dal sito del ministero della Salute anno 2009.

³ Assumere che una certa popolazione di comuni converga verso una determinata struttura di ricovero in base

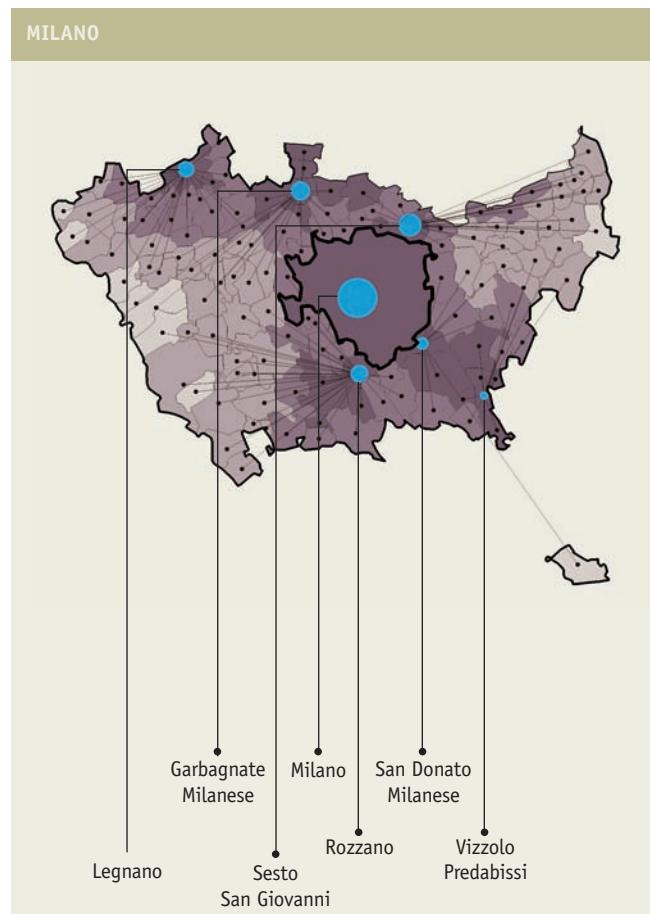
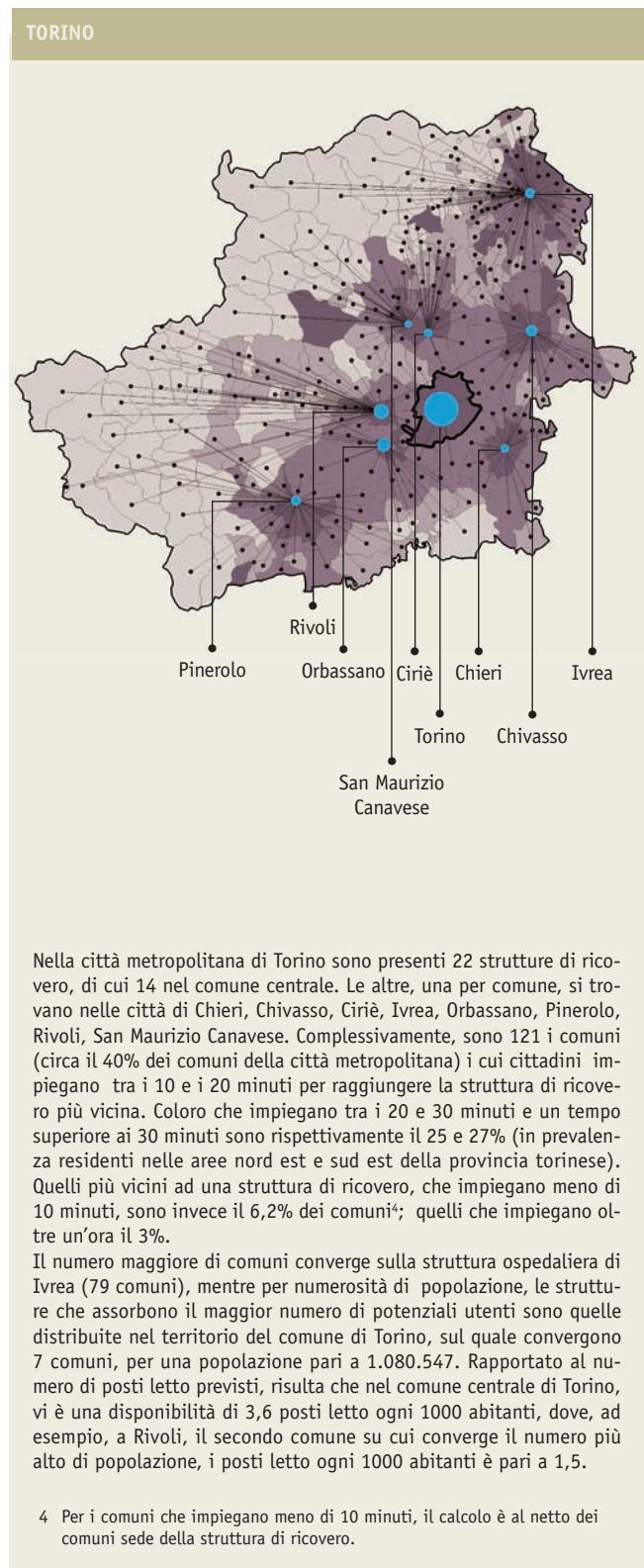
al tempo impiegato per raggiungerla è un esercizio puramente ipotetico. La decisione di recarsi in una struttura piuttosto che in un'altra è chiaramente dettata da altre numerose variabili (medico di fiducia, specializzazione richiesta, disponibilità dei posti letto, ecc.). Tuttavia, in questa sede tratteremo esclusivamente la variabile tempo.

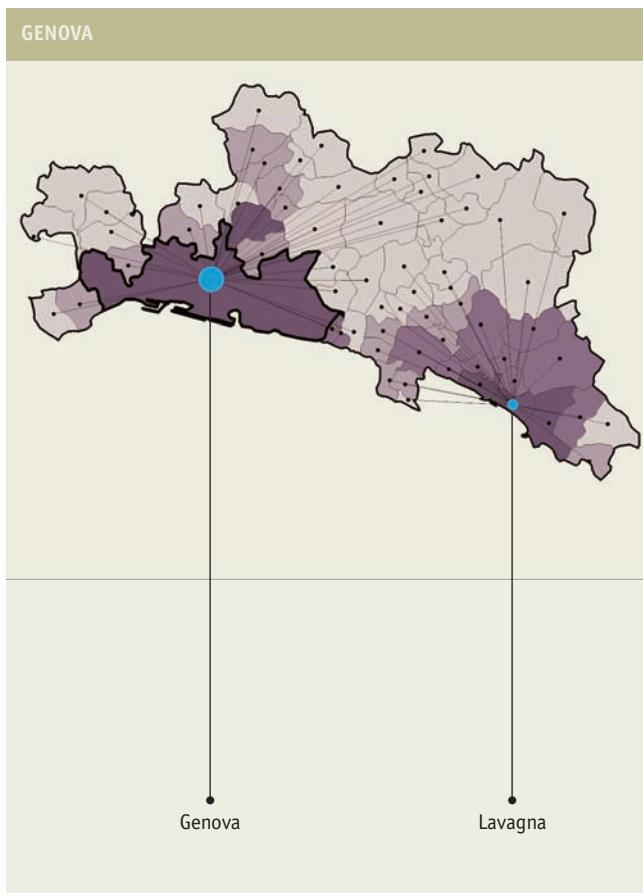
FIGURA 2.1.1 LA DISTRIBUZIONE DELLE STRUTTURE DI RICOVERO NELLE CITTÀ METROPOLITANE: L'ACCESSIBILITÀ



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute, 2009

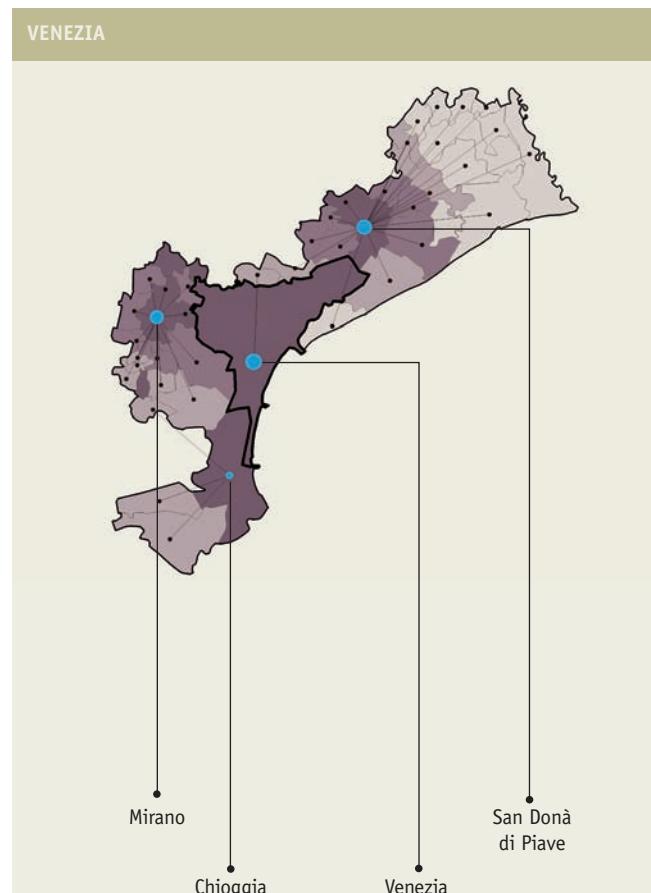
138





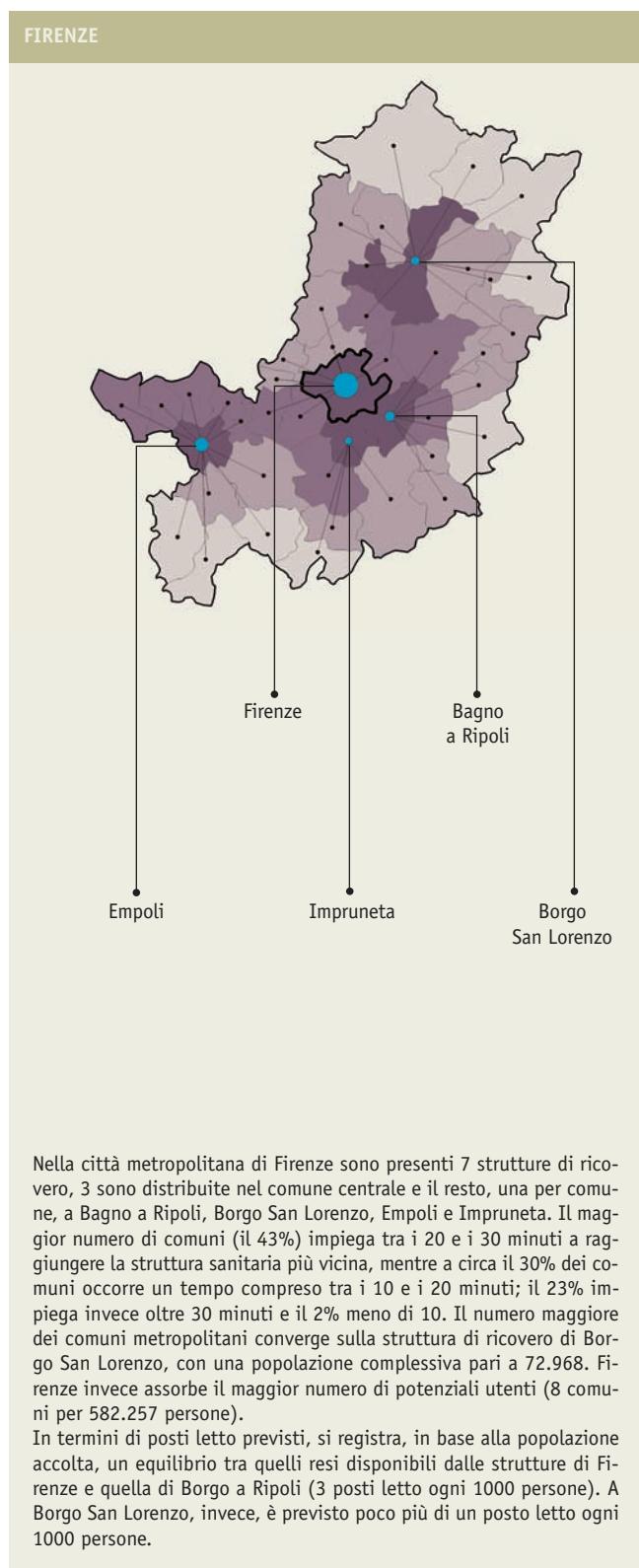
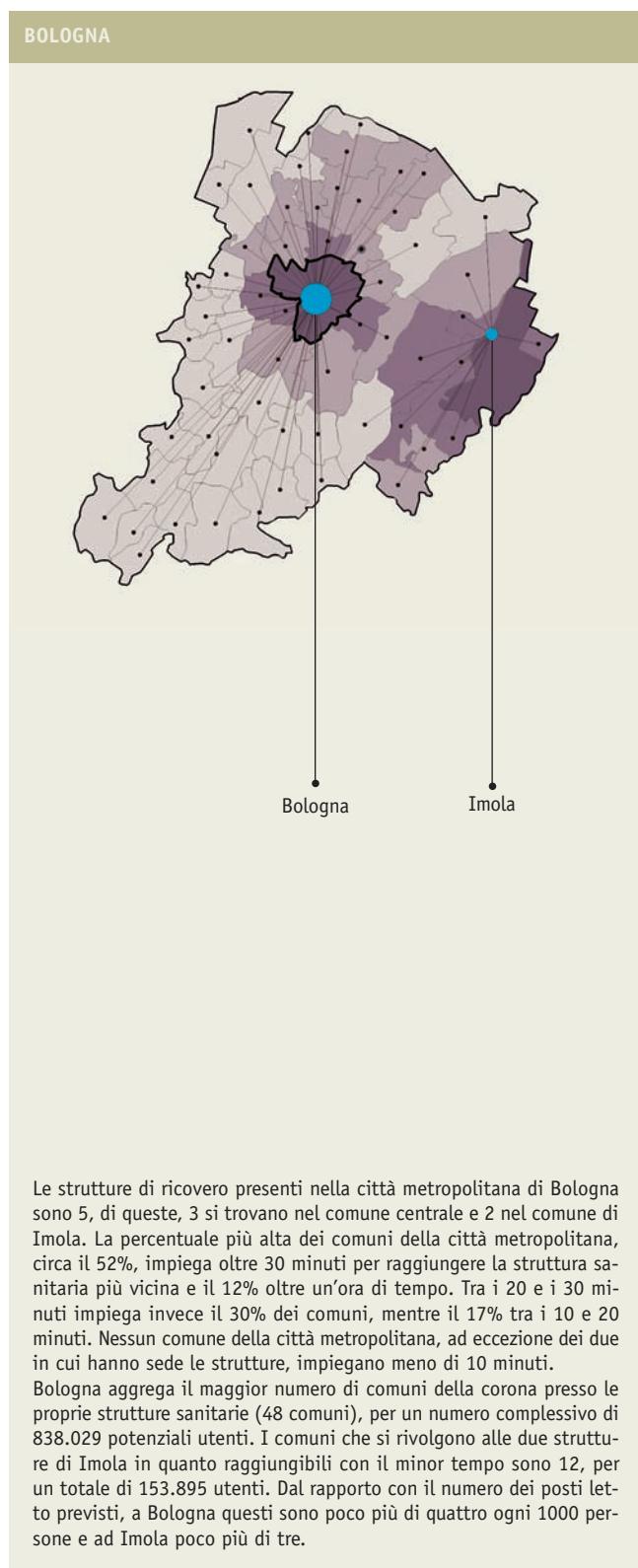
La città metropolitana di Genova conta 8 strutture, di queste, 7 si trovano nel comune centrale e 1 nella città di Lavagna. Relativamente al tempo di percorrenza necessario a raggiungere la struttura più vicina, la maggioranza dei comuni (53%) impiega oltre 30 minuti; il 23% dai 20 ai 30 minuti e il 16% dai 10 ai 20 minuti. Impiegano meno di 10 minuti a raggiungere la struttura più vicina il 3% dei comuni, mentre il 6% oltre un'ora.

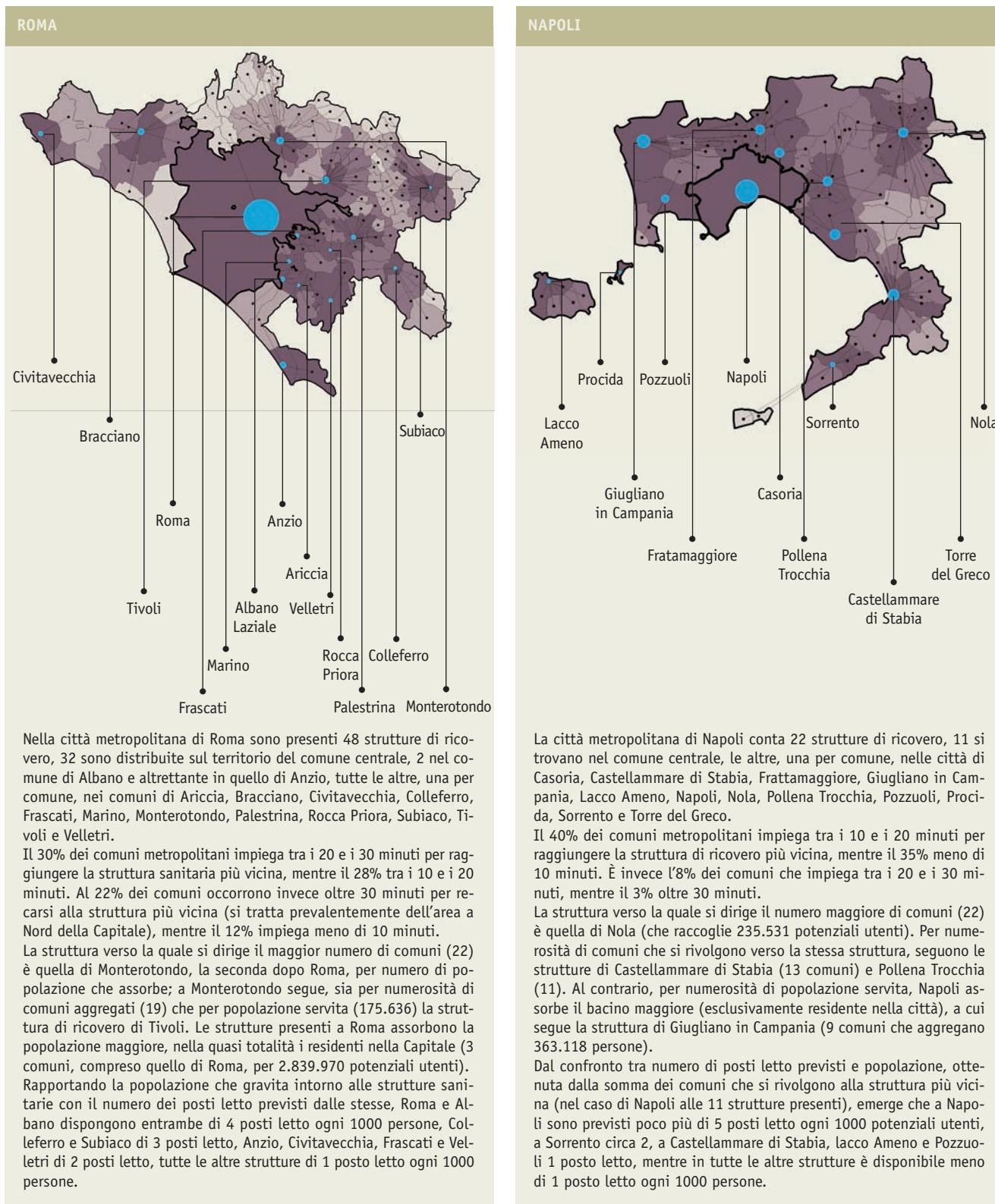
I due comuni sedi di strutture di ricovero attraggono circa lo stesso numero di comuni della corona (sono 35 quelli che raggiungono Genova nel tempo minore e 31 quelli che hanno una maggiore vicinanza con Lavagna). Mentre le strutture di Genova offrono un servizio a 707.552 utenti, per circa 5 posti letto previsti ogni 1000 utenti, Lavagna aggrega nella sua struttura un numero potenziale di 167.172 utenti, per poco più di 2 posti letto ogni 1000 persone.

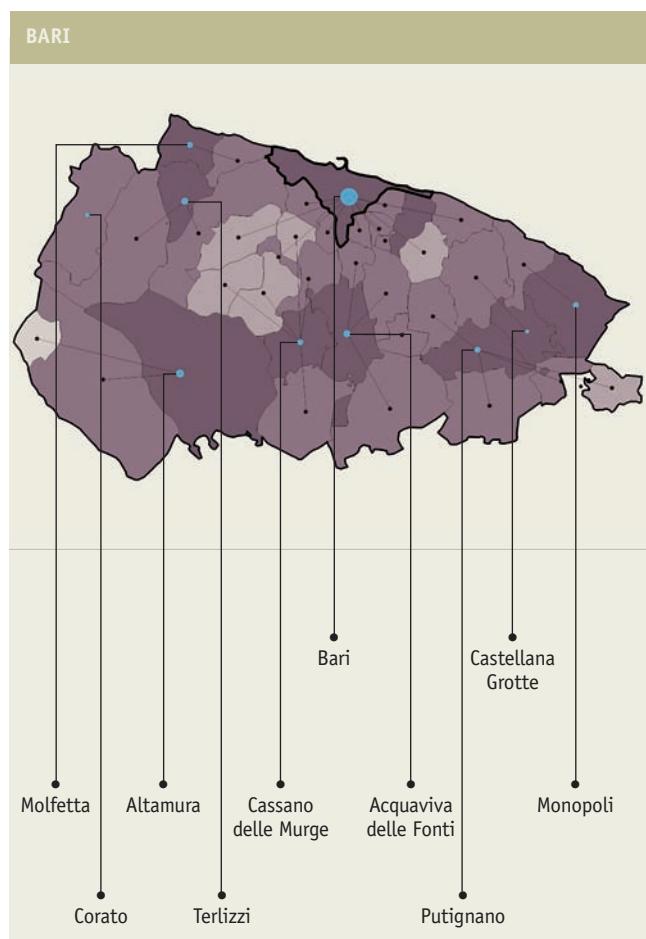


Nella città metropolitana di Venezia sono presenti 8 strutture di ricovero, 5 nel comune centrale e tre, una per comune, nei comuni di Chioggia, Mirano e San Donà di Piave. La maggior parte di comuni (32%) impiega tra i 20 e i 30 minuti per raggiungere la struttura sanitaria più vicina. Di poco inferiore la percentuale (27%) di quelli che impiegano tra i 10 e i 20 minuti e sono il 25% quelli che per raggiungere la struttura di ricovero più vicina impiegano un tempo superiore a 30 minuti, in prevalenza situati nell'area nord est della provincia. Sono infine circa il 7% i comuni che impiegano meno di 10 minuti.

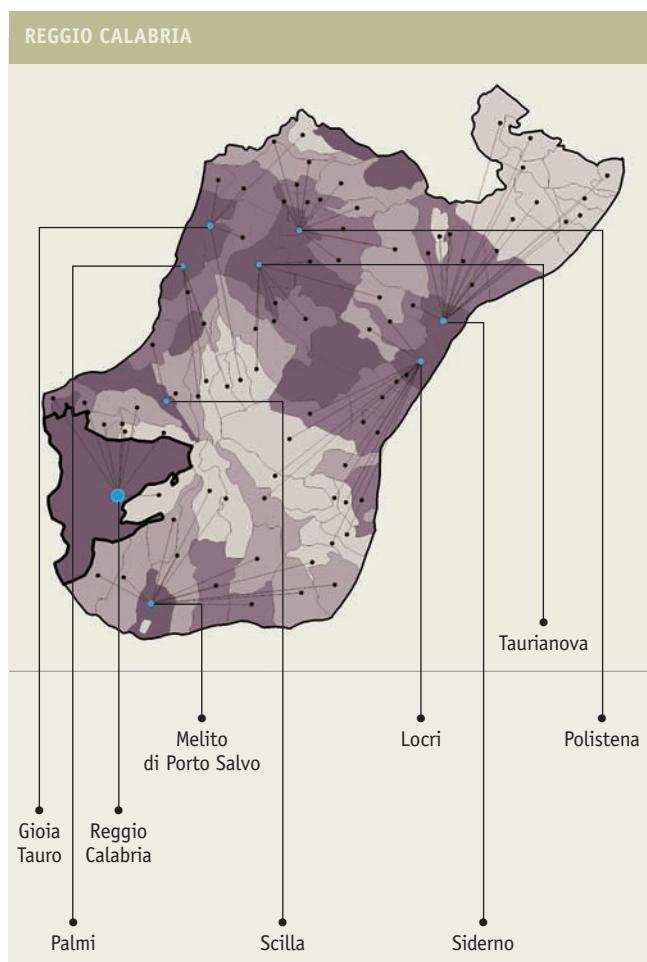
Presso le strutture di ricovero di Venezia converge il numero maggiore di potenziali utenti, 2 comuni per una popolazione di 286.822, mentre la struttura di San Donà di Piave aggrega 22 comuni per un totale di 238.586 utenti. Nel rapporto con il numero dei posti letto previsti, mentre a Venezia questi sono 5 ogni 1000 cittadini, a San Donà di Piave sono 2.







Nella città metropolitana di Bari ci sono 13 strutture di ricovero, di cui 4 nel comune centrale; le altre sono distribuite, una per comune, nei territori di Acquaviva delle Fonti, Altamura, Cassano delle Murge, Castellana Grotte, Molfetta, Corato, Monopoli, Putigliano e Terlizzi. La maggioranza assoluta dei comuni metropolitani (il 56%), impiega tra il 10 e i 20 minuti per raggiungere la struttura di ricovero più vicina. Al 7% dei comuni occorre un tempo compreso tra i 20 e i 30 minuti, il 5% impiega meno di 10 minuti e il 2% più di 30. Il maggior numero di comuni si dirige verso le quattro strutture ubicate nel comune centrale (10 comuni). Sono le stesse strutture presenti a Bari che assorbono la popolazione più numerosa (466.611), a cui segue Terlizzi (3 comuni per una popolazione pari a 109.409). Con riferimento al numero di posti letto previsti, la struttura di ricovero di Acquaviva delle Fonti è quella con il numero più alto di posti letto ogni 1000 persone (6), a questa seguono Bari e Cassano delle Murge (rispettivamente con 5 e 4 posti letto).



Nella città metropolitana di Reggio Calabria sono presenti 10 strutture di ricovero, 2 nella città di Locri e, 1 per ogni comune, nelle città di Gioia Tauro, Melito di Porto Salvo, Palmi, Polistena, Reggio Calabria, Scilla, Siderno e Taurianova. La percentuale dei comuni metropolitani che per recarsi alla struttura di ricovero più vicina impiega tra i 20 e i 30 minuti e oltre 30 minuti raggiunge il 53% (24% la prima e 29% la seconda), mentre il 31% dei comuni impiega tra i 10 e i 20 minuti e il 5% meno di 10 minuti.

Dal confronto tra posti letto previsti e popolazione, le strutture di Locri mostrano il rapporto più positivo (circa 5 posti letto ogni 1000 persone), a cui segue quella di Scilla (circa 3 posti letto) e quelle di Polistena e Reggio Calabria (con poco più di 2 posti letto). Le altre strutture hanno una disponibilità di posti letto per 1000 abitanti inferiore all'unità.

LE ASL

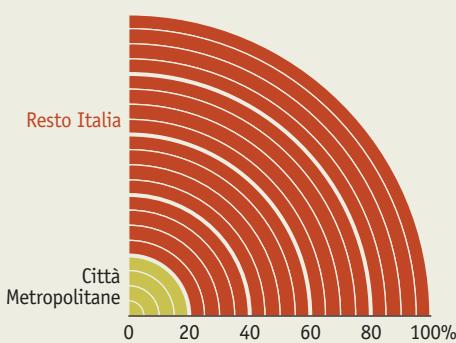
Nell'ordinamento italiano l'azienda sanitaria locale (ASL) è un ente pubblico locale ed è parte del Servizio Sanitario Nazionale.

Poiché i confini delle ASL non coincidono con la distinzione sinora operata tra comune centrale e corona, ma intervengono su di un territorio diverso, spesso comprendente altri comuni oltre quello centrale, sono stati portati all'evidenza dell'analisi i dati afferenti ai singoli distretti sanitari di base, rapportando il numero di ambulatori e laboratori, pubblici e convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale, alla

somma della popolazione del distretto corrispondente.

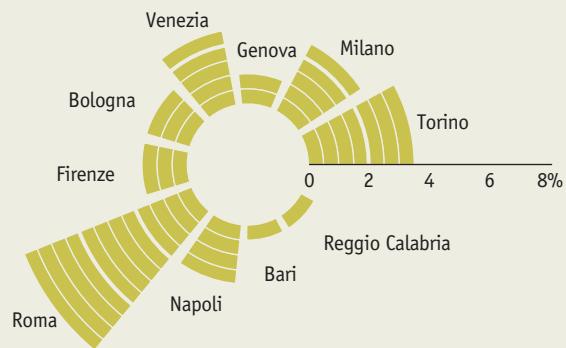
Nelle città metropolitane è presente il 22% delle Asl ripartite sul territorio nazionale. Dalla distribuzione territoriale, la città metropolitana di Roma è quella con la percentuale più alta di Asl nel proprio territorio. Infatti, rispetto al totale delle Asl presenti sul territorio nazionale, la città metropolitana di Roma ne conta il 5,5%. A quella di Roma segue la città metropolitana di Torino con il 3,4% di Asl. Sono invece cinque le aree (Genova, Bologna, Firenze, Bari e Reggio Calabria) in cui le Asl sono presenti in una percentuale inferiore all'1,5% rispetto al dato nazionale.

GRAFICO 2.1.6 INCIDENZA ASL, TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA, 2009 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute.

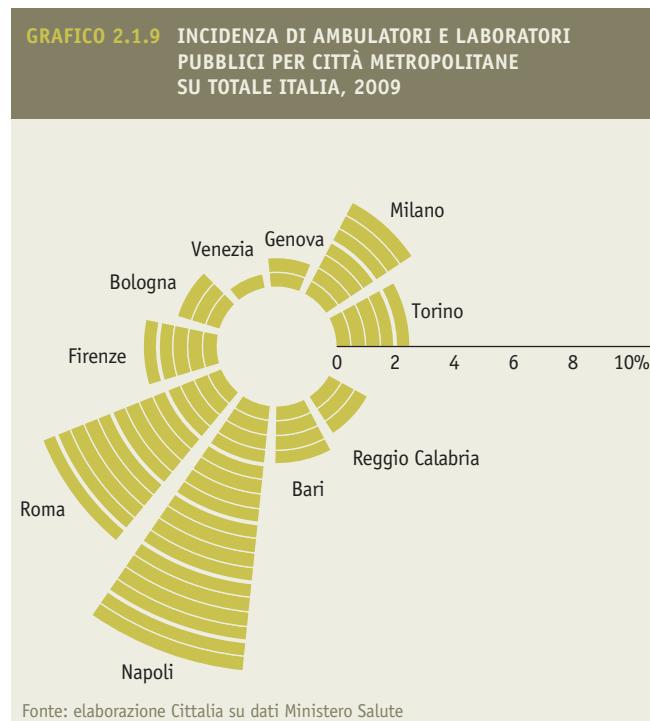
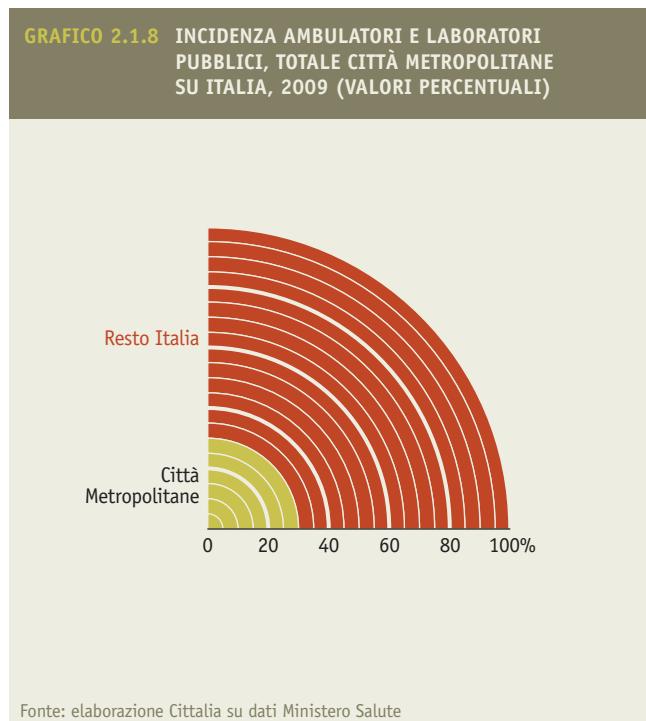
GRAFICO 2.1.7 INCIDENZA ASL PER CITTÀ METROPOLITANA SU TOTALE ITALIA, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute.

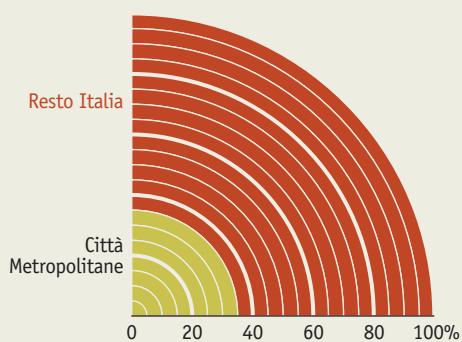
144

Con riferimento al numero di ambulatori e laboratori pubblici presenti nelle Asl, nelle città metropolitane questi corrispondono al 32% del totale nazionale. Le città metropolitane di Napoli e Roma mostrano la percentuale più elevata: circa il 9% del totale nazionale di ambulatori e laboratori delle Asl è presente nella città metropolitana di Napoli, circa il 7% in quella di Roma. Venezia è la città metropolitana con il valore più basso (al di sotto dell'1%).



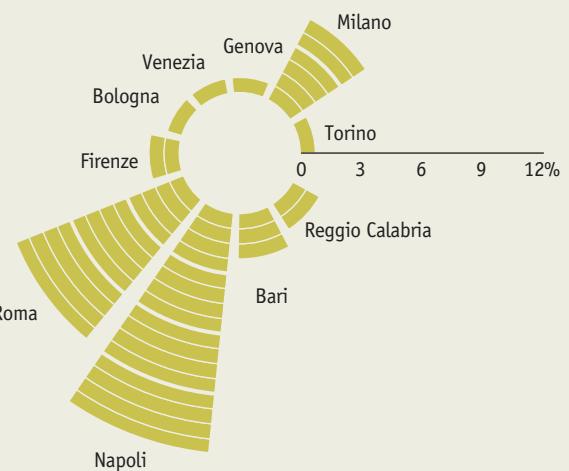
Per quanto riguarda gli ambulatori e laboratori convenzionati, si rileva una situazione analoga. Del totale delle strutture presenti sul territorio nazionale, il 34% si trova nelle città metropolitane; sono le stesse città metropolitane di Napoli e Roma ad avere la percentuale più alta di strutture sul proprio territorio (rispettivamente il 12,1 e l'8,6%). Le città metropolitane di Venezia e Torino sono, al contrario, quelle con la percentuale più bassa.

GRAFICO 2.1.10 INCIDENZA AMBULATORI E LABORATORI CONVENZIONATI, TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA, 2009 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute

GRAFICO 2.1.11 INCIDENZA DI AMBULATORI E LABORATORI CONVENZIONATI PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute

146

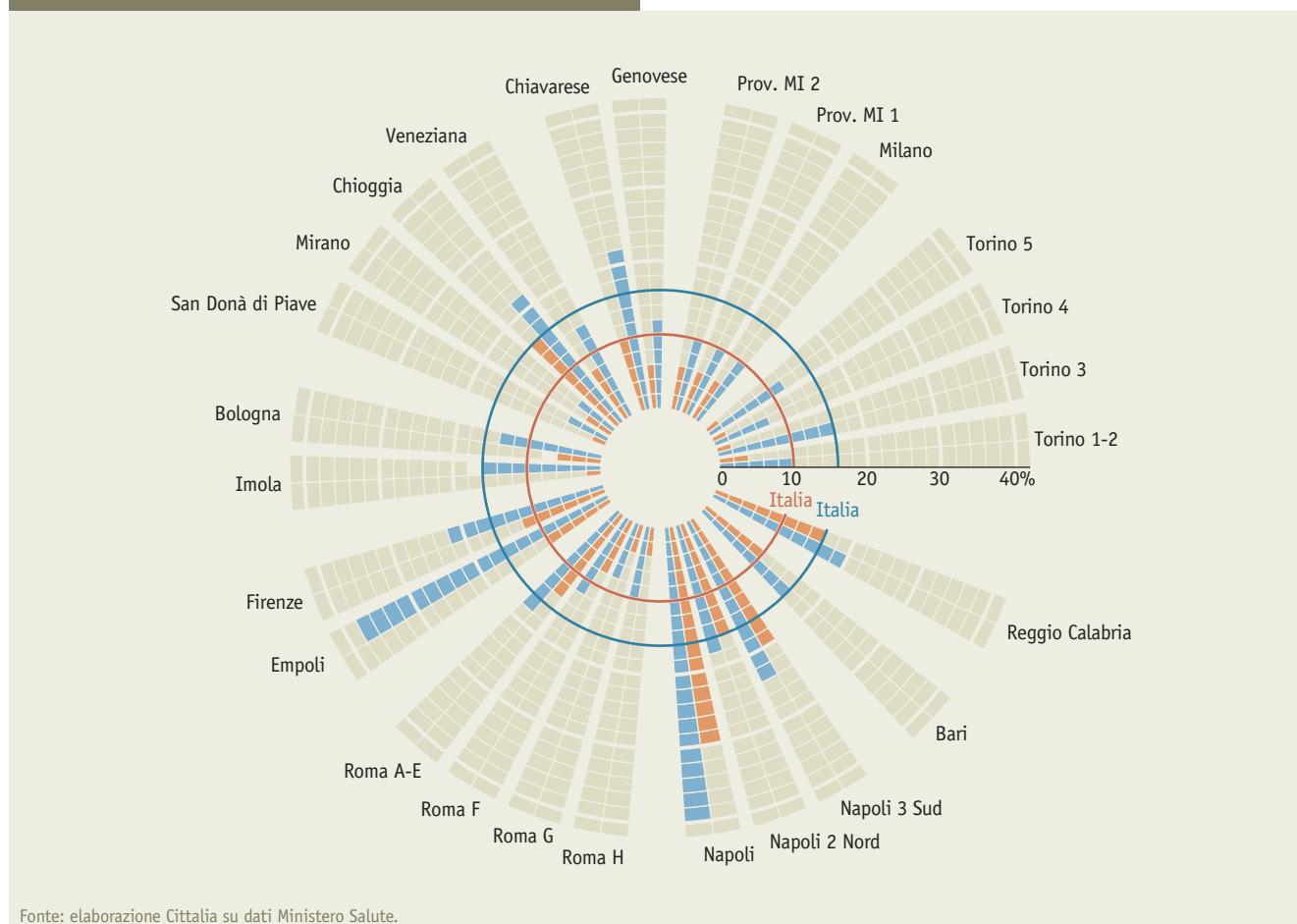
In ciascuna città metropolitana si rileva un numero variabile di distretti sanitari. Dal confronto tra ambulatori e laboratori pubblici e convenzionati ogni 100.000 abitanti, in tutti i distretti vi è una prevalenza di quelli pubblici. Le differenze maggiori si registrano nei distretti di Empoli (dove, ogni 100.000 abitanti, ci sono 20 ambulatori e laboratori in più rispetto ai convenzionati) e Imola (con una differenza pari a 14 strutture).

Tra gli ambulatori e laboratori pubblici, i distretti di Napoli ed Empoli mostrano i valori più elevati (il primo con 40 ambulatori ogni 100.000 residenti, il secondo con 38). Quelli con i valori minori sono Mirano (con 5 strutture ogni 100.000 residenti) e San Donà di Piave (6 strutture), entrambi nella città metropolitana di Venezia.

Rispetto alla media nazionale (con 16 strutture pubbliche ogni 100.000 residenti), il numero dei distretti sanitari le cui strutture superano il dato nazionale e quelle che ne sono al di sotto si equivalgono.

Relativamente agli ambulatori e laboratori convenzionati con il Sistema Sanitario Nazionale, sono i tre distretti della città metropolitana di Napoli e quello di Chioggia a mostrare i valori più alti (con 31, 20 e 16 strutture ogni 100.000 residenti per i tre distretti napoletani e circa 16 per quello veneziano). Rispetto alla media nazionale (con circa 10 strutture ogni 100.000 abitanti), in prevalenza i distretti sanitari hanno un numero di strutture inferiore, tendenza questa rilevata in particolare per la città metropolitana di Torino.

GRAFICO 2.1.12 AMBULATORI E LABORATORI, PUBBLICI E CONVENZIONATI, OGNI 100.000 ABITANTI, DISTRETTI SANITARI E ITALIA, 2009



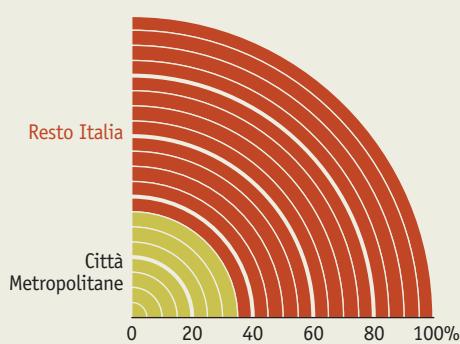
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute.

CASE DI CURA ACCREDITATE

Relativamente alle case di cura accreditate, è stato rilevato, in quanto più significativo in termini di accessibilità e fruibilità del servizio, il numero dei posti letto previsti. Del totale nazionale dei posti letto previsti dalle case di cura accreditate, il 34% si trova nelle città metropolitane. Nella cit-

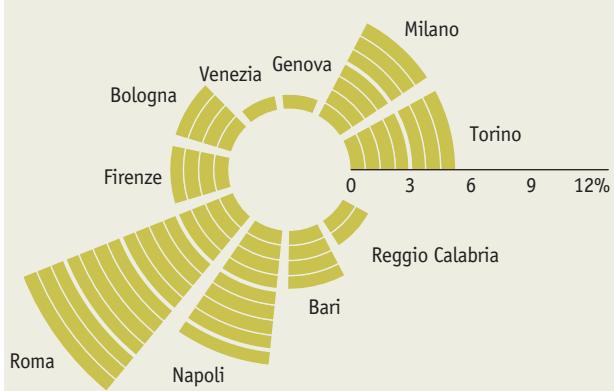
tà metropolitana di Roma si registra il valore più alto: in questa area è infatti distribuito l'11% dei posti letto previsti nelle case di cura accreditate presenti in Italia. Le città metropolitane di Venezia e Genova mostrano, al contrario, la percentuale più bassa.

**GRAFICO 2.1.13 INCIDENZA DI POSTI LETTO,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA,
2009 (VALORI PERCENTUALI)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute

**GRAFICO 2.1.14 INCIDENZA DI POSTI LETTO
PER CITTÀ METROPOLITANE
SU TOTALE ITALIA, 2009**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero Salute

148

È stato poi preso in esame il numero dei posti letto previsti ogni mille abitanti. Per questa tipologia di strutture, la loro distribuzione sul territorio si presenta in modo omogeneo tra comune centrale e corona. Infatti, la differenza di posti letto non è mai superiore a 2,2 unità ogni 1000 residenti. Ovvero, come nel caso del comune di Reggio Calabria che testimonia la differenza maggiore, nel capoluogo vi sono 2,2 posti letto in più (su un totale di 2,4) rispetto al resto della provincia.

Nel complesso, sono sei i comuni capoluogo in cui si rileva un numero maggiore di posti letto rispetto alla provincia: Reggio Calabria, Bari, Bologna, Firenze, Napoli e Milano. Al contrario, a Genova, Torino, Venezia e Roma, seppur in misura minima, è nella corona che si registra un più elevato numero di posti letto.

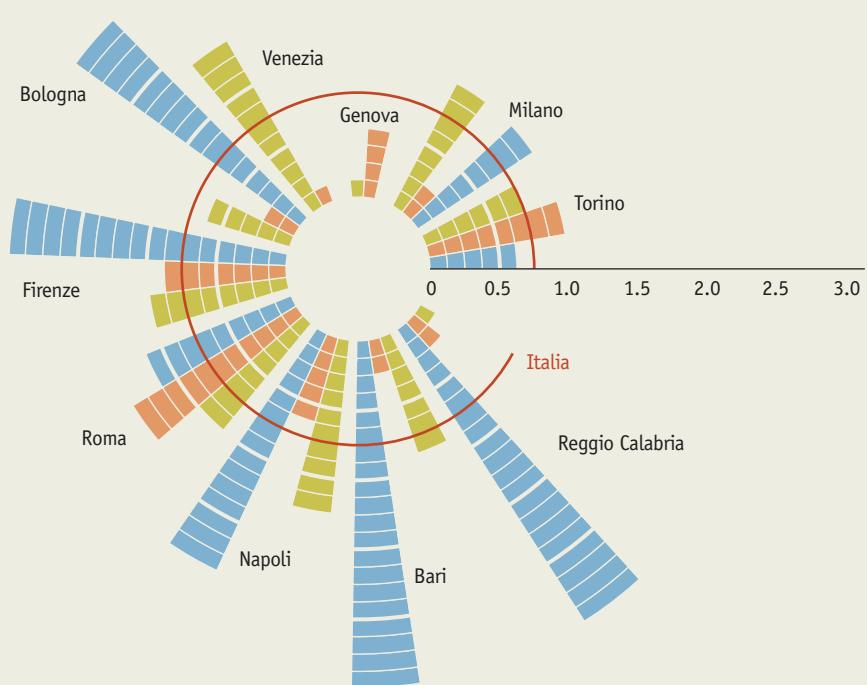
Tra i comuni centrali, Bari, Reggio Calabria e Firenze mo-

strano valori di poco superiori a due posti letto ogni 1000 abitanti, per tutti gli altri si rilevano valori inferiori. Nella corona, solo nelle aree di Roma e Torino è presente un posto letto ogni 1000 abitanti.

Dal confronto tra città metropolitane, quelle di Venezia e Napoli mostrano i valori più alti: sono 1,3 i posti letto previsti ogni 1.000 abitanti. Rispetto al dato nazionale, dove è presente meno di un posto letto ogni 1.000 abitanti, le città metropolitane di Venezia, Milano, Firenze, Roma, Napoli e Bari, mostrano un valore superiore, seppur minimo; le altre sono collocate al di sotto. Al contrario, se confrontato con il dato dei comuni centrali, tutti, ad eccezione di Torino, mostrano valori nettamente superiori. Tra le corone, solo nelle aree di Torino, Firenze e Roma è presente un numero di posti letto superiore alla media nazionale.

GRAFICO 2.1.15 CASE DI CURA, POSTI LETTO PREVISTI OGNI 1.000 ABITANTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2009

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



2.2 LE STRUTTURE EDUCATIVE

Tra le strutture educative sono ricomprese: le scuole dell'infanzia (3-5 anni); le scuole primarie (6-10 anni); le scuole secondarie di primo grado (11-13 anni); le scuole secondarie di secondo grado (14-18 anni), per tutte la distinzione è tra scuola statale e paritaria, e le università.

Con riferimento al primo ciclo di studi, come stabilito dalla legge 10 marzo 2000, n. 62⁵, il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a

partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia.

Per tutte le tipologie di scuole, oltre ad indicare l'incidenza percentuale delle strutture presenti nelle città metropolitane sul totale di quelle distribuite in Italia e ad evidenziare lo stesso dato per ciascuna città metropolitana, è stato presentato il rapporto tra il numero delle strutture e il numero di residenti appartenenti alla fascia d'età corrispondente a quella della frequenza scolastica. Per le università, selezionate in base alla sede principale del corso di studi, è stata calcolata la media degli iscritti per ciascun corso di studi.

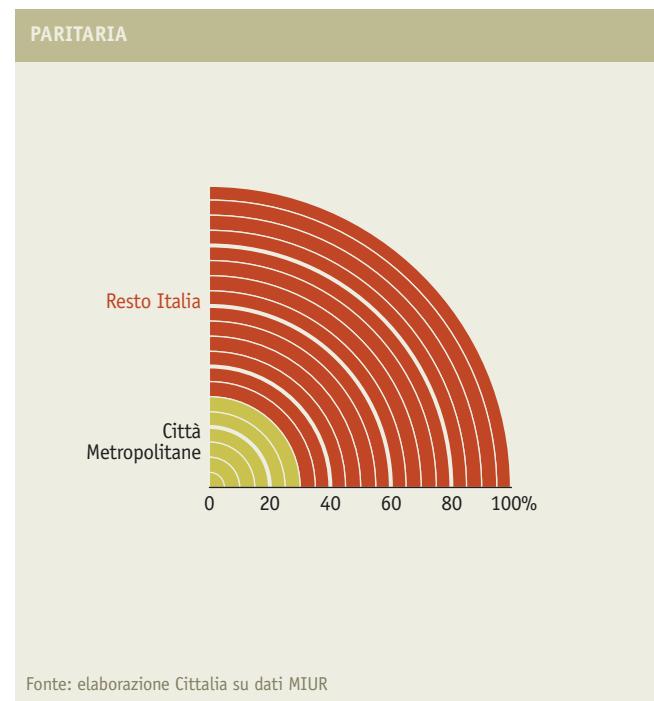
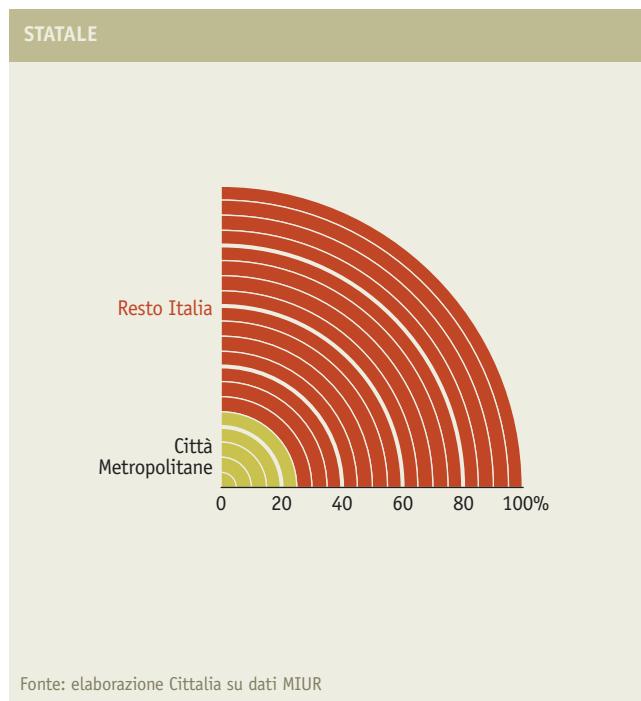
⁵ "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2000.

SCUOLE DELL'INFANZIA

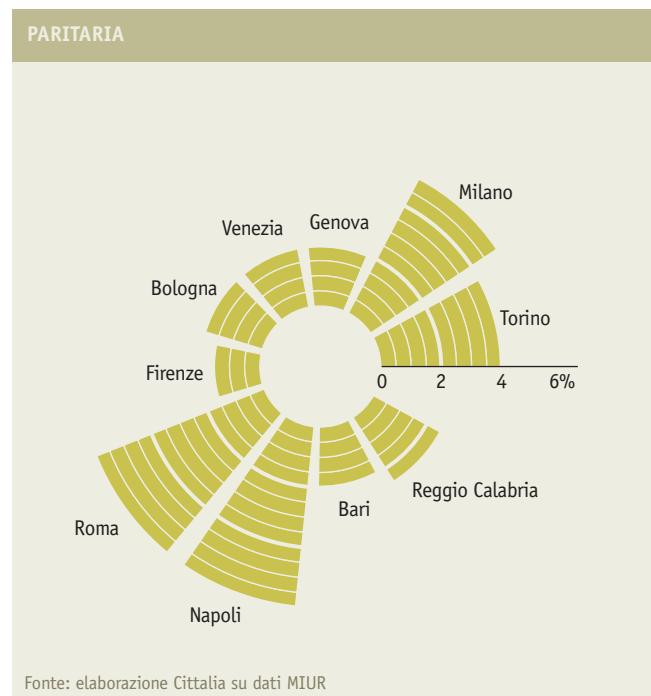
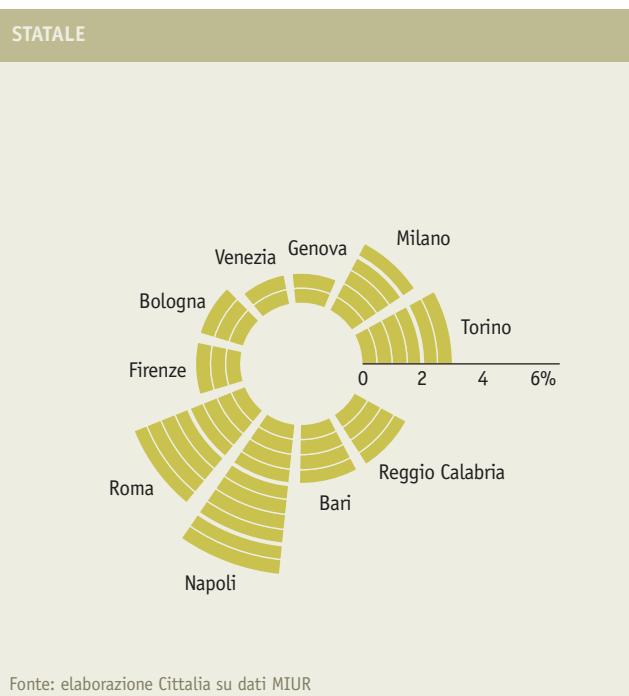
Per le scuole dell'infanzia, nelle città metropolitane le scuole paritarie fanno segnare la percentuale maggiore di strutture presenti sul territorio rispetto al dato nazionale: sono il 31% contro il 23% delle scuole statali. Tra le scuole paritarie, sono le città metropolitane di Roma e Napoli a mostrare la percentuale più alta di scuole dell'infanzia sul totale di quelle presenti in Italia (6,7% la prima e 6,6% la seconda), a cui se-

guono Milano e Torino. Per tutte le altre, la percentuale è inferiore al 2%. Per le scuole statali, sono sempre le città metropolitane di Napoli e Roma a far registrare la percentuale maggiore di scuole, anche se con valori inferiori a quelle paritarie (5,1% la prima e 4,2% la seconda). Le città metropolitane di Genova e Venezia sono invece quelle con la percentuale più bassa, non raggiunge infatti la soglia dell'1%.

**GRAFICO 2.2.16/17 INCIDENZA DI SCUOLE DELL'INFANZIA,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA,
2012 (VALORI PERCENTUALI)**



**GRAFICO 2.2.18/19 INCIDENZA DI SCUOLE DELL'INFANZIA
PER CITTÀ METROPOLITANE
SU TOTALE ITALIA, 2012**



152

Dal rapporto tra scuole dell'infanzia e 1000 bambini residenti nella specifica area considerata e appartenenti alla fascia d'età corrispondente allo stesso ciclo scolastico (3-5 anni), emerge come in Italia vi sia un numero di scuole dell'infanzia statali pari a 11,5 scuole ogni 1000 bambini residenti, mentre per la scuola paritaria il dato scende a 5,9 scuole. Mentre per le scuole statali si rileva in prevalenza un accen-tramento di strutture nella corona, per le scuole paritarie, il numero più alto di strutture rispetto ai bambini residenti è collocato per tutte le aree, ad eccezione di Genova, nel comune centrale.

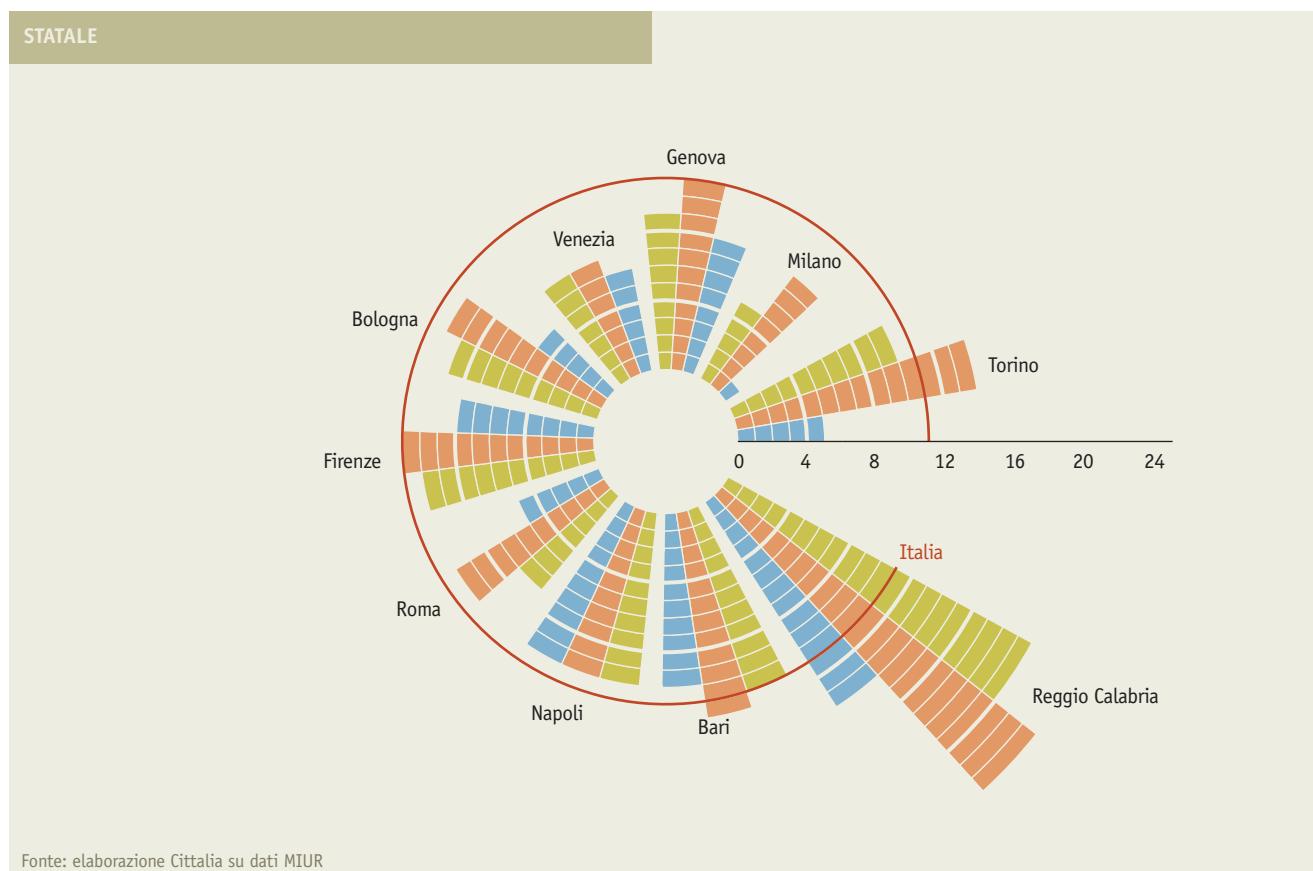
Nelle scuole dell'infanzia statali, le differenze maggiori tra comune centrale e corona si evidenziano nell'area reggina e torinese dove nella corona ci sono 9 scuole in più ogni 1000 residenti. Dove il numero di scuole mantiene un sostanziale

equilibrio, seppur con una lieve prevalenza nella corona, sono le aree di Napoli e Venezia. L'area di Reggio Calabria, sia con riferimento al comune centrale che alla corona che alla città metropolitana, mostra i valori più alti rispetto alle altre aree. Tra i comuni centrali, sono quelli di Bari e Napoli ad avere il numero maggiore di scuole dell'infanzia statali sul proprio territorio, dove Milano è il comune con il valore più basso. Tra le corone, oltre Reggio Calabria, sono quelle di Torino, Bari, Firenze e Genova a mostrare i valori più alti, contro quelle di Venezia e Milano dove si registra il numero più basso di scuole. Tra le città metropolitane, dopo Reggio Calabria, sono quelle di Bari e Firenze in cui è distribuito il numero maggiore di scuole, mentre i valori più bassi si rilevano a Milano e Roma.

Rispetto al dato medio nazionale (11,5 scuole ogni 1000

GRAFICO 2.2.20 SCUOLE DELL'INFANZIA OGNI 1.000 BAMBINI RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



residenti), nel comune centrale solo Reggio Calabria ha un valore superiore; nella corona sono le aree di Reggio Calabria, Torino, Bari e Firenze ad avere sul proprio territorio un numero di scuole ogni 1000 residenti superiore alla media nazionale; nella città metropolitana, valori superiori si registrano solo per Reggio Calabria e Bari.

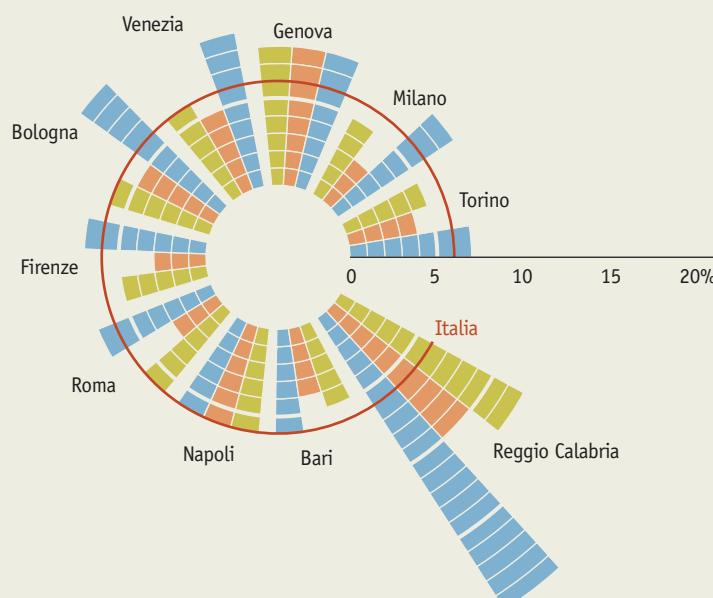
Nelle scuole dell'infanzia paritarie, come per le statali, seppur in modo speculare, le differenze maggiori tra comune centrale e corona si evidenziano nell'area reggina. Qui, infatti, nel comune centrale si registrano circa 10 scuole in più rispetto alla corona. A questa segue il comune centrale di Bologna, dove sono circa sette le scuole in più rispetto alla corona. L'analisi verticale evidenzia, anche in questo caso, un numero nettamente maggiore di scuole nell'area reggina, sia nel comune centrale che nella corona che nella città metro-

politana. In tutti i comuni centrali, il numero di scuole presenti è sempre superiore alla media nazionale (5,9 scuole). A Reggio Calabria segue Bologna (con 11 scuole ogni 1000 bambini residenti). Il numero maggiore di comuni ha sul proprio territorio un numero di scuole compreso tra 6 e 8 (Bari, Napoli, Firenze, Torino, Roma, Genova e Milano). Nella corona, dopo Reggio Calabria, Genova è l'area con il più alto numero di scuole. In questo caso, il numero maggiore di comuni ha sul proprio territorio un numero di scuole compreso tra 3 e 6 (Roma, Milano, Firenze, Torino, Bari, Bologna e Venezia) ovvero un numero inferiore alla media nazionale. Nella città metropolitana, a Reggio Calabria segue Genova, con otto scuole ogni 1000 bambini residenti. In prevalenza, nelle città metropolitane si registra un numero di scuole inferiori alla media nazionale (Firenze, Bari, Torino, Milano e Roma).

GRAFICO 2.2.21 SCUOLE DELL'INFANZIA OGNI 1.000 BAMBINI RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana

PARITARIA



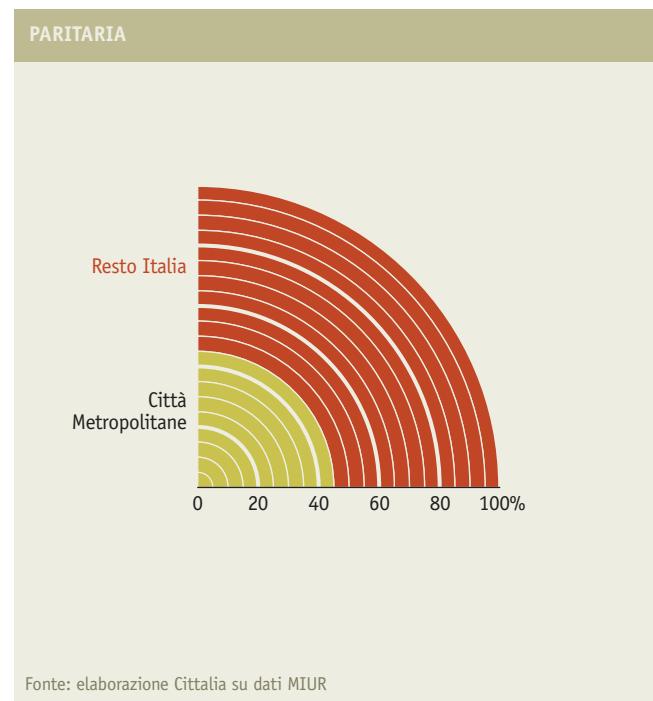
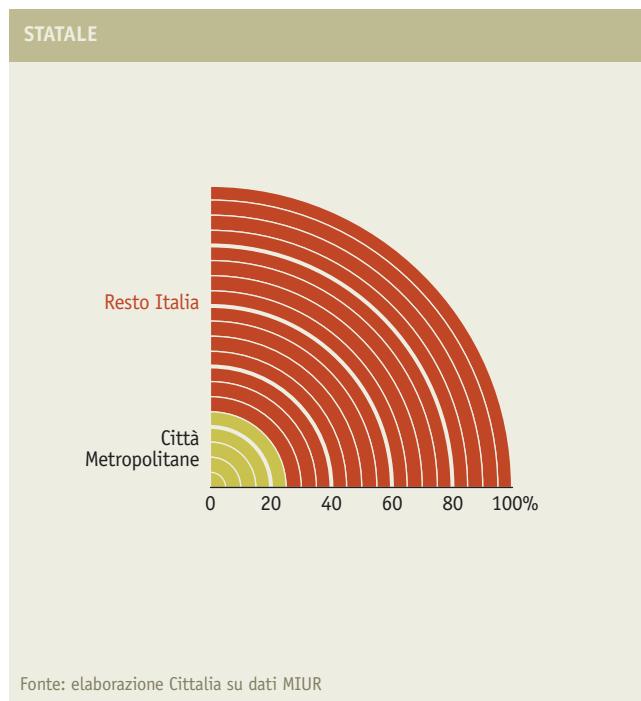
SCUOLA PRIMARIA

Dal confronto tra scuola primaria statale e paritaria (6-10 anni) emerge con nettezza che quelle paritarie sono distribuite nelle città metropolitane in percentuale maggiore delle statali. Sono infatti il 46,8% le scuole primarie paritarie presenti complessivamente nelle dieci città metropolitane sul totale di quelle presenti sul territorio nazionale. Mentre, di tutte le scuole primarie statali presenti in Italia, il 23% si trova nell'area delle città metropolitane.

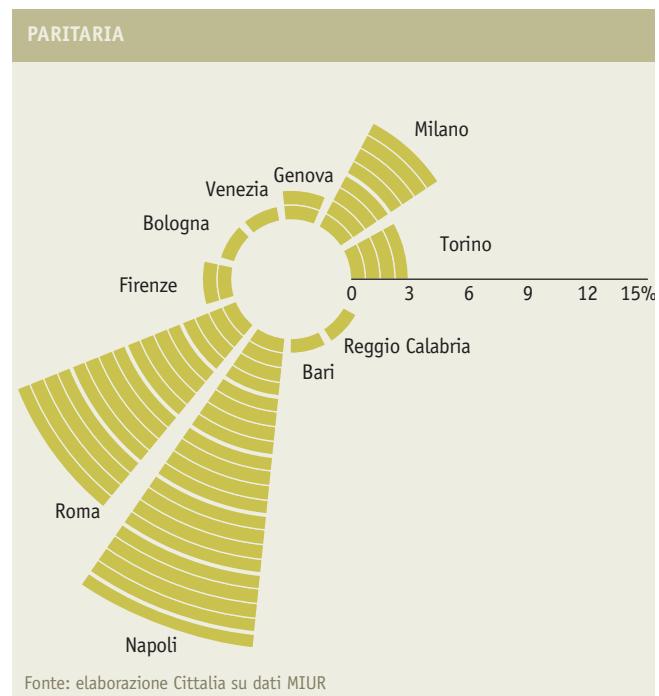
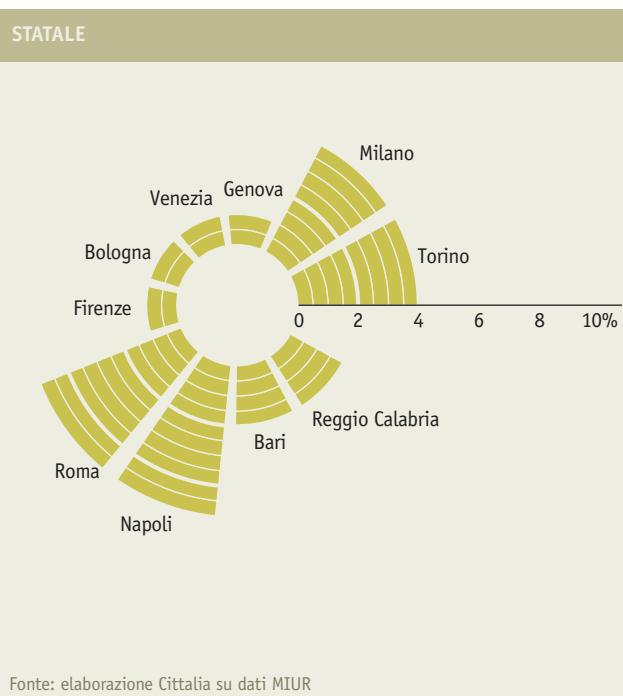
Il dettaglio mostra come sia per le paritarie che per le sta-

tali, le città metropolitane di Roma e Napoli sono quelle con la percentuale più alta di scuole rispetto al totale nazionale. Per le paritarie, alle città metropolitane di Napoli e Roma (con rispettivamente il 16 e 13% di scuole) seguono quelle di Milano e Torino (6 e 3%), mentre tutte le altre si posizionano in un range con valori che oscillano tra 0,8 e 2,3%. Per le scuole statali, i valori percentuali delle presenze delle scuole primarie sui territori delle città metropolitane presentano distanze meno importanti. Sono infatti tutti compresi tra 1,1 e 4,6%.

**GRAFICO 2.2.22/23 INCIDENZA DI SCUOLE PRIMARIE,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA,
2012 (VALORI PERCENTUALI)**



**GRAFICO 2.2.24/25 INCIDENZA DI SCUOLE PRIMARIE
PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE
ITALIA, 2012**



156

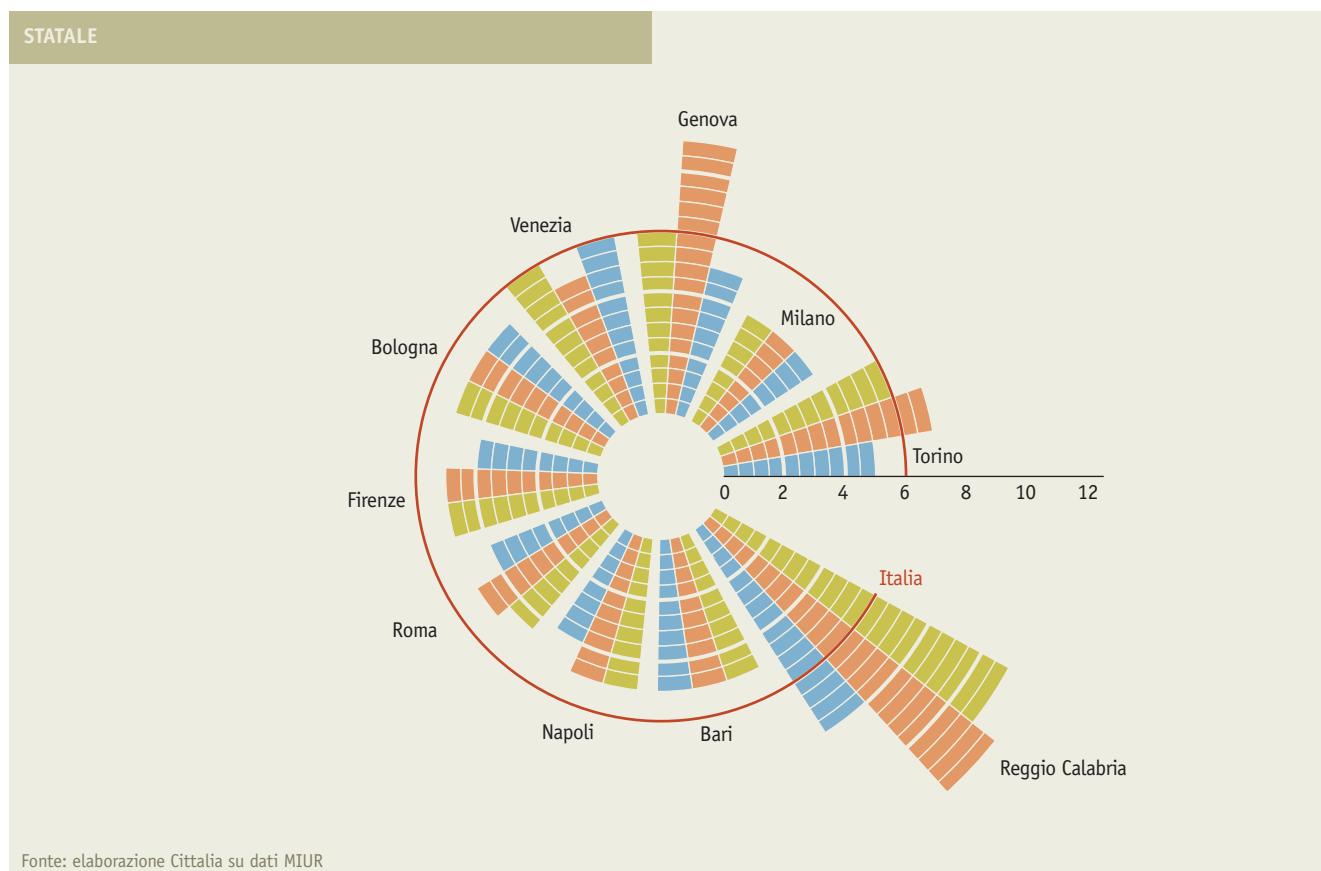
Nel rapporto tra scuole e bambini residenti, per la scuola statale il numero più alto di scuole è distribuito nel territorio della corona, ad eccezione delle aree di Venezia, Bari, Napoli e Bologna, dove si registra un sostanziale equilibrio tra comune centrale e corona. Il territorio di Reggio Calabria, sia per il Comune centrale che per la corona che per la città metropolitana è quello che presenta il numero più alto di scuole primarie statali ogni 1000 residenti. Tra i comuni centrali,

nessuno mostra valori superiori alla media nazionale, che conta circa 7 scuole ogni 1000 residenti. Dopo Reggio Calabria sono Venezia, Genova e Bari ad avere il numero maggiore di scuole (tra 5 e 6), mentre Milano (con tre scuole) è il comune con il minor numero di strutture.

Nella corona, oltre Reggio Calabria, sono Genova e Torino ad avere un numero di scuole superiore alla media nazionale (9 la prima e circa 8 la seconda). Nell'area delle città metro-

GRAFICO 2.2.26 SCUOLA PRIMARIA OGNI 1.000 BAMBINI RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



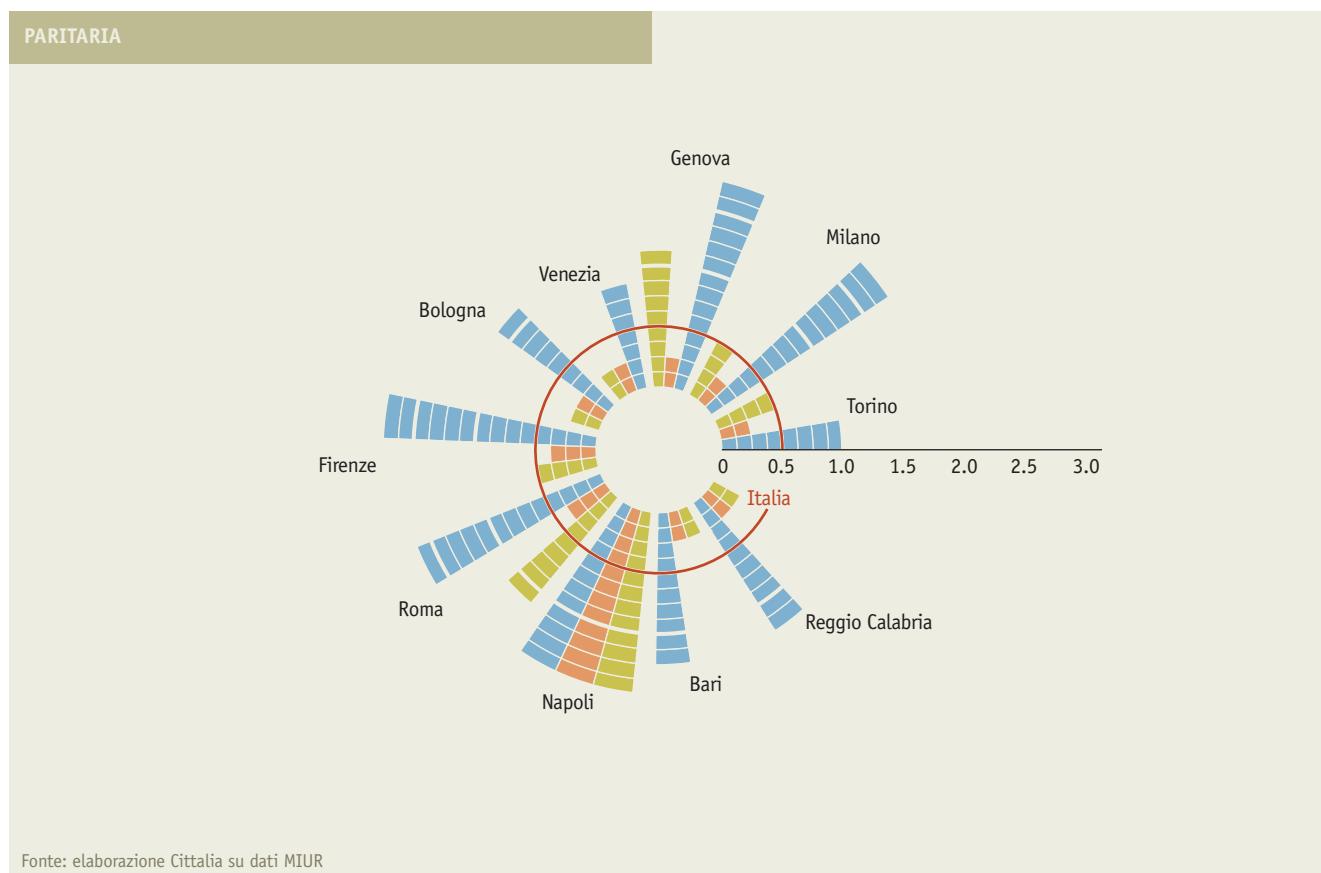
politane, come per il comune centrale, in nessun territorio il numero di scuole primarie statali è superiore alla media nazionale. Dopo Reggio Calabria, sono ancora Genova e Torino a mostrare i valori più alti, con sei scuole ogni 1000 residenti.

Per le scuole primarie paritarie, dal confronto tra comune centrale e corona, seppur con scarti minimi, al di sotto di una unità, il numero maggiore di scuole è posizionato nel comune centrale. Dall'analisi verticale, tutti i comuni centrali han-

no valori superiori alla media nazionale e tutti presentano valori omogenei tra loro, passando dalle 0,75 strutture ogni 1000 residenti di Venezia (il valore più basso) all'1,40 di Napoli (il valore più alto). Per la corona, i valori sono tutti in linea con la media nazionale, ad eccezione di Bari (che mostra un valore nettamente minore) e Napoli (con un valore superiore). Nei territori delle città metropolitane, è Napoli a mostrare i valori più alti.

GRAFICO 2.2.27 SCUOLA PRIMARIA OGNI 1.000 BAMBINI RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

Le scuole secondarie di primo grado (11 - 13 anni) paritarie presenti nelle città metropolitane sono il 43,6% del totale della stessa tipologia di scuole distribuite sul territorio nazionale, le stesse scuole, ma statali, sono invece il 20,7% nelle città metropolitane rispetto al dato totale.

Dal confronto tra città metropolitane, sia per le paritarie che per le statali, Roma mostra la percentuale più alta. Infatti, mentre per le scuole paritarie, del totale presente il Italia, il 13,5% si trova nella città metropolitana di Roma, per le statali, la percentuale corrisponde al 4%. Per le scuole parita-

rie, dopo la città metropolitana di Roma, sono quelle di Milano (9,7%), Napoli (5,6%) e Torino (4,9%) ad avere le percentuali maggiori. Dove Bari e Reggio Calabria mostrano i valori più bassi (0,6%). Per le statali non emergono grandi differenze percentuali tra città metropolitane. Infatti, in tutte, la percentuale delle scuole secondarie di primo grado presente sul singolo territorio è inferiore al 4% della media nazionale. I valori più alti, dopo quelli di Roma e Napoli, sono rilevati nelle città metropolitane di Milano e Torino (rispettivamente 3,1 e 2,6%). Per tutte le altre, i valori si attestano tra l'1 e l'1,5%.

GRAFICO 2.2.28/29 INCIDENZA DI SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO, TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA, 2012 (VALORI PERCENTUALI)

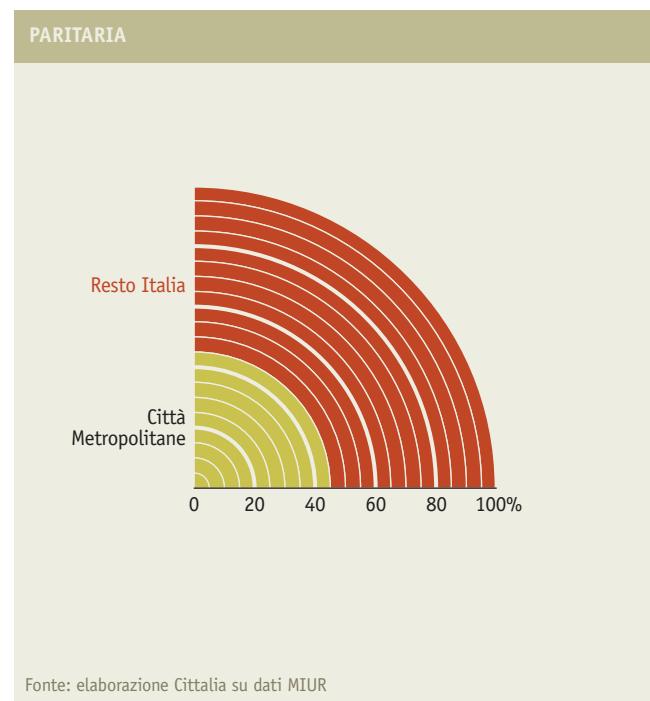
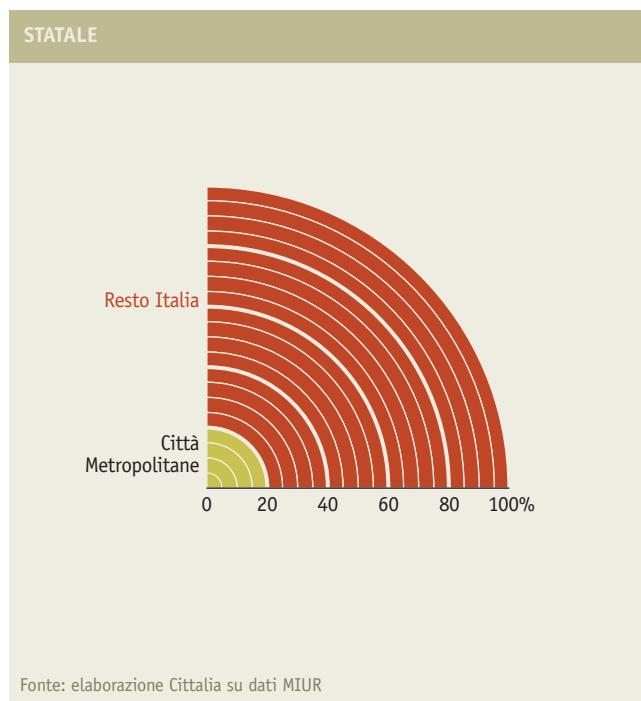
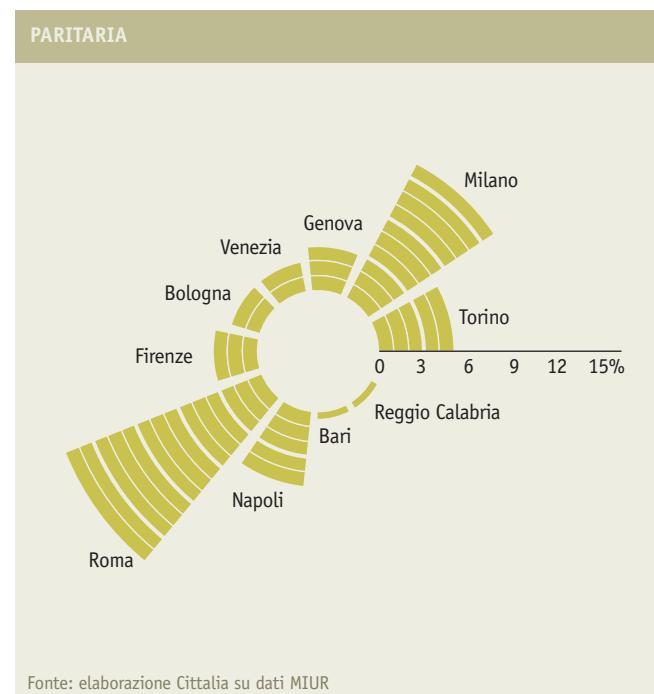
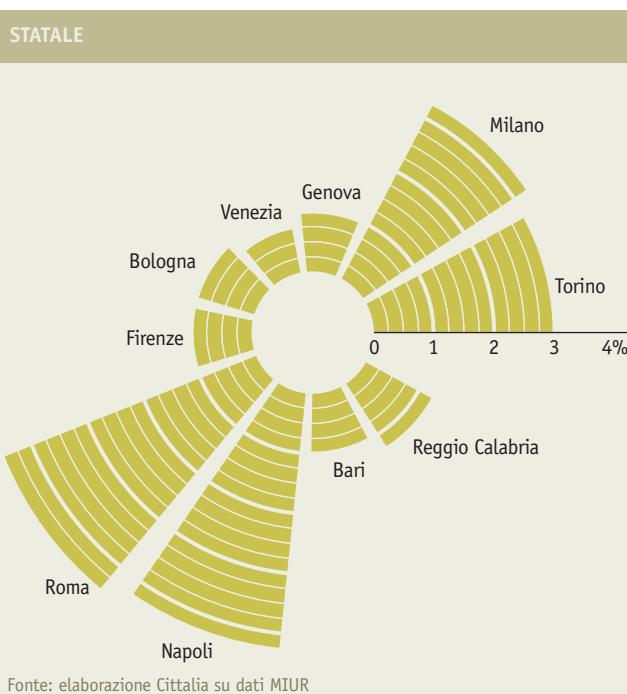


GRAFICO 2.2.30/31 INCIDENZA DI SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2012



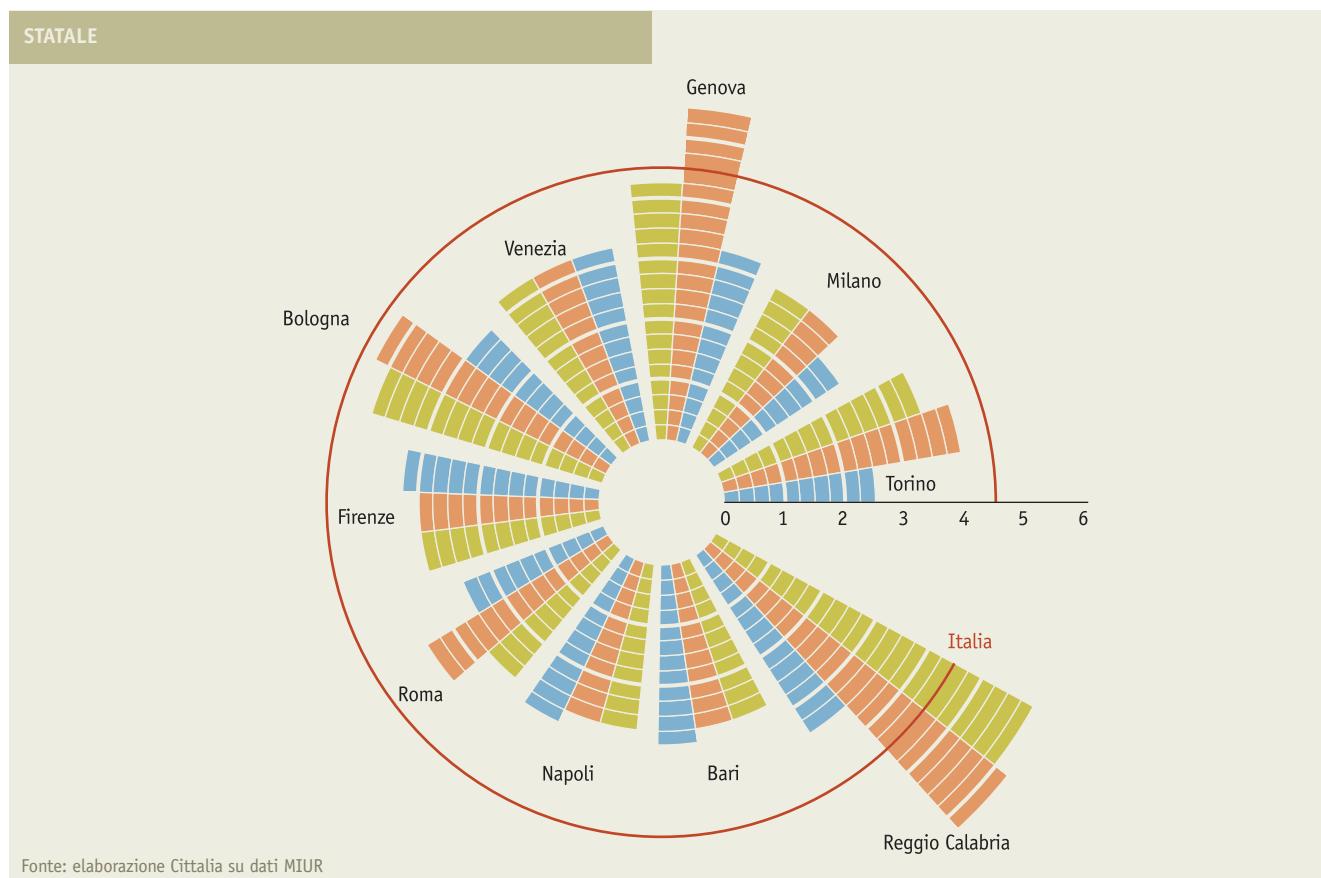
160

Considerando il numero di scuole statali ogni 1000 residenti, emerge una lieve prevalenza di strutture nella corona rispetto al comune centrale. Le differenze più evidenti sono quelle di Reggio Calabria e Genova, dove nella prima si registra uno scarto di quattro scuole in più nella corona sul comune centrale e nella seconda le strutture in più sono tre. L'analisi verticale evidenzia da una parte come in tutti i comuni centrali il numero di scuole è inferiore alla media nazionale (pari a 4,4 scuole ogni 1000 residenti), dall'altra una sostanziale omogeneità di valori tra comuni. Si

passa infatti dalle due strutture ogni 1000 residenti di Torino (il valore più basso), alle tre di Reggio Calabria (il valore più alto). Nel territorio della corona, solo Reggio Calabria, Genova, Bologna e Torino hanno un numero di scuole che supera o eguaglia quello medio nazionale. Dove Reggio Calabria mostra il dato più alto (con sei scuole ogni 1000 residenti) e Bari e Napoli il dato più basso (con poco più di due). Nella città metropolitana, solo Reggio Calabria e Genova hanno un numero di scuole superiore o uguale alla media nazionale.

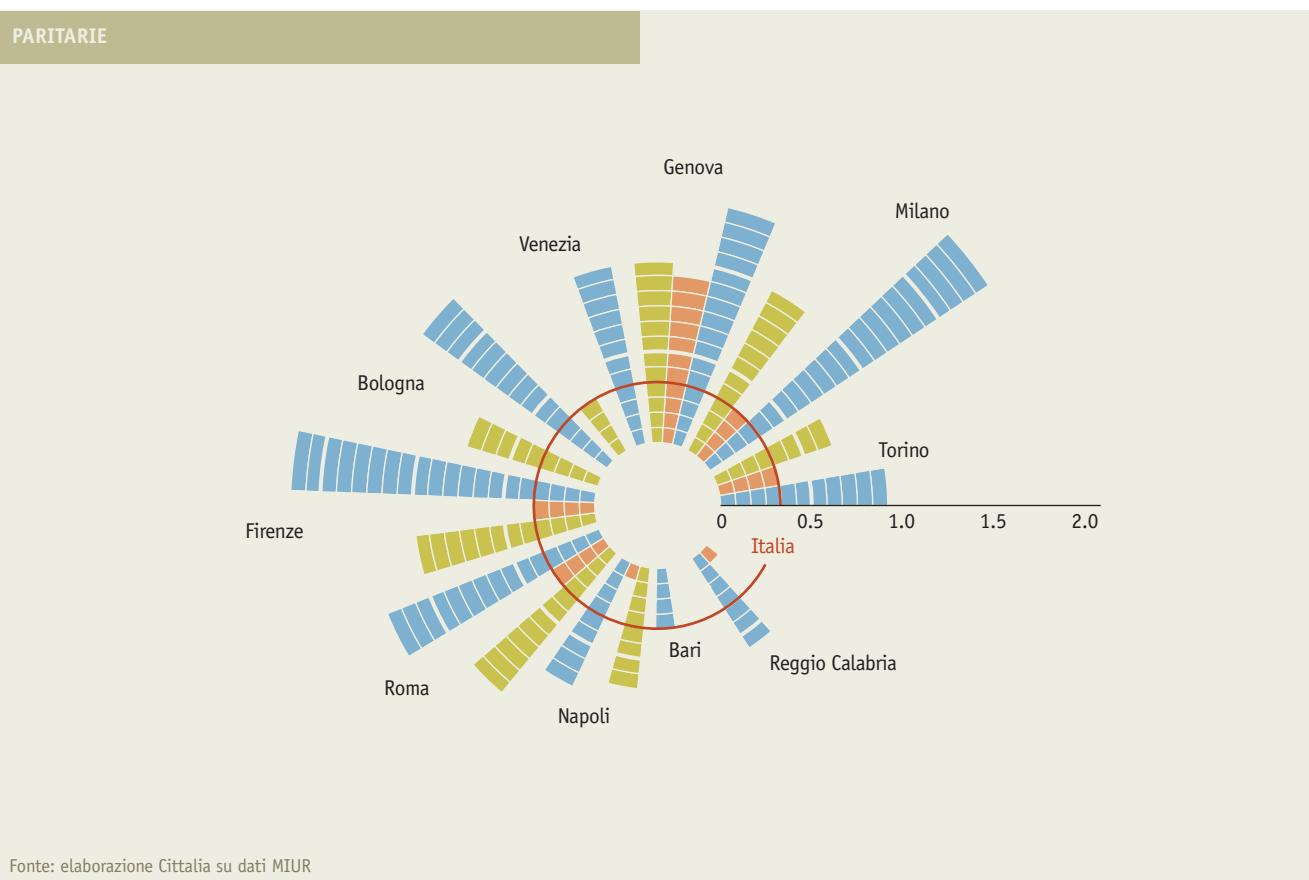
GRAFICO 2.2.32 SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO OGNI 1.000 RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



**GRAFICO 2.2.33 SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO
OGNI 1.000 RESIDENTI, COMUNE CENTRALE,
CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO

Le scuole secondarie di secondo grado (14 – 18 anni) paritarie presenti nelle città metropolitane sono il 35,7% del totale della stessa tipologia di scuole distribuite sul territorio nazionale, le stesse scuole, ma statali, sono invece il 23,1% nelle città metropolitane rispetto al dato nazionale.

Per le scuole paritarie, le città metropolitane di Napoli e Roma mostrano la percentuale più alta di scuole secondarie di secondo grado presenti sul proprio territorio rispetto al dato nazionale. Sul totale delle scuole presenti in Italia, la città metropolitana di Napoli ne conta l'11% mentre quella di Roma circa il 10%. Di tutte le rimanenti, solo quella di Mila-

no raggiunge la soglia del 6%, mentre le altre si posizionano nella fascia compresa tra lo 0,7% (Venezia e Reggio Calabria) e il 2,7% di Torino.

Le scuole secondarie di secondo grado statali mostrano, rispetto alle paritarie, un maggior grado di omogeneità. Tutte, infatti, non raggiungono il 5% del totale delle strutture presenti sul territorio nazionale. Roma e Napoli sono le città metropolitane con la percentuale più alta di strutture. Roma conta il 4,8% del totale delle scuole presenti in Italia, Napoli il 4,4%. A queste seguono Milano e Torino con valori pari al 3,3% la prima e 2,5% la seconda, mentre le rimanenti città metropolitane hanno valori che non raggiungono il 2%.

GRAFICO 2.2.34/35 INCIDENZA DI SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO, TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA, 2012 (VALORI PERCENTUALI)

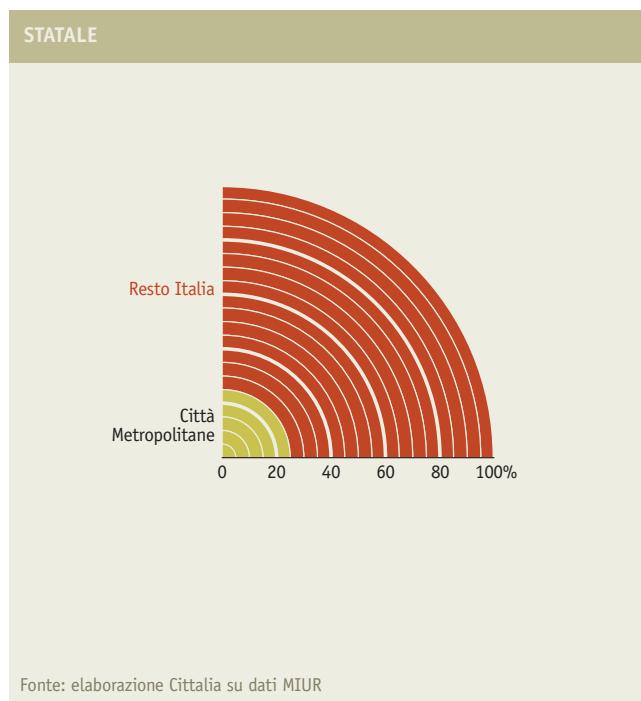
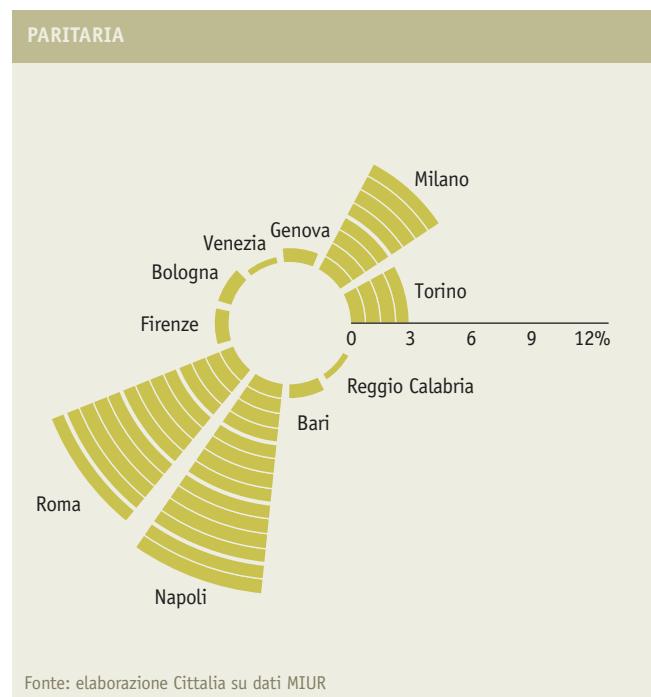
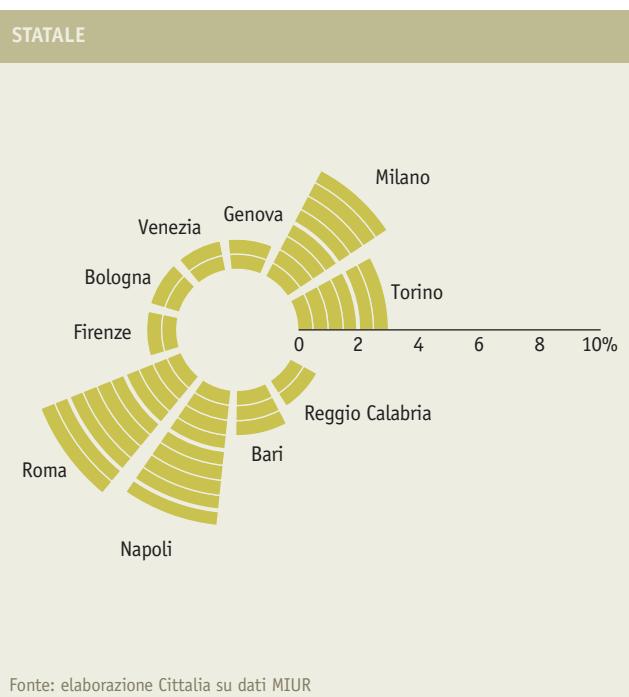


GRAFICO 2.2.36/37 INCIDENZA DI SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2012



164

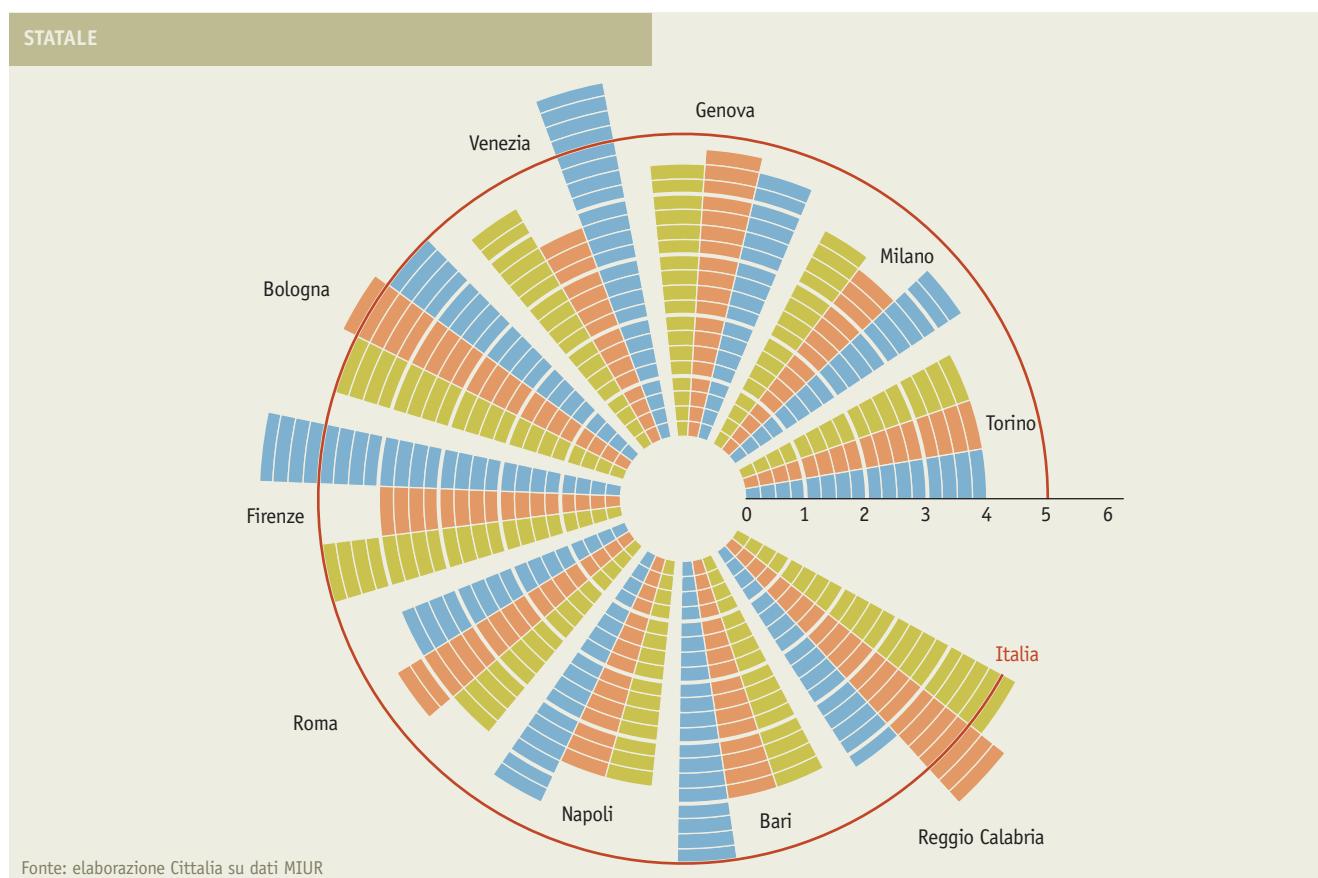
Relativamente al numero di scuole secondarie di secondo grado statali presenti ogni 1000 residenti, l'analisi verticale mostra una distribuzione disomogenea. Infatti, se in parte si evidenzia un sostanziale equilibrio tra comune centrale, corona e città metropolitana (si vedano le aree di Torino, Genova e Bologna), vi è poi in alcuni casi una prevalenza di strutture nel comune centrale (come nelle aree di Venezia, Firenze, Bari, Milano e Napoli) ed, infine, per altre aree (come Reggio Ca-

labria e in misura minore Roma) il numero maggiore di scuole si trova nella corona.

Rispetto al dato medio nazionale (pari a circa 5 scuole ogni 1000 residenti), nel comune centrale, solo Firenze, Venezia e Bologna superano questo valore; nella corona sono le aree di Reggio Calabria e Bologna ad avere valori più alti della media nazionale; nella città metropolitana, Reggio Calabria, Bologna e Firenze.

GRAFICO 2.2.38 SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO OGNI 1.000 RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana

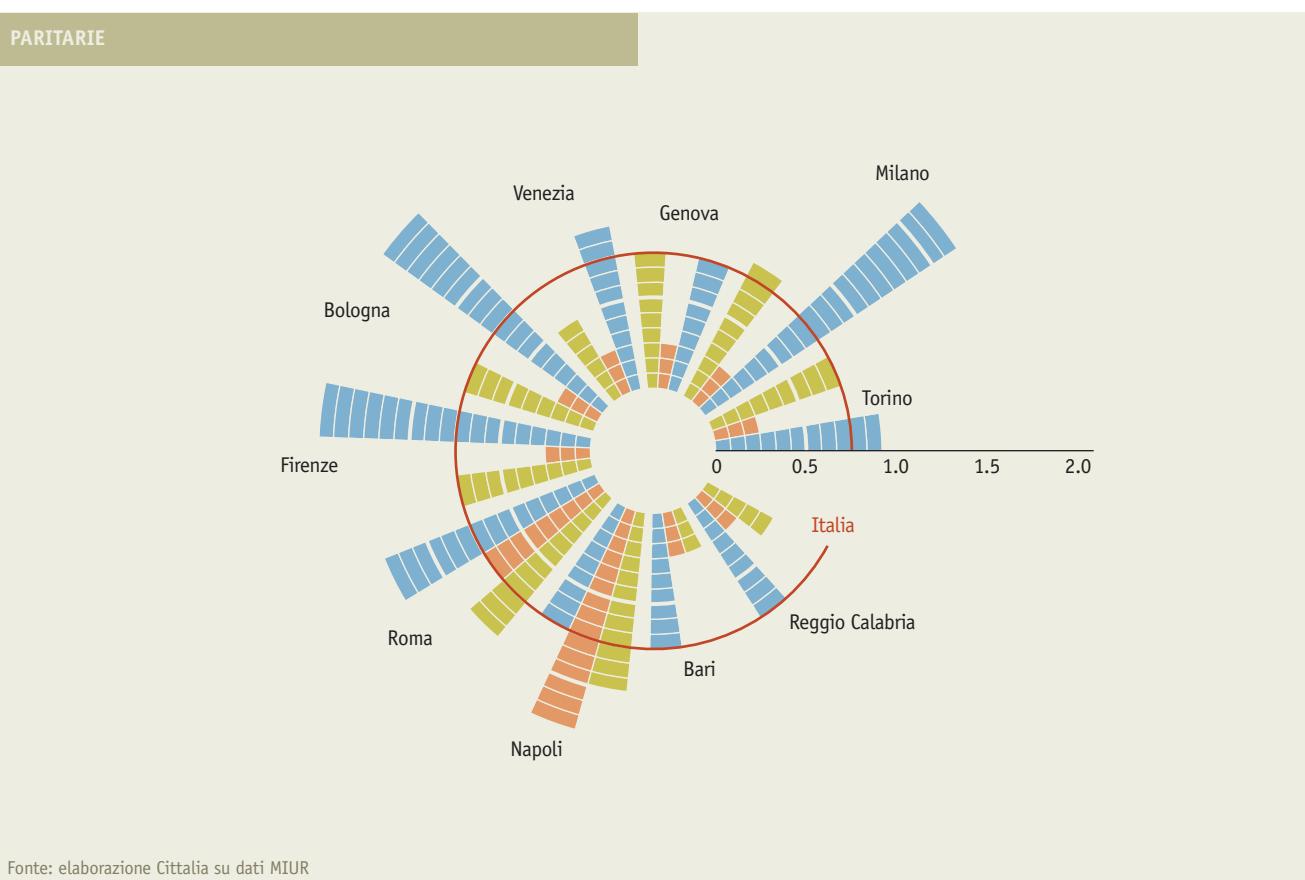


Con riferimento al numero di scuole secondarie di secondo grado paritarie ogni 1000 residenti, si rileva un dato ovunque inferiore alle due strutture, con una lieve prevalenza nel comune centrale rispetto alla corona: in particolare a Milano (con 1,6 strutture in più) e a Bologna e Firenze (con 1,3 strutture in più). Dal confronto con la media nazionale, nel co-

mune centrale si registrano dati ovunque superiori, ad eccezione di Bari. Nella corona, al contrario, il numero delle scuole è in misura minore in tutte le aree, ad eccezione di quella di Napoli. Analoga situazione si rileva nella città metropolitana, dove le uniche aree con valori superiori alla media nazionale sono quelle di Napoli, Roma e Milano.

GRAFICO 2.2.39 SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO OGNI 1.000 RESIDENTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



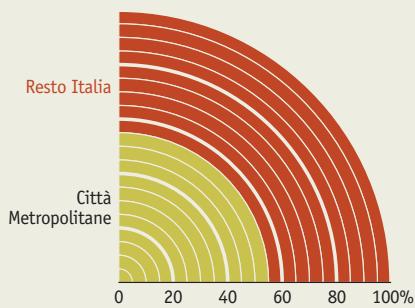
UNIVERSITÀ

Per le università, piuttosto che le strutture, è stato considerato il numero di corsi di studio presente in ciascun territorio e la media degli iscritti per corso di studio.

Nel complesso delle città metropolitane è presente la maggioranza assoluta (54,1%) del totale dei corsi di studio attivi

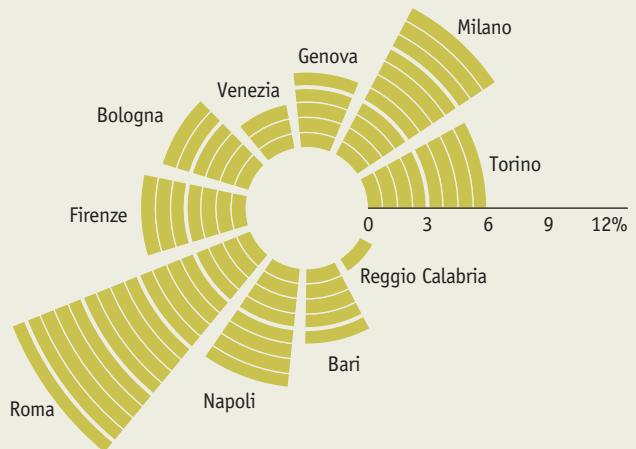
sull'intero territorio nazionale. La città metropolitana di Roma, con circa il 13% è la città metropolitana con la percentuale più alta di corsi di studio, a questa seguono Milano (8,3%), Torino (6,5%) e Napoli (6,2%). La città metropolitana con la percentuale più bassa di corsi di studio è Reggio Calabria (0,7%).

**GRAFICO 2.2.40 INCIDENZA DI CORSI DI STUDIO,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU RESTO
ITALIA, 2012 (VALORI PERCENTUALI)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati MIUR

**GRAFICO 2.2.41 INCIDENZA CORSI DI STUDIO PER CITTÀ
METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2012**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati MIUR

Rispetto alla media degli iscritti per corsi di studio, si rileva un sostanziale accentramento degli iscritti ai corsi di studio delle università la cui sede centrale è collocata nel territorio del comune centrale. Mentre Reggio Calabria non ha corsi di studio attivi nella corona, è il comune di Roma che mostra il grado più elevato di accentramento degli iscritti rispetto alla corona (corrisponde infatti a 235 la media degli iscritti che sono presenti in misura maggiore nel comune centrale rispetto alla corona), a cui seguono Bari e Torino. Al contrario, sono le corone di Venezia e Milano (anche se in misura minima) ad avere un numero di iscritti medi superiore a quello del comune capoluogo.

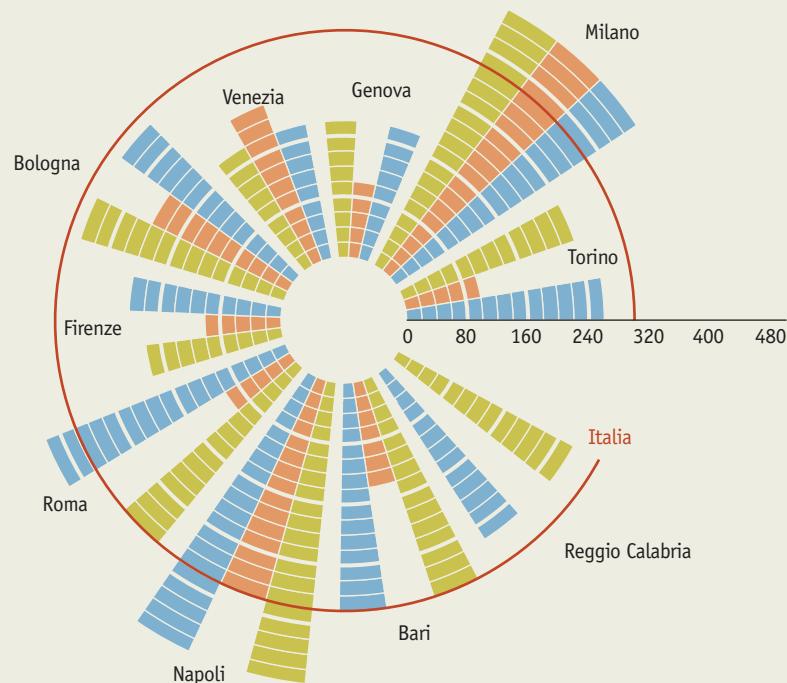
Dall'analisi verticale, il comune centrale di Napoli ha il numero maggiore di iscritti nei corsi di studi attivi nelle uni-

versità presenti sul proprio territorio (403), a cui seguono Milano (378) e Roma (343). Nella corona, è nell'area di Milano che si registra il numero più alto di iscritti (382), a cui segue Napoli (305). Nella città metropolitana, seppur con dati invertiti, sono le stesse aree di Napoli e Milano a mostrare i valori più alti.

Rispetto al numero medio nazionale di iscritti nelle università italiane per corso di studio (308 iscritti), tra i comuni centrali sono quattro quelli che superano questa soglia (Napoli, Milano, Roma e Bari); tra le corone è la sola area di Milano, mentre di poco inferiore alla media nazionale si colloca la corona di Napoli; nelle città metropolitane, le aree sono tre (Napoli, Milano e Roma).

**GRAFICO 2.2.42 MEDIA ISCRITTI PER CORSI DI STUDIO,
COMUNE CENTRALE, CORONA,
CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



2.3 LE INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITÀ

LA RETE STRADALE, LA RETE FERROVIARIA, PORTI, AEROPORTI E INTERPORTI

168

In questo paragrafo sono evidenziate solo alcune componenti del sistema infrastrutturale per la mobilità. In particolare, attraverso delle mappe, una per città metropolitana, sono rappresentate: a) la rete stradale (strade principali e autostrade); b) le linee ferroviarie, comprese le stazioni; c) i porti; d) gli aeroporti; e) gli interporti.

La città metropolitana di Roma è, tra le dieci città metropolitane, quella con il numero più elevato di chilometri di autostrade sul proprio territorio (331 Km), a cui seguono Torino (300), Bologna (172) e Milano (165). Le città metropolitane con il numero minore di chilometri di autostrade sono Bari (77) e Reggio Calabria (78)⁶.

Relativamente alle strade statali, in modo inversamente proporzionale al dato sulle autostrade, le città metropolitane con il maggior numero di chilometri di strade statali sono Bari (250 Km) e Reggio Calabria (242). Quelle con il chilometraggio minore sono invece Firenze (98) e Milano (100)⁷.

La città metropolitana con la percentuale più alta di stazioni ferroviarie rispetto al totale delle stazioni presenti nelle 10

città metropolitane è Roma (26%), a cui seguono Milano (13%), Torino, Genova e Firenze (tutte con il 10%). Quella con la percentuale più bassa è Bari (con il 4%). Il comune centrale di Roma è in assoluto quello con la percentuale più alta di stazioni ferroviarie sul proprio territorio (il 13%), a cui segue Milano (5%)⁸.

La città metropolitana di Napoli presenta il numero maggiore di porti (10), a cui seguono Venezia, Roma e Bari (3) e Genova e Reggio Calabria (2)⁹. In tutte le città metropolitane è presente un aeroporto, Roma ne conta 2. In sette città metropolitane, l'aeroporto è collocato all'interno del territorio del comune centrale, in tre in comuni limitrofi (Torino, Milano e Roma)¹⁰. Gli interporti, ovvero il complesso integrato di infrastrutture logistiche, ferroviarie e stradali per il trasporto delle merci collegato direttamente alla rete ferroviarie e autostradale, sono presenti in sei città metropolitane (Torino, Venezia, Bologna, Napoli, Bari e Reggio Calabria), di cui due sono collocati nell'area del comune centrale (Venezia e Bari)¹¹.

⁶ ACI, Dattazione di infrastrutture stradali sul territorio italiano, 2011.

⁷ *Ibidem*.

⁸ La lista delle stazioni è di fonte Rfi (Rete ferroviaria italiana) e si riferisce all'anno 2009. Le stazioni considerate sono quelle appartenenti alle categorie Platinum, Gold e Silver, cioè le più importanti in base al traffico di passeggeri e merci e in base ai servizi offerti.

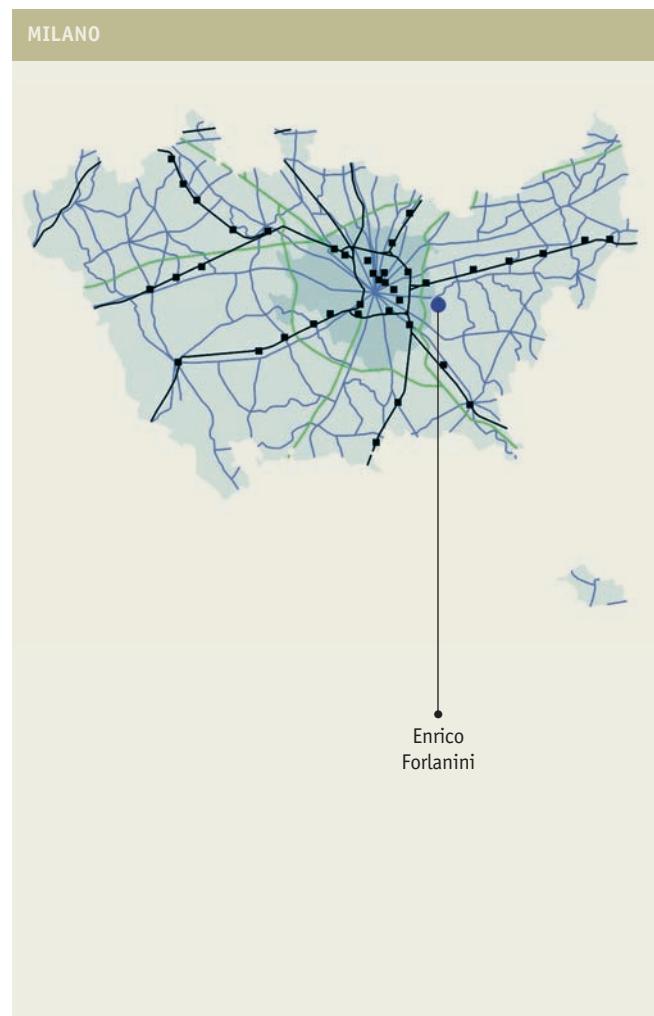
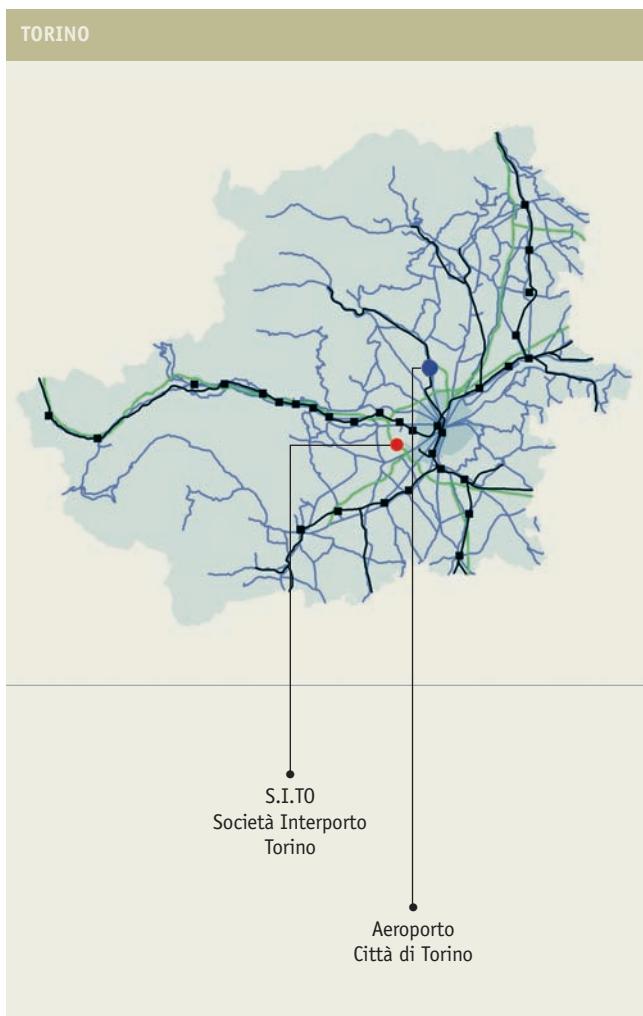
⁹ I porti marittimi sono quelli dove nel 2009, anno di rilevazione, si registra

il maggiore movimento di merci e/o passeggeri. L'indagine sul traffico marittimo è curata dall'Istat.

¹⁰ Gli aeroporti sono quelli più importanti per il traffico di merci e passeggeri.

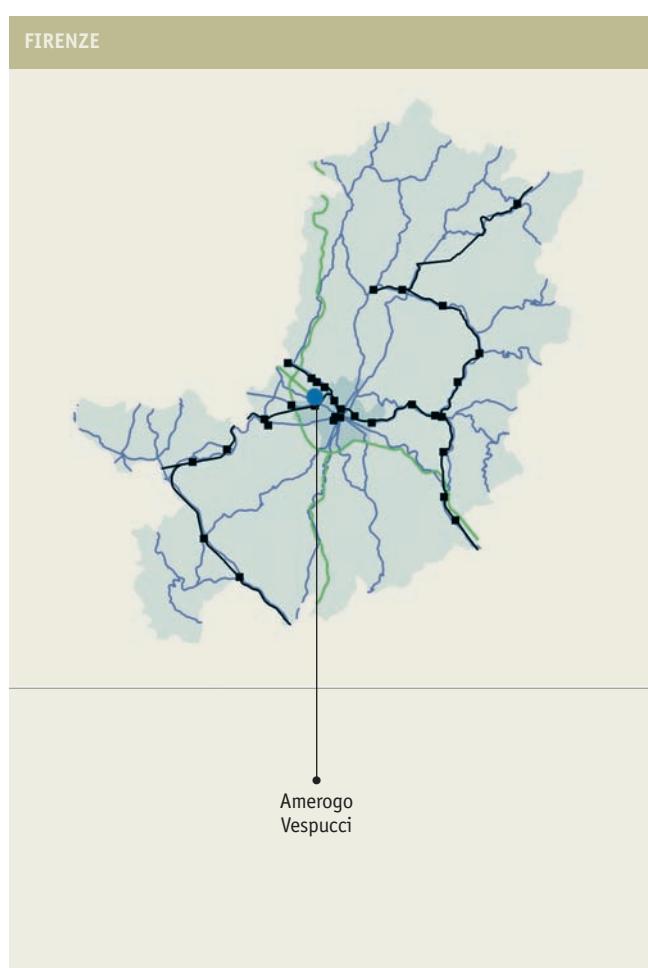
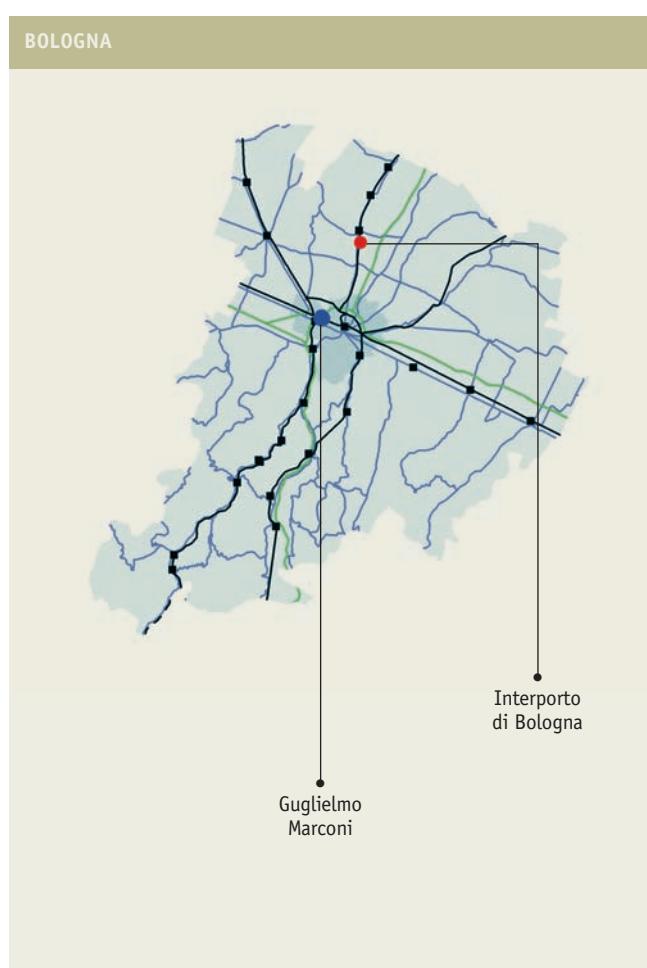
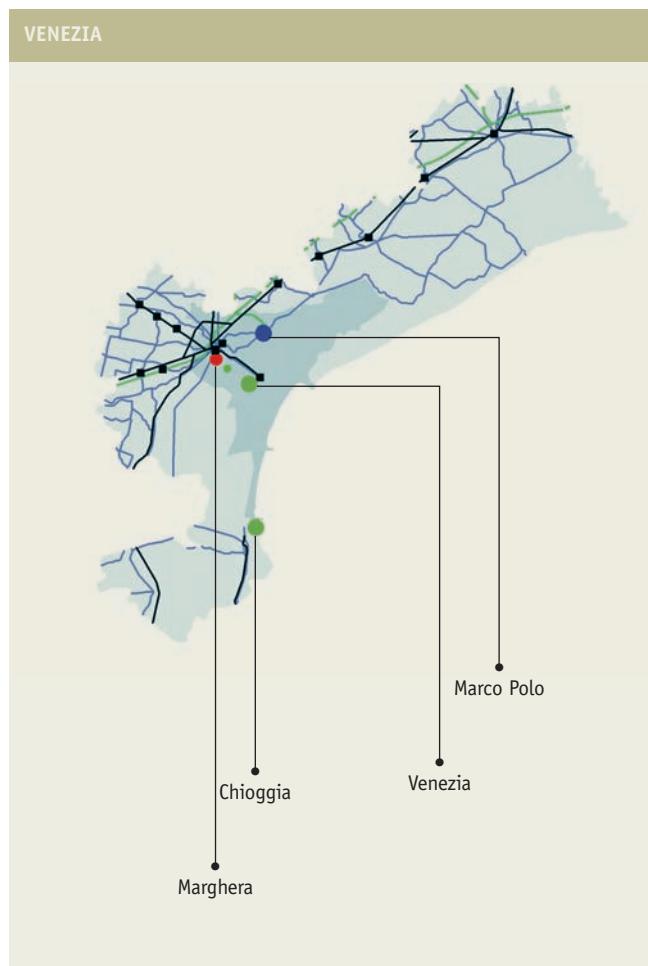
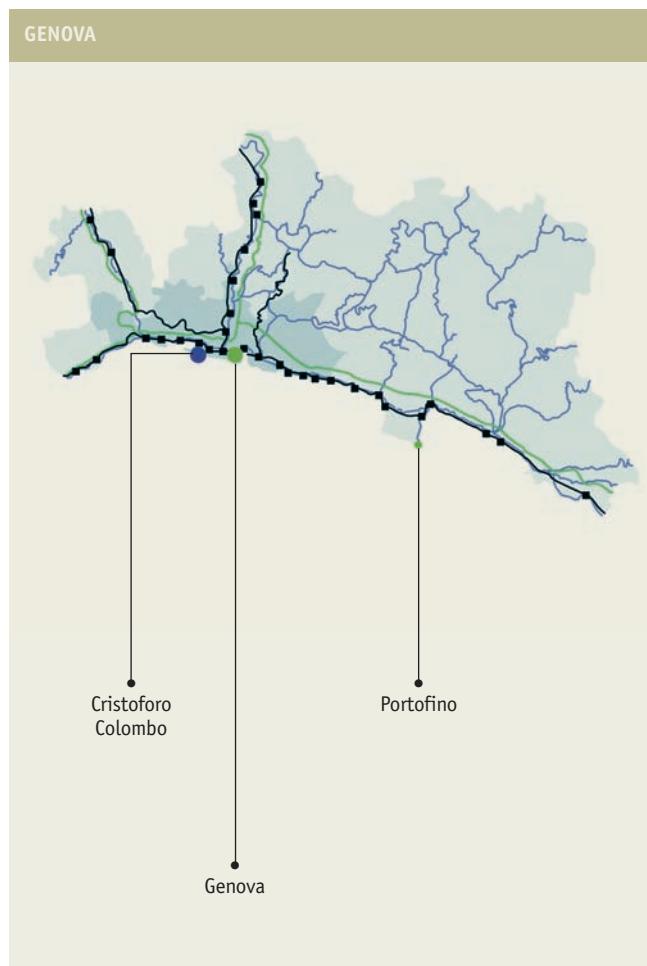
¹¹ Gli interporti che sono stati georeferenziati sono quelli definiti nella legge nazionale n. 240 del 1990. La lista è relativa all'anno 2009 e la localizzazione si riferisce all'infrastruttura operativa o in alcuni casi alla sede amministrativa.

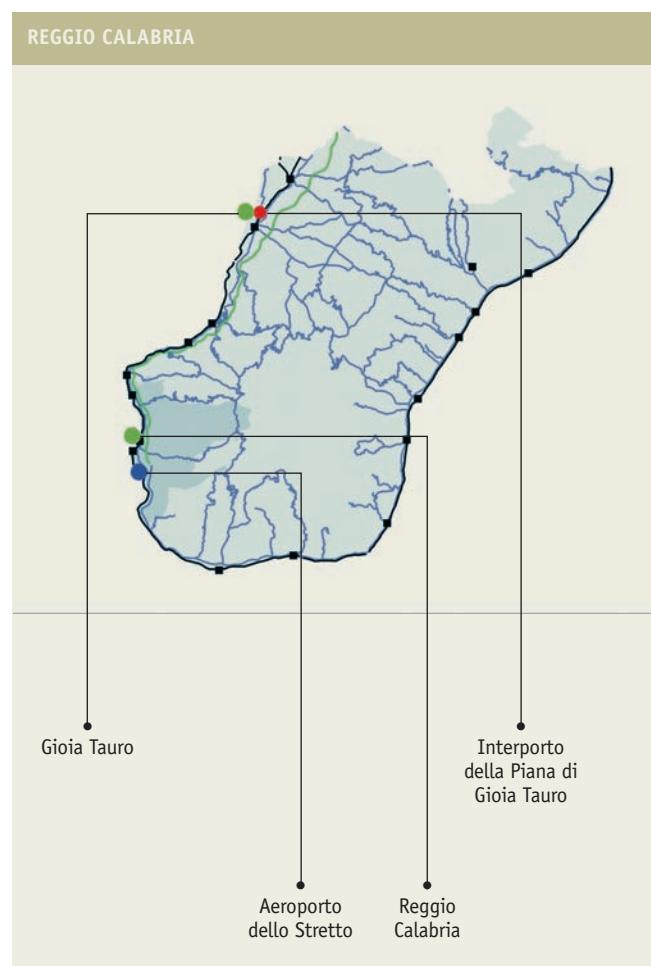
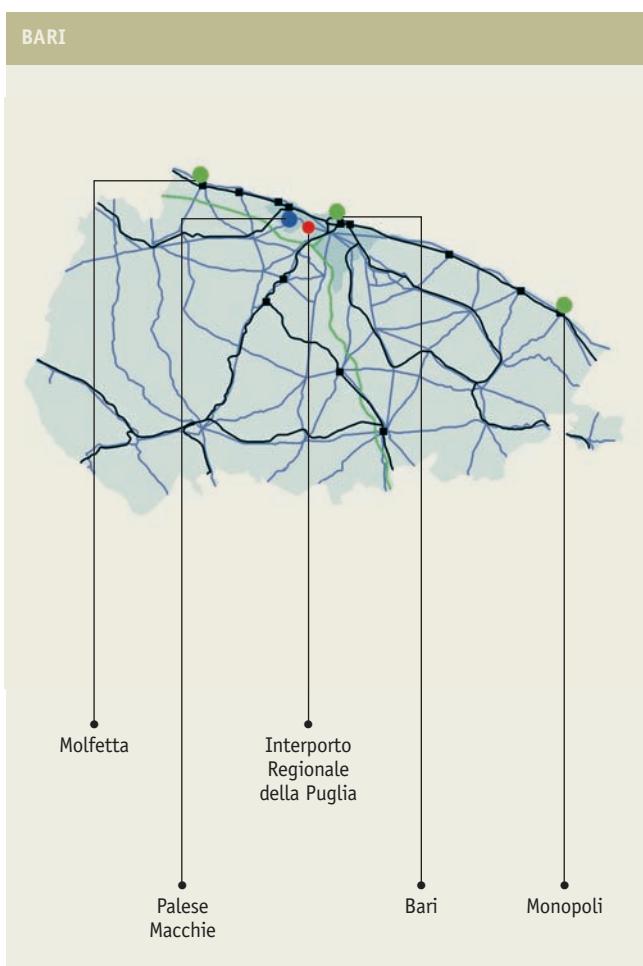
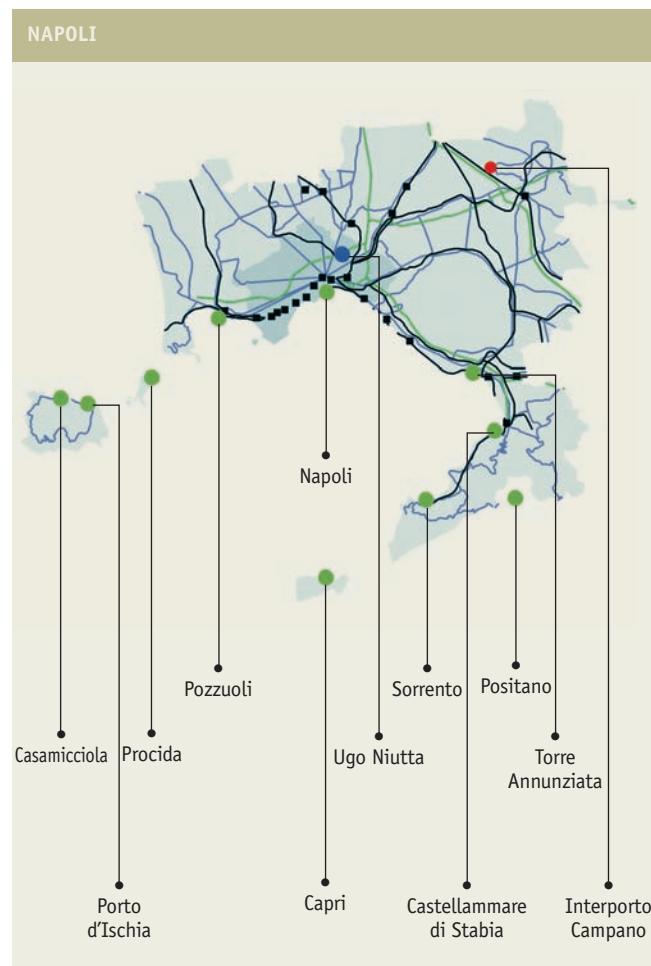
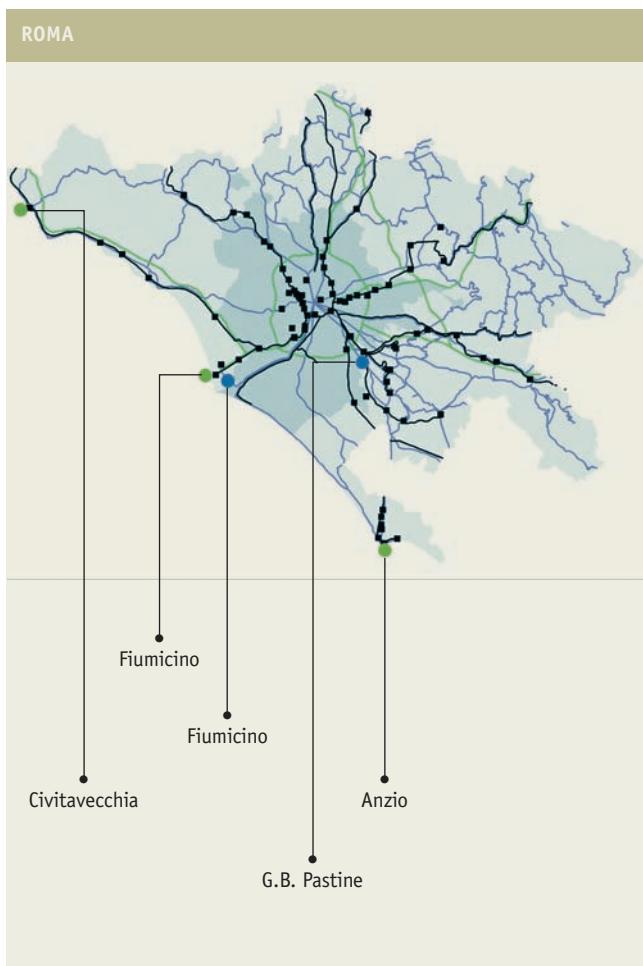
FIGURA 2.3.2 RETE STRADALE, RETE FERROVIARIA, PORTI, AEROPORTI E INTERPORTI



- Stazioni ferroviarie
- Interporti
- Aeroporti
- Porti
- Ferrovie
- Autostrade
- Strade principali
- Città capoluogo

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat 2009, Atlante delle infrastrutture.



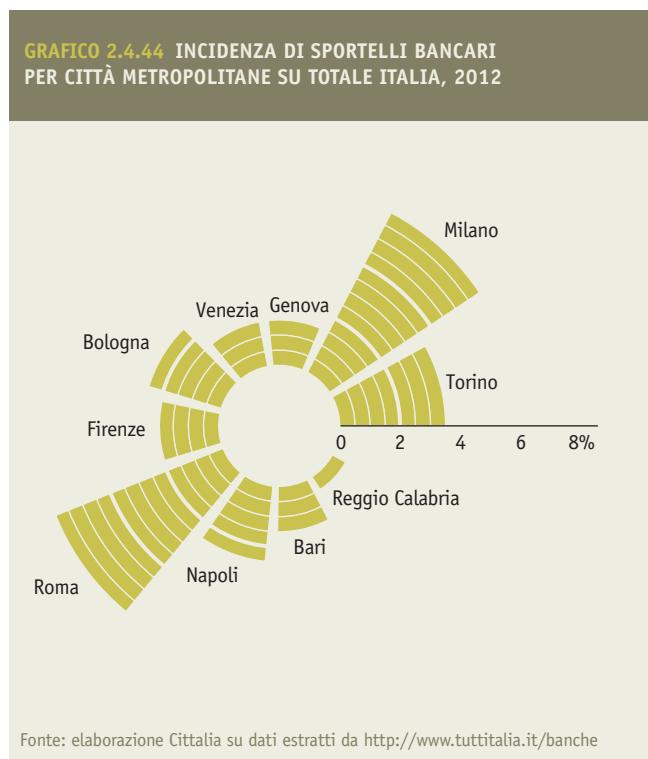
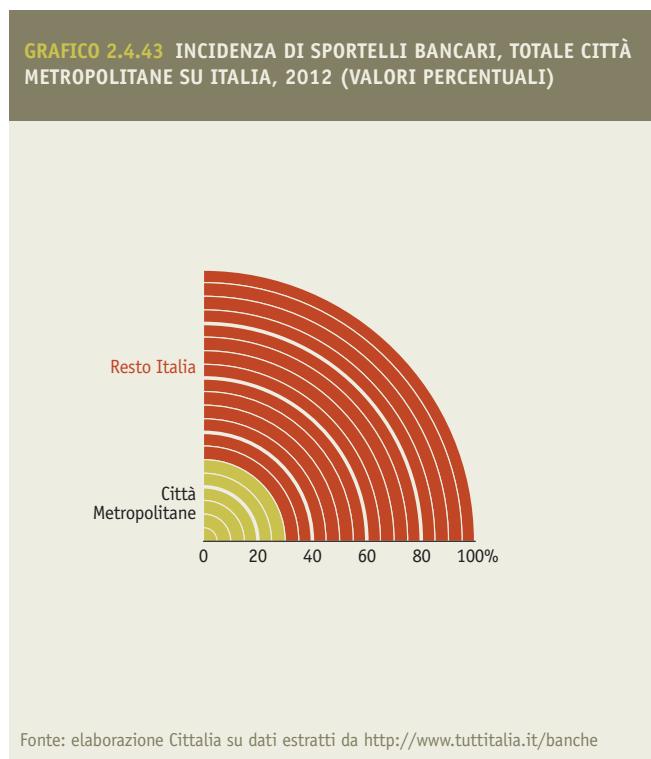


2.4 I SERVIZI E IL TEMPO RICREATIVO

172

SPORTELLI BANCARI

Nelle città metropolitane complessivamente è presente il 28,2% di tutti gli sportelli bancari presenti in Italia. Le città metropolitane di Roma e Milano sono quelle dove la percentuale è più elevata. Al contrario, in quella di Reggio Calabria si registra la percentuale più bassa.



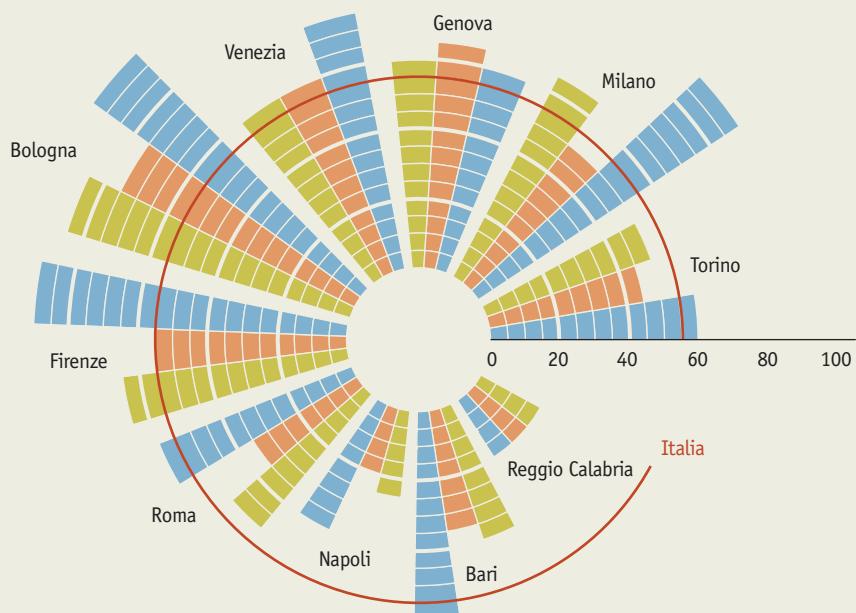
Dal confronto tra il comune centrale e la corona, il numero di sportelli bancari ogni 100.000 abitanti presenta un accentramento nel primo. È nell'area di Milano che si evidenzia l'accentramento maggiore nel comune capoluogo (con 44 sportelli in più rispetto alla sua corona), a cui seguono i comuni di Firenze, Roma e Bari. Pressoché in equilibrio il rapporto tra comune centrale e corona nell'area metropolitana di Genova, con una lieve prevalenza di sportelli nella corona, e in quella di Reggio Calabria. Dal confronto verticale, Bologna è il comune con il numero maggiore di sportelli bancari ogni 100.000 abitanti (96 sportelli), a questo seguono Milano e Firenze (con 92 sportelli il primo e 88 il secondo). Mentre a Reggio Calabria,

bria, l'area con il minor numero di sportelli bancari, sono presenti ventitre strutture sia nel Comune centrale che nella corona che nella città metropolitana. E nella corona così come nella città metropolitana, è sempre l'area di Bologna ad avere il numero maggiore di sportelli.

Dal confronto con la media nazionale, tutti i comuni centrali, tranne Reggio Calabria e Napoli, hanno un numero di sportelli superiore. Nella corona, invece, sono solamente quattro le aree che hanno un maggior numero di sportelli (Venezia, Genova, Bologna e Firenze), mentre nella città metropolitana sono cinque (Bologna, Milano, Venezia, Firenze e Genova).

GRAFICO 2.4.45 SPORTELLI BANCARI OGNI 100.000 ABITANTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

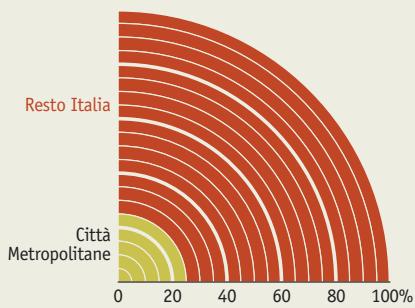
■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



STAZIONI VIGILI DEL FUOCO

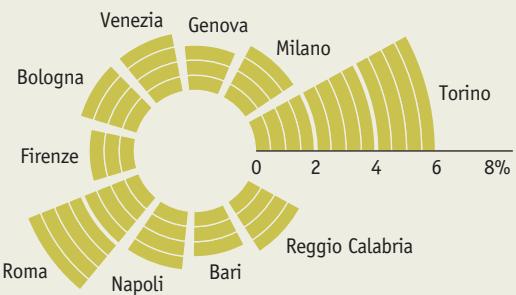
Nel complesso delle città metropolitane è presente il 23,3% del totale di stazioni di Vigili del fuoco distribuite sull'intero territorio nazionale. Quella di Torino, con circa il 6% è la città metropolitana con la percentuale più alta, a cui segue Roma con il 4%. Tutte le altre si collocano in un range molto contenuto, tra l'1% e il 2,2%.

GRAFICO 2.4.46 INCIDENZA DI STAZIONI VIGILI DEL FUOCO, TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA, 2012 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati estratti da <http://www.vigilfuoco.it>

GRAFICO 2.4.47 INCIDENZA STAZIONI VIGILI DEL FUOCO PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2012



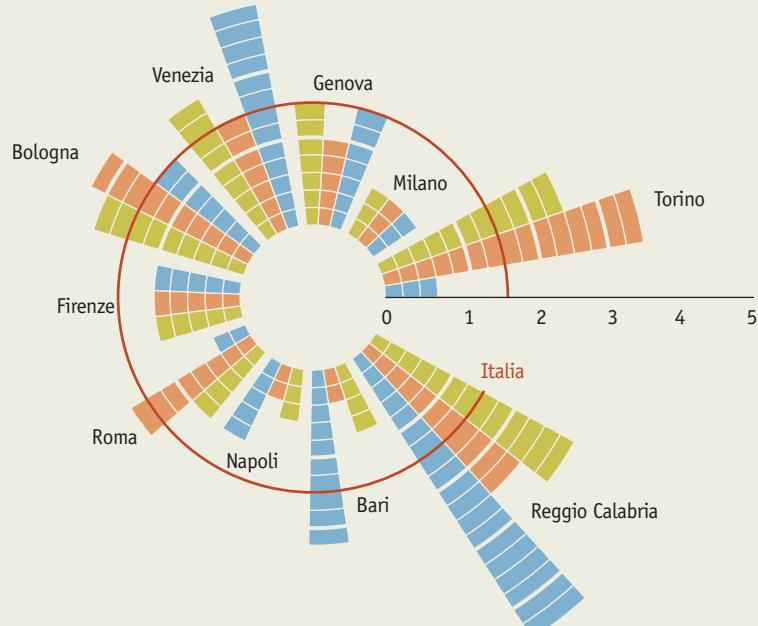
Fonte: elaborazione Cittalia su dati estratti da <http://www.vigilfuoco.it>

Con riferimento alle stazioni di Vigili del fuoco presenti sul territorio, il loro numero è stato messo in rapporto sia con i residenti, in modo da rilevare l'offerta del "servizio", che con la superficie territoriale dell'area considerata, in modo da rivelare la copertura del territorio. Rispetto al numero di abitanti, mentre si rilevano differenze minime tra comune centrale e corona per le aree metropolitane di Milano, Genova, Bologna, Firenze e Napoli (tutte al di sotto di una unità), differenze più accentuate si rilevano a favore di una presenza maggiore di strutture nel comune centrale di Reggio Calabria, Bari e Venezia (che contano la presenza di circa due stazioni in più rispetto alla corona). In controtendenza, un numero più elevato di stazioni sono presenti nella corona di Torino rispetto al rispettivo comune centrale (con circa tre stazioni in più rispetto al comune centrale). L'analisi verticale mostra come nel comune centrale di Reggio Calabria è presente il maggior numero di stazioni dei Vigili del

fuoco ogni 100.000 abitanti (quattro) a cui segue Venezia (con circa tre). Al contrario, sono i comuni di Roma, Milano e Torino a mostrare il rapporto più negativo tra numero di stazioni e residenti. Nella corona, è l'area di Torino a presentare il numero maggiore di stazioni ogni 100.000 abitanti (con tre stazioni), a cui seguono quelle di Reggio Calabria e Bologna. Quelle con il numero più basso sono invece Napoli, Bari e Milano. Nella città metropolitana, è quella di Reggio Calabria ad avere il maggior numero di stazioni, a cui segue quella di Torino. I valori più bassi sono invece rilevati nelle città metropolitane di Milano e Firenze. Rispetto alla media nazionale (con 1,5 stazioni ogni 100.000 abitanti), tra i comuni centrali, sono quelli di Reggio Calabria, Venezia, Bari, Bologna e Genova a presentare i valori più alti; nella corona, sono le aree di Torino, Reggio Calabria, Bologna e Roma; nella città metropolitana, il dato superiore alla media è rilevato a Reggio Calabria, Torino, Bologna e Venezia.

GRAFICO 2.4.48 STAZIONI VIGILI DEL FUOCO OGNI 100.000 ABITANTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



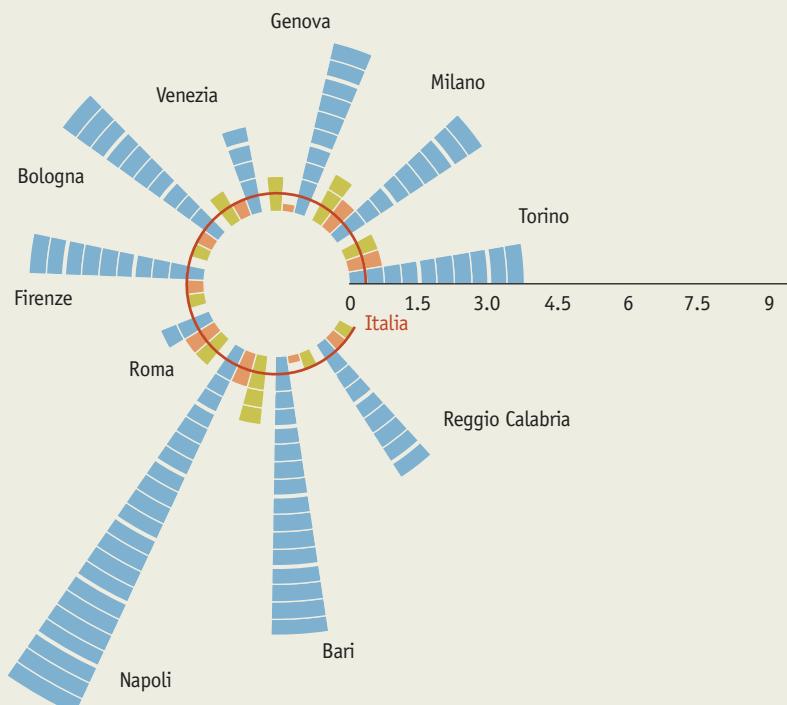
176

Il dato cambia se il numero delle stazioni dei Vigili del fuoco viene rapportato alla superficie territoriale. Oltre a mostrare un netto accenramento delle stazioni nel territorio del comune centrale, si rilevano delle forti differenziazioni a livello territoriale. Infatti, se ogni 100 Kmq di superficie territoriale a Napoli sono presenti nove stazioni, a Roma ne è presente una. Sei sono invece le stazioni collocate nel territorio del comune centrale di Bari e circa due sono quelle presenti a Venezia. Nella corona, così come nella città metropo-

litana, nessuna area arriva a contare una unità, mostrando una sostanziale omogeneità tra i diversi territori. Dal confronto con la media nazionale (0,3 stazioni ogni 100 Kmq) emerge come in tutti i comuni centrali è presente un numero di stazioni nettamente superiore, con la sola eccezione di Roma che supera, ma di poco, il dato nazionale. Nella corona, la maggior parte delle aree supera, anche se in misura minima, la media nazionale, lo stesso vale per le città metropolitane.

**GRAFICO 2.4.49 STAZIONI VIGILI DEL FUOCO PER 100 KMQ
SUPERFICIE, COMUNE CENTRALE,
CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2012**

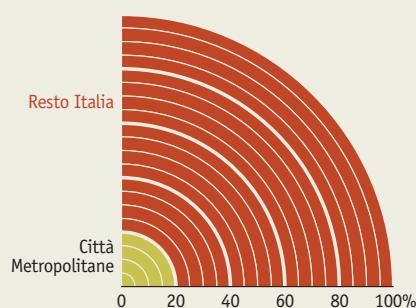
■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



ESERCIZI SPORTIVI

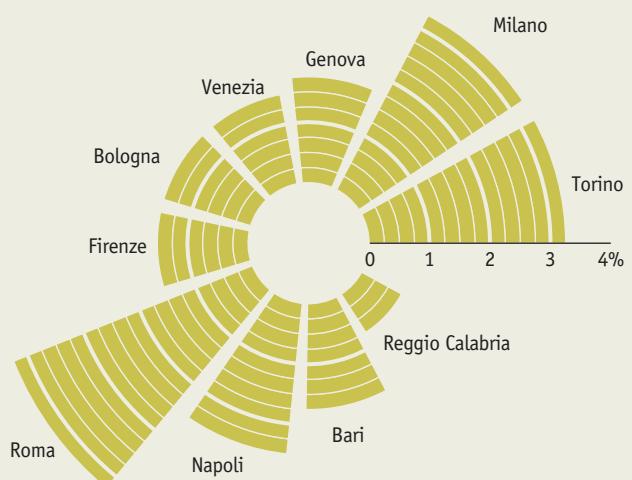
Nelle città metropolitane è presente il 22,3% del totale degli esercizi sportivi presenti in Italia. La città metropolitana di Roma è quella con la percentuale più alta (4,2%) di esercizi sportivi rispetto al totale delle strutture presenti sul territorio nazionale. A quella di Roma seguono le città metropolitane di Milano e Torino, mentre quella con la percentuale minore di strutture è Reggio Calabria (0,7%).

**GRAFICO 2.4.50 INCIDENZA DI ESERCIZI SPORTIVI,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA,
2011 (VALORI PERCENTUALI)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

**GRAFICO 2.4.51 INCIDENZA DI ESERCIZI SPORTIVI
PER CITTÀ METROPOLITANE
SU TOTALE ITALIA, 2011**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

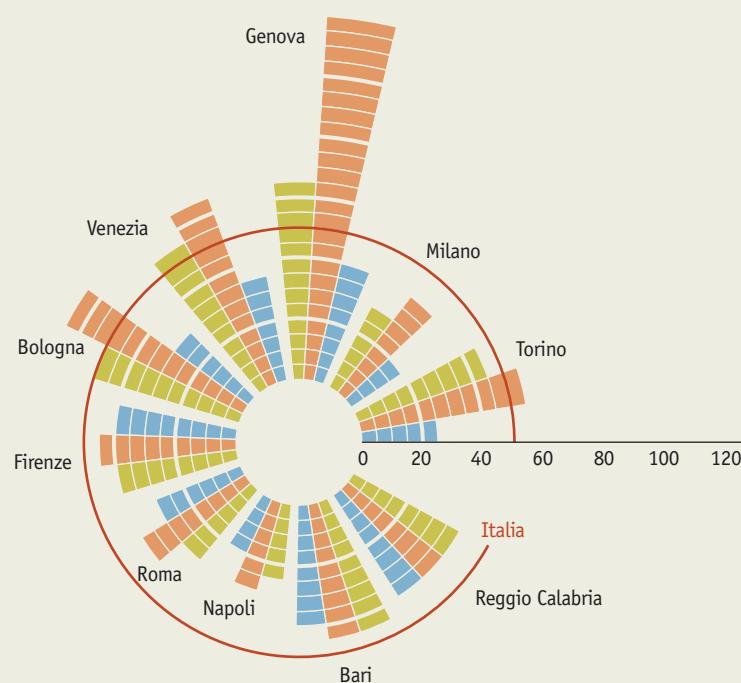
178

Il numero degli esercizi sportivi è stato considerato in rapporto ai residenti dell'area corrispondente. Dal confronto tra comune centrale e corona emerge, per tutte le aree, una maggiore distribuzione delle strutture nel territorio della corona. La differenza più elevata si registra nell'area metropolitana di Genova, dove nella corona ci sono circa 120 impianti sportivi ogni 100.000 abitanti mentre il comune centrale ne conta 42 per lo stesso numero di residenti. Differenze sostanziali, anche se di minor peso, si registrano tra i territori delle corone di Bologna, Venezia e Torino nei confronti dei rispettivi comuni capoluogo. In perfetto equilibrio tra comune centrale e corona è l'area di Reggio Calabria, mentre differenze minime sono quelle rilevate per le aree di Napoli e Bari. L'ana-

lisi verticale mostra variazioni minime tra i territori dei comuni centrali: passando dai poco più dei 40 esercizi sportivi ogni 100.000 abitanti di Genova e Reggio Calabria (i valori più alti) ai venti di Napoli e Milano (quelli più bassi). Nella corona, le differenze tra territori sono più evidenti. Infatti, sono, come detto sopra, circa 120 gli esercizi sportivi presenti nella corona di Genova ogni 100.000 abitanti, oltre 60 in quelle di Venezia e Bologna, per diminuire a circa 30 nella corona di Napoli. Dal confronto tra comune centrale e città metropolitana emerge una sostanziale omogeneità nella distribuzione degli impianti sul territorio, anche se con un valore sempre positivo nella città metropolitana. Reggio Calabria è l'area che mostra un perfetto equilibrio tra il numero di esercizi sporti-

GRAFICO 2.4.52 ESERCIZI SPORTIVI OGNI 100.000 ABITANTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2011

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana

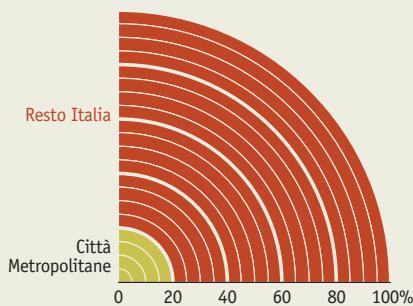


vi ogni 100.000 residenti presenti nel comune centrale e quelli presenti nella città metropolitana. Bologna, Genova e Venezia sono invece le aree che presentano il maggior rapporto positivo, con uno scarto di due esercizi sportivi in più nella città metropolitana rispetto al comune centrale. Dal confronto con la media nazionale, in tutti i comuni centrali il numero di esercizi sportivi è sempre inferiore al dato nazionale, mentre nella corona sono le aree di Torino, Venezia, Genova e Bologna ad avere sul proprio territorio un numero di esercizi sportivi superiore a quello medio italiano. Nelle città metropolitane si riduce il numero di aree con un valore superiore alla media nazionale, rilevato solo per quelle di Venezia e Genova.

BIBLIOTECHE, MUSEI, PINACOTECHÉ, ECC.¹²

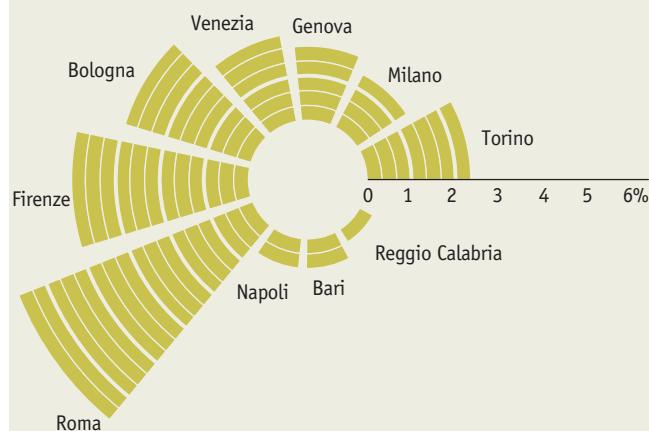
Nelle città metropolitane è presente il 22,3% del totale delle biblioteche, musei, pinacoteche distribuite sull'intero territorio nazionale. La città metropolitana di Roma è quella con la percentuale più alta di strutture (5,6%). Seguono Firenze e Bologna (rispettivamente con il 4,3 e 3,3%). La città metropolitana di Reggio Calabria è invece quella con la percentuale più bassa (0,2%).

**GRAFICO 2.4.53 INCIDENZA DI BIBLIOTECHE,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA,
2011 (VALORI PERCENTUALI)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

**GRAFICO 2.4.54 INCIDENZA BIBLIOTECHE
PER CITTÀ METROPOLITANE
SU TOTALE ITALIA, 2011**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

¹² Rientrano in questa categoria del catasto le seguenti strutture: biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie, accademie che non hanno sede in castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici.

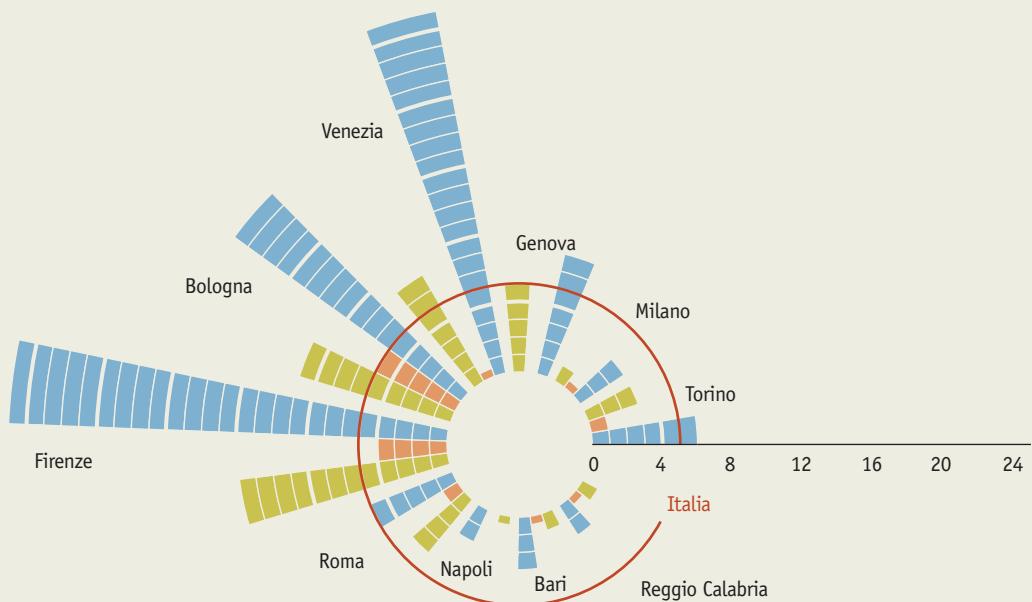
180

Il numero di biblioteche, musei, pinacoteche è stato messo in rapporto con i cittadini residenti, in modo da evidenziare l'accessibilità alle strutture. Si rileva un accentuato accentramento delle strutture nel territorio del comune centrale, con delle punte massime nei comuni di Venezia e Firenze, dove lo scarto tra corona e comune centrale è di oltre venti strutture presenti ogni 100.000 residenti. A queste seguono Bologna, con una differenza di oltre 11 strutture, e Genova (7 strutture). Il confronto tra comuni mostra una forte differenziazione tra comuni centrali delle aree metropolitane. Infatti, mentre a Firenze si registrano oltre 24 strutture tra biblioteche, musei, pinacoteche ogni 100.000 abitanti e a Venezia il numero scende di poco (21), a Roma sono 5, a Mila-

no meno di 3 e a Napoli poco più di 1. Nella corona, le aree con il maggior numero di strutture culturali sono quelle di Bologna e Firenze, mentre risultano assenti a Genova e pressoché tali a Napoli. Il rapporto non raggiunge poi l'unità nelle corone di Venezia, Milano, Reggio Calabria, Bari, Roma e Torino. La distribuzione di queste strutture nella città metropolitana mostra, in rapporto al numero di abitanti, una complessiva diminuzione rispetto alle strutture presenti nel comune centrale. La diminuzione maggiore si rileva nelle aree di Venezia e Firenze. Nel comune centrale della prima ci sono circa 21 strutture ogni 100.000 abitanti, nella città metropolitana sono 7; nella seconda area, sono 12 le strutture presenti nella città metropolitana contro le circa 25 del co-

GRAFICO 2.4.55 BIBLIOTECHE OGNI 100.000 ABITANTI, COMUNE CENTRALE, CORONA, CITTÀ METROPOLITANA E ITALIA, 2011

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



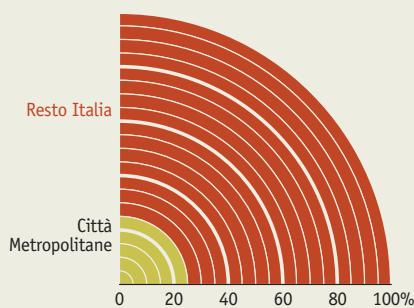
mune centrale. La differenza minore è invece quella registrata tra i comuni di Napoli e Reggio Calabria e le rispettive città metropolitane.

Il confronto con la media nazionale (con 4,5 strutture ogni 100.000 abitanti) fotografa nei comuni centrali una condizione altamente disomogenea, con sei comuni che superano il dato medio italiano, seppur due (Torino e Roma) in misura minima, e quattro che ne sono al di sotto (Milano, Napoli, Bari e Reggio Calabria). Tutte le aree della corona sono invece nettamente al di sotto della media nazionale, tranne le corone di Bologna e Firenze che ne sono di poco superiori. Anche nella città metropolitana sono in numero maggiore le aree che non raggiungono il dato medio nazionale.

TEATRI, CINEMA, ECC.¹³

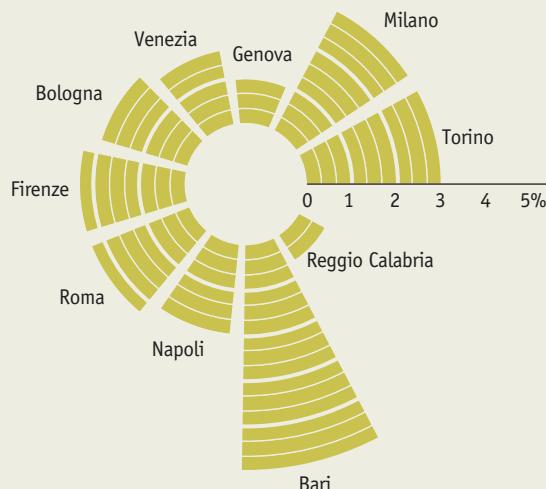
Nelle città metropolitane è presente il 23,6% del totale dei teatri e cinema presenti in Italia. La città metropolitana di Bari è quella con la percentuale più alta di strutture (5%). La maggior parte delle città metropolitane si colloca nella fascia compresa tra il 2 e 3,2%. La città metropolitana di Reggio Calabria è quella con la percentuale più bassa di strutture (0,4%).

GRAFICO 2.4.56 INCIDENZA PERCENTUALE DI TEATRI,
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE SU ITALIA,
2011 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

GRAFICO 2.4.57 INCIDENZA TEATRI PER CITTÀ METROPOLITANE
SU TOTALE ITALIA, 2011



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

¹³ Rientrano in questa categoria del catasto le seguenti strutture: teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili (con fine di lucro).

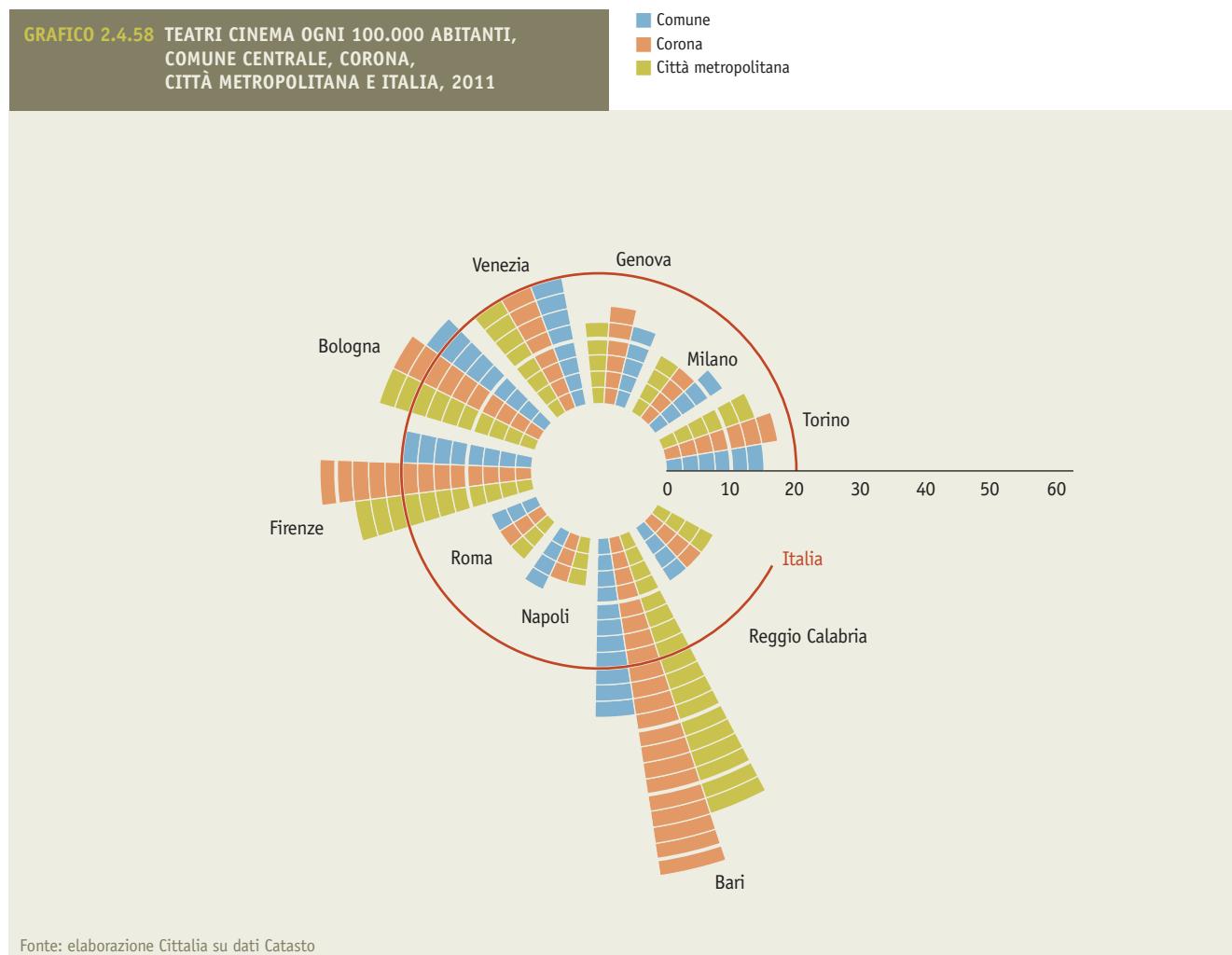
182

Come per biblioteche, musei e pinacoteche, il numeri di teatri, cinema è stato rapportato ai cittadini residenti, così da evidenziare l'accessibilità alle strutture. Dal confronto tra comune centrale e corona si rileva un maggior numero di strutture nell'area vasta. La corona di Bari conta, in rapporto a 100.000 abitanti, la presenza di 23 strutture in più rispetto al comune centrale (si tratta della differenza maggiore riscontrata tra tutte le aree). A quella di Bari segue il dato della corona di Firenze; anche qui, infatti, sono 13 le strutture in più rispetto al numero del comune centrale. Le strutture risultano invece essere superiori in due comuni centrali (Milano e Napoli), anche se in misura minima. Sono pressoché in perfetto equilibrio nelle aree di Venezia, Roma e Reggio Calabria. L'analisi verticale mostra come Bari sia l'area che, sia tra i comuni centrali che le corone che le città metropolitane, ha sul proprio territorio il nu-

mero maggiore di strutture ogni 100.000 abitanti. Nel comune centrale, dopo Bari (con 28 strutture), Bologna, Venezia e Firenze hanno un numero di strutture che passa dalle 23 alle 21. I comuni con il minor numero di strutture sono invece Roma (7), Reggio Calabria e Napoli (entrambe 9).

Tra le aree della corona, dopo Bari (con 52 strutture), sono Firenze (33 strutture), Bologna (24) e Venezia (21) i territori con il numero maggiore di strutture; Roma e Napoli quelli con il numero più basso (entrambi 7). La stessa descrizione vale per le stesse aree delle città metropolitane.

Rispetto alla media nazionale (19 strutture ogni 100.000 abitanti), sono quattro le aree (sia per il comune centrale, che per la corona che per la città metropolitana) che nei rispettivi territori presentano un numero di strutture superiore (Bari, Bologna, Venezia e Firenze).



2.5 LE ABITAZIONI

La casa rappresenta un tema rilevante per la società e l'economia italiana, tanto che la questione abitativa ad intervalli periodici torna ad occupare le pagine dell'agenda politica con rinnovato interesse.

Nella classificazione che viene presentata, sono state utilizzate le categorie catastali in quanto indice ufficiale italiano di riferimento per classificare i beni immobili, pur nella consapevolezza del contingente dibattito politico e sociale circa la necessità della revisione e attualizzazione delle categorie catastali entro cui le abitazioni sono oggi classificate.

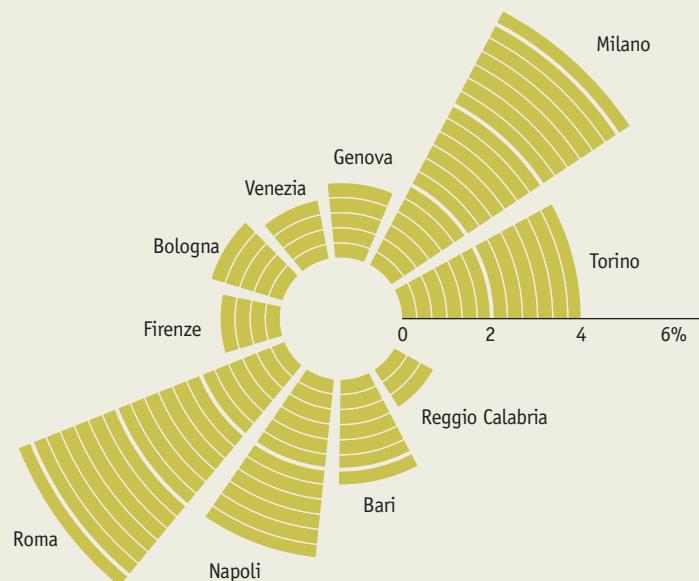
Nella descrizione che segue sono stati rilevati in particolare, per ciascuna città metropolitana, i dati di due tipologie di abitazioni: quelle di pregio e quelle economiche. Dove le

prime risultano dalla somma delle abitazioni delle seguenti tipologie: signorile, ville, villini; le seconde da abitazioni di tipo: economico, popolare, ultrapopolare.

Complessivamente, nelle città metropolitane sono presenti il 30,3% delle abitazioni presenti sull'intero territorio nazionale. Le città metropolitane di Roma e Milano contano, sui rispettivi territori, le percentuali maggiori di abitazioni. Del totale delle abitazioni distribuite in Italia, infatti, nelle aree di Roma e Milano è presente rispettivamente il 6,5 e 6,4% delle abitazioni. A queste seguono Torino e Napoli (4%). Venezia, Firenze, Genova e Bologna mostrano valori analoghi (tra 1,4 e 1,6%). La città metropolitana di Reggio Calabria è quella che ha sul proprio territorio la percentuale minore di abitazioni rispetto al totale nazionale.

183

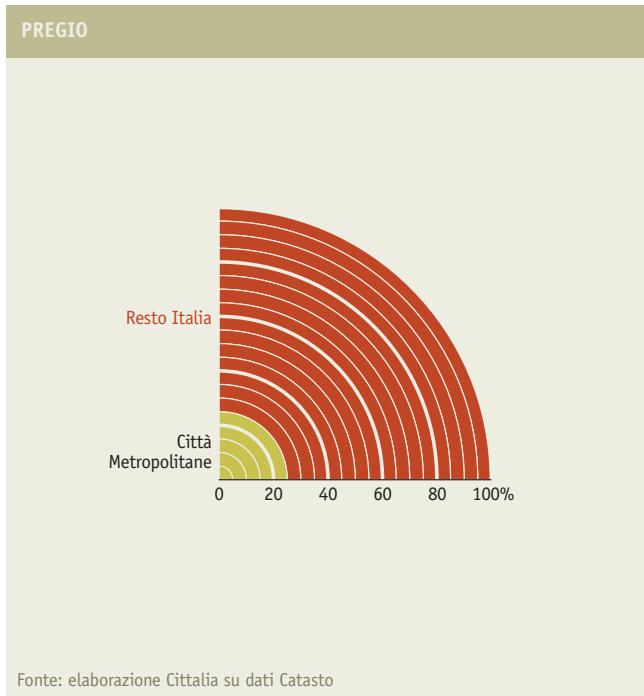
GRAFICO 2.5.59 INCIDENZA DI ABITAZIONI PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2011



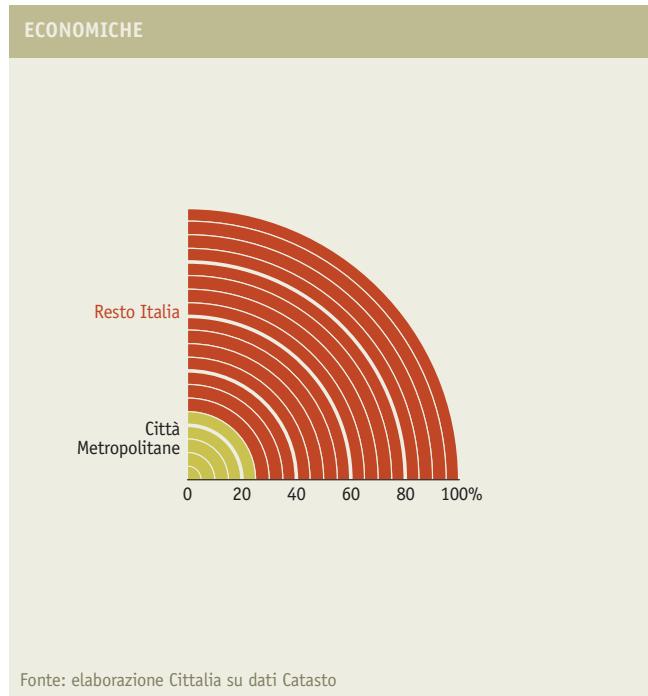
184

Nelle città metropolitane, nel complesso, la percentuale delle abitazioni di pregio ed economiche, calcolata ciascuna sul totale delle abitazioni italiane classificate nella stessa tipologia, tende ad eguagliarsi. Di tutte le abitazioni di pregio presenti in Italia, nelle città metropolitane queste sono il 26%, mentre quelle economiche, calcolate sul totale nazionale delle abitazioni economiche, sono il 25%.

**GRAFICO 2.5.60 INCIDENZA DI ABITAZIONI DI PREGIO
SU TOTALE ABITAZIONI DI PREGIO
ITALIA, 2011 (VALORI PERCENTUALI)**



**GRAFICO 2.5.61 INCIDENZA DI ABITAZIONI ECONOMICHE
SU TOTALE ABITAZIONI ECONOMICHE ITALIA,
2011 (VALORI PERCENTUALI)**

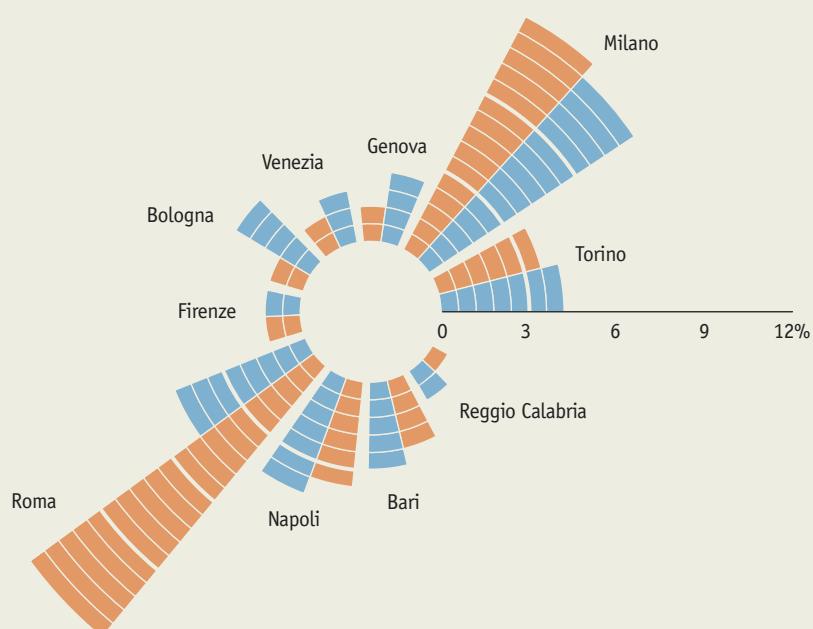


Dal confronto tra le due tipologie di abitazioni presenti nelle città metropolitane e il totale delle stesse abitazioni presenti sul territorio nazionale, si rileva come la città metropolitana di Roma conti il 12,5% di tutte le abitazioni di pregio distribuite in Italia; a quella di Roma segue la città metropolitana di Milano (9%), mentre Reggio Calabria è quella in cui risulta la percentuale più bassa (0,5%). La città metropolita-

na di Milano è anche quella in cui risulta maggiore, rapportata al dato nazionale, la percentuale di abitazioni di tipo economico (poco più dell'8%). Mentre Roma spicca per mostrare il maggior divario percentuale tra tipologie di abitazioni presenti sul proprio territorio metropolitano, per le altre si rileva un equilibrio maggiore (come a Torino, Bari, Firenze, Milano, Venezia e Napoli).

GRAFICO 2.5.62 INCIDENZA DI ABITAZIONI DI PREGIO ED ECONOMICHE PER CITTÀ METROPOLITANE SU TOTALE ITALIA, 2011

Economiche
Pregio



186

Dal rapporto tra tipologia di abitazione (pregio ed economico) presente nell'area metropolitana ed il totale delle abitazioni (considerando tutte le diverse tipologie: civile, rurale, pregio, economico) presenti sullo stesso territorio, si rileva per tutte le aree metropolitane, sia con riferimento al comune centrale che alla corona che alla città metropolitana, la presenza maggiore di abitazioni di tipo economico.

Tra i comuni centrali, ad eccezione di Roma, il divario tra la presenza di abitazioni di tipo economico e di pregio supera il 50%. Il comune dove questa evidenza è maggiore è Bologna, seguita da Milano. Roma è appunto la città in cui, se pur elevata, la differenza tra numero di abitazioni economiche e di pregio è meno accentuata che nelle altre realtà territoriali. Nei comuni centrali, le abitazioni di pregio sono sempre in percentuale minore rispetto a quelle presenti nella corona. Il divario maggiore si presenta tra il comune centrale di Roma e la sua corona: le abitazioni di pregio della corona sono misurate nel 18% in più rispetto a quelle del comune centrale. A Roma segue Milano, con un divario tra comune centrale e corona di 14 punti percentuali a favore della corona. L'area in cui la differenza è pressoché inesistente è quella di Reggio Calabria. Per tutte le altre, le differenze percentuali tra abitazioni di pregio collocate nel comune centrale e nella corona sono comprese in un range che va dal 3 all'8%.

Nella corona vi è sempre una prevalenza di abitazioni di tipo economico, ma con distanze percentuali inferiori rispetto al comune centrale. L'area di Bologna mostra il divario maggiore, a cui segue Reggio Calabria. Roma (con sei punti percentuali) è l'area con la differenza più bassa.

Specularmente, il confronto tra presenza di abitazioni di tipo economico tra comune centrale e la sua corona, mostra una prevalenza di abitazioni nel comune centrale, ad eccezione di Reggio Calabria. È nel comune centrale di Torino che

si registra la differenza percentuale più alta di abitazioni di tipo economico (nel comune centrale le abitazioni economiche sono il 30% in più rispetto alla corona). L'area di Bari è, invece, quella in cui si evidenzia un sostanziale equilibrio tra comune centrale, corona e città metropolitana.

Dal confronto verticale, il comune centrale di Roma mostra la percentuale maggiore di abitazioni di pregio rispetto al totale delle abitazioni presenti sul proprio territorio (7%), a questa segue Bari (4,6%). Mentre i comuni con la percentuale più bassa sono Bologna e Milano. In modo speculare, Bologna e Milano, sono i comuni centrali ad avere la percentuale più alta di abitazioni di tipo economico, mentre Roma la più bassa.

Passando ad analizzare la corona, l'area di Roma presenta la percentuale più alta di abitazioni di pregio sul totale delle abitazioni distribuite sul proprio territorio (25%), seguita da quella di Milano (15%). L'area con la percentuale più bassa è Reggio Calabria (3%). Per le abitazioni di tipo economico, la corona di Bologna rileva la percentuale maggiore (86%). La maggior parte delle aree mostrano percentuali superiori al 60%. Mentre la corona di Roma presenta la percentuale più bassa (31%). La città metropolitana mostra la stessa tendenza, con un prevalere di abitazioni di tipo economico.

Nella stessa tabella è indicato il rapporto tra numero di abitazioni e famiglie. È nella corona, anche se in misura minima, che si registra il numero più alto di abitazioni per famiglie residenti. Nell'area di Bari, ad esempio, ci sono 1,9 abitazioni per famiglia nella corona, che diventano 1,7 nella città metropolitana e 1,2 nel comune centrale.

In nessuna città metropolitana si raggiunge il numero di due abitazioni per famiglia. Tra i comuni centrali, il valore più alto è quello di Reggio Calabria (1,3 abitazioni per famiglia); nella corona e nella città metropolitana è l'area di Bari ad avere il valore più alto (1,9 nella prima, 1,7 nella seconda).

**TABELLA 2.5.1 ABITAZIONI DI PREGIO ED ECONOMICHE
SUL TOTALE DELLE ABITAZIONI (VALORI PERCENTUALI)
E RAPPORTO TRA TOTALE DELLE ABITAZIONI
E NUMERO DELLE FAMIGLIE, 2011**

Comune	Comune Centrale			Corona			Città metropolitana		
	% Precio	% Economico	rapporto abitazioni su famiglie	% Precio	% Economico	rapporto abitazioni su famiglie	% Precio	% Economico	rapporto abitazioni su famiglie
Torino	1,19	79,28	1,13	9,37	48,79	1,35	6,27	60,35	1,25
Milano	0,76	83,98	1,13	15,01	67,89	1,69	9,66	73,93	1,43
Genova	1,72	79,96	1,10	6,15	60,16	1,43	4,82	66,09	1,31
Venezia	2,24	81,16	1,08	7,78	70,35	1,68	4,49	76,76	1,26
Bologna	0,76	91,10	1,09	5,72	86,94	1,23	3,74	88,60	1,17
Firenze	3,06	54,81	1,08	6,23	40,12	1,19	4,97	45,94	1,14
Roma	6,91	44,07	1,24	25,20	31,19	1,25	13,26	39,60	1,24
Napoli	1,35	57,52	1,15	5,81	43,14	1,28	4,37	47,77	1,23
Bari	4,57	68,74	1,18	7,34	67,91	1,89	6,79	68,07	1,69
Reggio Calabria	2,39	74,52	1,28	3,10	80,29	1,75	2,91	78,73	1,59

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

188

Passando al rapporto tra la disponibilità totale dei vani e la popolazione residente, tra comune centrale e corona si rileva un perfetto equilibrio tra numero di aree in cui il numero di vani è maggiore nel comune centrale e, viceversa, lo è nella corona. Non si evidenziano infatti notevoli differenze: le sole aree in cui il divario è maggiore, prossimo ad un vano, sono quella di Genova, che conta un vano in più nella corona, e quella di Roma dove, al contrario, circa un vano in più è rilevato nel comune centrale. Dal confronto tra comune centrale e città metropolitana, anche se con valori minimi, vi è complessivamente una prevalenza

di vani, che mai raggiunge tuttavia l'unità, nella città metropolitana, ad eccezione di Firenze e Napoli.

L'analisi verticale evidenzia una forte omogeneità nella distribuzione dei vani tra i comuni centrali; nella corona sono presenti delle differenze lievemente più accentuate, passando dai quattro vani dell'area di Genova a circa due di quella di Roma. Anche nella città metropolitana non emergono differenze sostanziali. Dove Genova e Milano sono le aree con il numero maggiore di vani rapportato alla popolazione (3,4 vani) e Napoli l'area con il numero più basso (2,1).

TABELLA 2.5.2 RAPPORTO TRA VANI E POPOLAZIONE, 2011

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	2,52	2,64	2,84
Milano	2,88	3,01	3,39
Genova	2,96	3,94	3,40
Venezia	2,91	2,87	3,07
Bologna	2,95	2,81	3,01
Firenze	2,97	2,66	2,92
Roma	2,67	1,84	2,67
Napoli	2,15	1,95	2,13
Bari	2,65	3,08	3,20
Reggio Calabria	2,81	3,00	3,01

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Catasto

2.6 PARCHI E AREE NATURALI PROTETTE

Le aree naturali protette, chiamate comunemente anche oasi naturali, hanno la funzione di mantenere l'equilibrio ambientale di un determinato luogo, aumentandone la biodiversità. Si tratta di aree naturali caratterizzate da paesaggi eterogenei e abitate da diverse specie di animali e vegetali.

Sono state considerate tutte le aree naturali protette classificate come parchi, riserve naturali, aree marine, biotopi e monumenti naturali di competenza nazionale, regionale, provinciale e locale, situate nei Comuni delle aree metropolitane provinciali.

Per ogni città metropolitana, una mappa rappresenta il

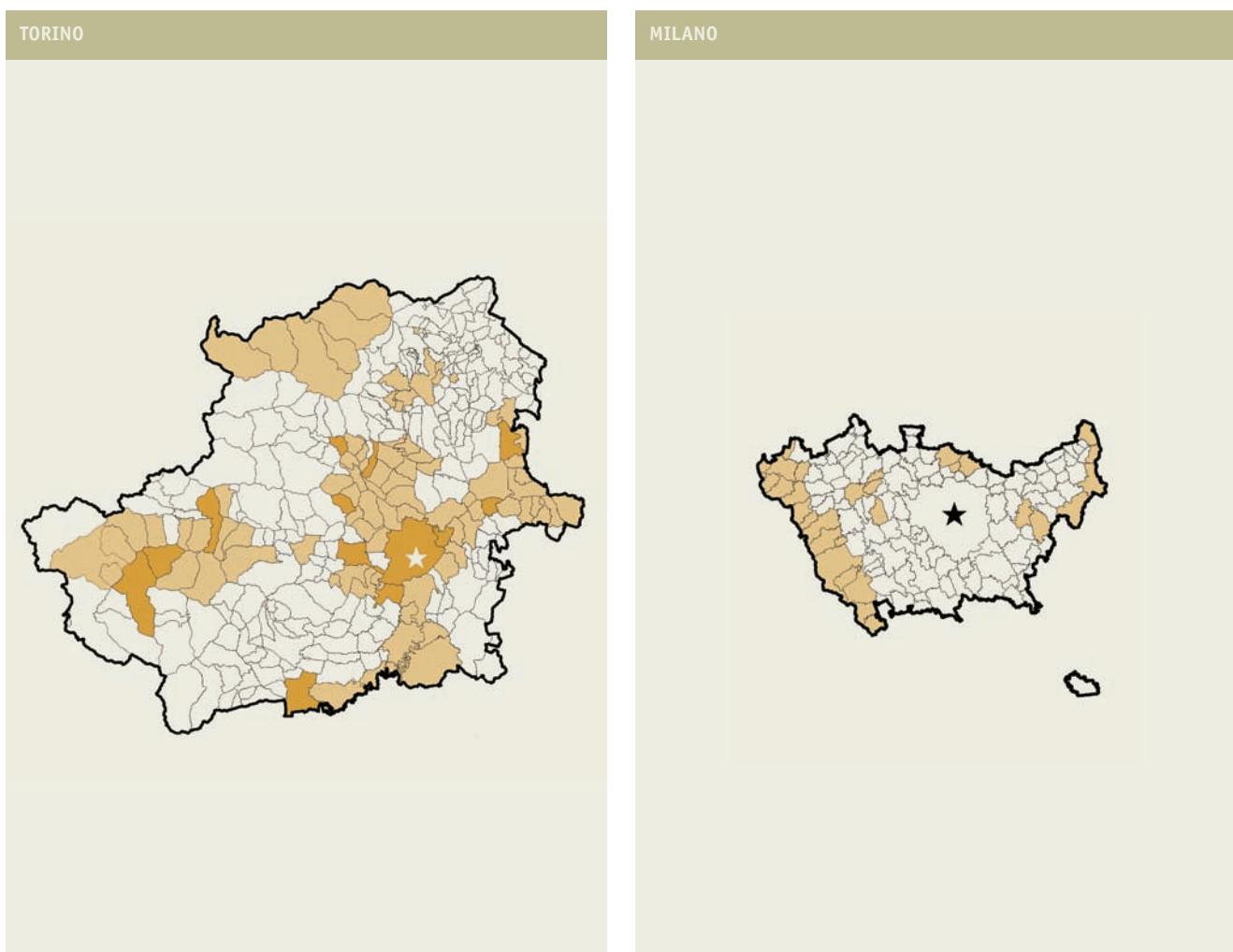
numero di parchi e aree naturali protette che insistono su ciascun territorio¹⁴. L'intensità del colore delle mappe indica la numerosità delle aree verdi all'interno del perimetro comunale.

Il comune centrale che conta il maggior numero di parchi e aree naturali protette sul proprio territorio è Roma (con 20 aree verdi), a cui seguono Torino, Genova, Bologna e Napoli (con 2), Firenze, Bari e Reggio Calabria (con 1). Milano e Venezia non hanno parchi o aree protette all'interno del comune centrale.

¹⁴ Ovvero anche porzioni di aree verdi che intervengono sul territorio comunale

FIGURA 2.6.3 PARCHI E AREE NATURALI PROTETTE

190

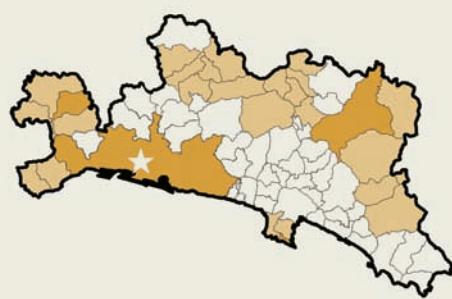


Comuni con Parchi o Aree protette
Numero di parchi

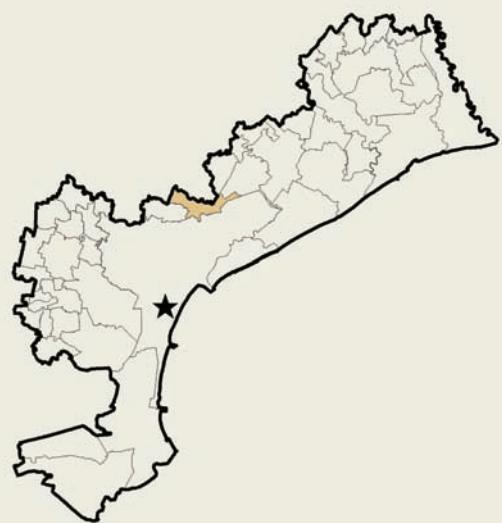
- 3 o più
- 2
- 1
- 0

Fonte: elaborazione Cittalia su dati
Ministero Ambiente e
Tutela del Territorio e del Mare, 2013

GENOVA



VENEZIA

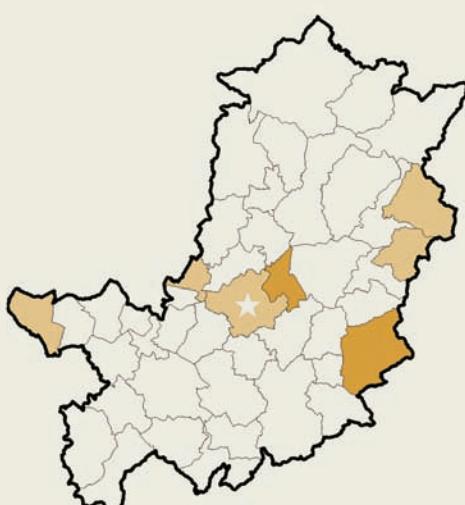


191

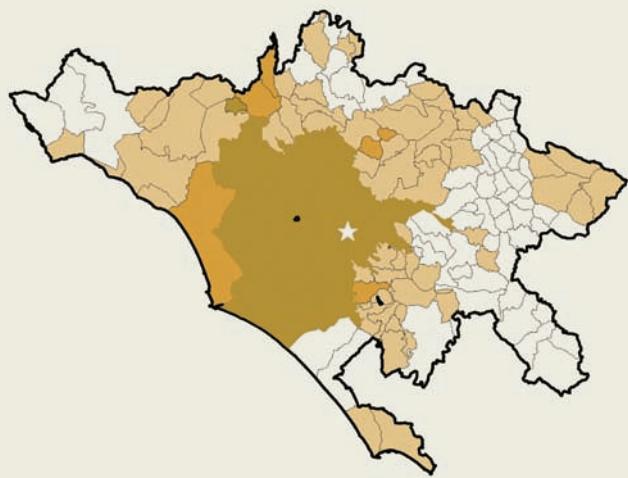
BOLOGNA



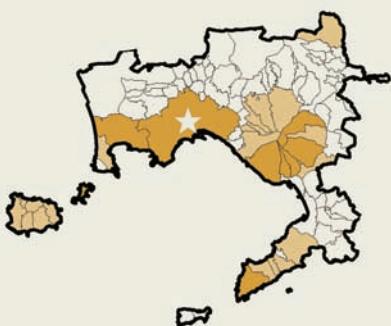
FIRENZE



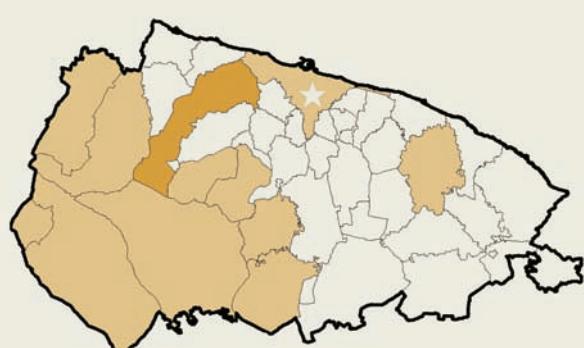
192



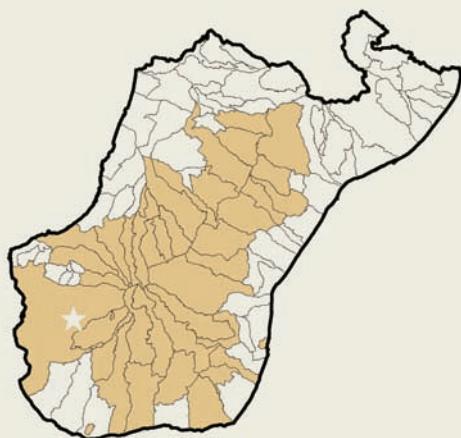
NAPOLI



BARI



REGGIO CALABRIA



CAPITOLO 3



IL POTERE

Saggio introduttivo di Luciano Vandelli

- 3.1 La ricchezza delle città
- 3.2 Una nuova politica metropolitana
- 3.3 La Pubblica Amministrazione metropolitana: un profilo
- 3.4 I confini dei poteri nelle città metropolitane
- 3.5 Partecipazione dei cittadini e conflitti metropolitani



PRINCIPALI EVIDENZE



La politica metropolitana sarà più "giovane" di quella dei comuni centrali

L'installazione di nuovi impianti e infrastrutture nelle città metropolitane è fonte di conflitti localizzati prevalentemente nei comuni delle corone

Il 34,7% del PIL nazionale è prodotto nelle dieci città metropolitane

I confini dei poteri metropolitani spesso non coincidono con quelli della città metropolitana

Si partecipa al voto più nelle corone metropolitane che nei comuni centrali

Luciano Vandelli
Università di Bologna

196

GOVERNO E ISTITUZIONI DELLE CITTÀ METROPOLITANE: UN FUTURO POSSIBILE

Comunque si consideri la realtà delle situazioni metropolitane, comunque si analizzino i dati che le riguardano, una considerazione emerge con forza: e riguarda la distanza tra la ricchezza delle risorse economiche, territoriali, sociali, culturali che offrono al Paese e la inadeguatezza dei loro assetti di governo.

Eppure, sono trascorsi più di due decenni, ormai, da quando il legislatore ha assunto la questione metropolitana come elemento chiave della riforma dell'ordinamento locale, avviando una prospettiva di ampio respiro, e ormai una dozzina d'anni da quando le Città metropolitane hanno conseguito una collocazione in Costituzione come soggetti costitutivi della Repubblica; senza, peraltro, che il diffuso riconoscimento della fondatezza delle esigenze sostanziali sottese a queste previsioni riuscisse, per anni, a superare resistenze e ostacoli. E senza che la palese necessità di cambiamento pervenisse a sviluppare un percorso lineare e coerente.

In effetti, le indicazioni che emergono dai dati sottolineano un quadro di grande concentrazione di mezzi, di energie, di potenzialità; ma evidenziano, al tempo stesso, livelli assai elevati di complessità, di questioni aperte, e di inadeguatezze. Problemi che il nostro sistema ha affrontato con strumenti del tutto inidonei, anche e particolarmente sotto il profilo delle istituzioni. Che in Italia altro non erano che la sostanziale riproduzione su scala più ampia dell'assetto uniforme, chiamato a regolare in tutto il territorio nazionale ogni situazione, appiattendo sotto la medesima forma le realtà più distanti.

Così, a governare i problemi di area vasta, era – nelle aree metropolitane come in ogni altra parte del territorio – la provincia, con i medesimi, obsoleti strumenti disponibili ovunque. La provincia, livello ulteriore, sovrapposto ai comuni, ma da questi ben distinta, secondo una stratificazione di livelli istituzionali ciascuno dotato di una propria classe politica; e ciascuno titolare di competenze imbricate in quelle degli altri, in un sistema aggrovigliato, in cui nessuno ha responsa-

bilità e compiti precisi, ma tutti possono complicare ogni percorso amministrativo.

Del resto, in Europa, ma non soltanto in Europa, le esperienze evidenziano nettamente l'importanza di dotare le aree metropolitane di proprie istituzioni, plasmate sulle specifiche esigenze. In realtà, queste esperienze insegnano come la questione possa essere affrontata in molti modi, ma anche come non manchino alcune prospettive comuni: che escludono, appunto, soluzioni uniformi, anche all'interno dei medesimi Paesi, seguendo una gamma variegata di modelli e di soluzioni.

In sostanza, e sintetizzando fenomeni complessi, si può affermare che i principali obiettivi perseguiti possono tendere ad affrontare problematiche di varia natura, dal rafforzamento della coesione sociale e della equiparazione dei diritti dei cittadini (la cui vita è sempre meno ristretta nei confini del singolo comune), tendendo ad una omogeneità di trattamento in relazione a servizi, tariffe, imposte locali, regole, sino alla semplificazione istituzionale, riducendo i livelli di governo, o comunque razionalizzando le competenze, accorpando strutture e apparati, fornendo agli operatori regole omogenee (si pensi alle difficoltà di una piccola impresa che, svolgendo la propria attività in un ambito provinciale di una sessantina o addirittura di un centinaio di comuni, debba cimentarsi, ad esempio, con una straordinaria varietà di regole contenute in diversi piani regolatori, regolamenti edilizi, di igiene, ecc.).

In Italia, è stata la crisi a fare emergere l'esigenza di dare una risposta istituzionale a queste esigenze, in un contesto di misure volte pressoché generalmente non a creare nuove istituzioni, ma ad eliminare – o, quanto meno, a ridimensionare – quelle esistenti. Per i contesti metropolitani, invece, sembra essere prevalsa, all'opposto, la convinzione che precisamente l'esigenza di preparare risposte istituzionali idonee a favorire dinamiche di rilancio e di sviluppo, richiedesse la creazione di un nuovo tipo di ente territoriale, più vigorosamente radicato nelle realtà comunali, in grado di costituire per queste una cornice realmente unificante, di sintetizzarne le opzioni e le esigenze, di promuoverne le potenzialità di sviluppo.

Sono, a mio avviso, aspettative e obiettivi di questo tipo che giustificano la collocazione delle Città metropolitane nel quadro delle misure adottate in funzione di reazione e di contrasto alla crisi. Una ripresa ben comprensibile, se si considera che questa tematica costituisce nel quadro attuale uno dei profili di maggiore interesse, per il governo dei territori; anche perché nelle aree urbane si concentra una gran parte delle problematicità della nostra epoca; ma al tempo stesso, si individuano fondamentali potenzialità e prospettive di sviluppo.

Queste prospettive trovano, come si è accennato, una serie di interessanti conferme nei dati sulle dinamiche in atto, nei contesti metropolitani.



A partire dal tasso di crescita delle imprese; che qui si presenta positivo (+ 0.6% nei capoluoghi; + 0.3% nei comuni delle corone), a differenza di quanto segnala la media dei comuni italiani. Rilevanti si presentano i dati di specializzazione economica, con forti concentrazioni di terziario nei comuni centrali, importante presenza nell'area del settore secondario, forti differenziazioni tra centro e corona.

Disomogeneità, quest'ultima, bene evidenziata nel complesso delle caratteristiche economiche, anche e particolarmente nella distanza di reddito medio (di 7.064 euro) tra i cittadini residenti nei comuni centrali e quelli residenti nelle corone.

Ancora asimmetrica, del resto, si presenta la distribuzione dei fondi comunitari, in misura rilevante concentrati sui comuni centrali (mediamente: 1321.8 euro per abitante, a fronte ai 613.3 per le corone).

Dal complesso di questi elementi, dalla evidenziazione di sperequazioni e asimmetrie, risalta con evidenza la necessità di una regia metropolitana dei processi economici, e dunque la opportunità della previsione, contenuta nell'art. 18 del d.l n. 95, che demanda alle future città metropolitane la funzione di promozione dello sviluppo economico. Funzione che – nella sua flessibile genericità, si presta a coprire tutti gli ambiti e le implicazioni di questi processi, potendo fare delle istituzioni metropolitane il perno di una governance complessa, a cui le stesse forze economiche – dalle associazioni degli imprenditori e ai sindacati, dalle rappresentanze dei commercianti a quelle dei professionisti – possano trovare un interlocutore istituzionale solido e ben radicato nel territorio.

Un interlocutore di questo tipo, del resto, ben può prestarsi ad operare flessibilmente con fattori e dinamiche che agiscano anche in ambiti diversi dai confini della stessa città metropolitana. Esigenza, questa, bene evidenziata già dalle frammentazioni dei sistemi locali del lavoro individuati nel territorio delle dieci città metropolitane.

D'altronde, la istituzione delle città metropolitane dovrà co-

gliere, accompagnare, sostenere anche le dinamiche e le variegate propensioni presenti nella popolazione, fungendo da riferimento e supporto ai fenomeni di nuova cittadinanza.

Su questi versanti, i dati evidenziano la presenza di atteggiamenti differenziati, nei cittadini: con diverse propensioni alla partecipazione politica, con una affluenza alle urne ben più marcata nei comuni delle corone rispetto a quella delle più disincantate popolazioni del capoluogo, con una differenza media del 2.1%, ma con punte (a Napoli) che sfiorano il 20%.

Importante, poi, al fine di cogliere le dinamiche di funzionamento delle future città metropolitane è l'analisi delle percentuali di sopravvivenza dei governi dei singoli comuni negli anni successivi alla elezione degli organi metropolitani. La sequenza – dal 2015 al 2019 – si presenta alquanto differenziata, con una simmetria assai elevata in alcune realtà (a Bologna, con una continuità del 91.7%) e molto debole in altre (sino al 22.68%) di Reggio Calabria; ponendo dunque un problema di rappresentatività laddove la maggioranza dei comuni si trovi governato da sindaci e consigli diversi da quelli che avevano eletto gli organi metropolitani in carica. Il tema merita – anche da parte del legislatore – una riflessione; anche se occorre tuttavia considerare a questi effetti, a mio avviso, non solo e non tanto il numero dei comuni, ma anche la dimensione degli stessi in rapporto alla popolazione metropolitana complessiva e, soprattutto, il valore particolarissimo che nell'organizzazione della città metropolitana eletta in via indiretta rivestirà il comune capoluogo: nella generalità dei casi come perno imprescindibile dell'organizzazione, e come centro di stimolo delle politiche metropolitane, ma con particolare evidenza laddove il sindaco di questo coincide con il sindaco metropolitano, in una unione personale che rappresenta un cardine dell'intero sistema. Merita considerazione anche la composizione delle classi politiche: sia nei dati generali (che segnalano un diffusa sottorappresentanza femminile) sia nei rapporti tra comune centrale e corona. Sotto quest'ultimo profilo, sembra segnalarsi una maggiore presenza femminile – ol-

tre che di laureati - nel capoluogo, mentre negli altri comuni notevolmente superiore è la presenza di giovani. A fronte un quadro di questo tipo, dunque, sarà interessante verificare se la città metropolitana riuscirà a mescolare le classi politiche, introducendo elementi di riequilibrio e dinamiche di valorizzazione di nuovi protagonisti.

Fatte le debite differenze, il problema di introdurre dinamiche di migliore valorizzazione delle risorse umane, oltre che di mobilità delle competenze, si pone per le amministrazioni. In questo, i comuni centrali presentano attualmente un potenziale assai elevato, con una notevole concentrazione non solo in termini quantitativi, ma anche in termini di competenze e di professionalità.

Si sono ripresi, sin qui, alcuni elementi, rispetto alla elaborazione realizzata da Cittalia; ricca di spunti stimolanti per tracciare qualche linea delle future città metropolitane. Che dovranno costituire occasione per una cambiamento profondo delle istituzioni e delle politiche territoriali.

In effetti, la svolta che si prepara per il 1° gennaio 2014 deve perseguire obiettivi ambiziosi, nella generalità dei versanti su cui si riverbera l'azione del governo locale.

Certamente dovrà mutare, in ogni suo aspetto, il rapporto tra area centrale e aree della corona: il capoluogo le aree rurali o montane che su di esso gravitano dovranno trovare nella città metropolitana nuovi circuiti di interazione e di integrazione, assumendo le questioni metropolitane come questioni di costante attenzione comune, e mettendo in comune le risorse per affrontarle.

Si potranno creare le condizioni per compiere un salto nelle capacità di programmazione e di realizzazione: nei trasporti e nella mobilità, ad esempio, o nelle infrastrutture. E la pianificazione territoriale "generale" - che il disegno di legge approvato dal Governo il 26 Luglio 2013 pone tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, ben distinguendola da quella "di coordinamento" propria delle province - dovrà avere una sostanza concretamente più ampia e incisiva; incorporando, sulla base delle esperienze regionali più avanzate, i contenuti strategici e strutturali della pianificazione, e lasciando ai comuni i contenuti operativi.

Ma soprattutto, e in sintesi, è la concezione stessa del governo dell'area metropolitana che dovrà trasformarsi radicalmente: non più una sovrapposizione di livelli: di cui uno, preposto alle politiche di area vasta - e con varie debolezze sul piano delle funzioni e delle risorse, umane e finanziarie - si pone in termini strutturalmente separati dai soggetti di base, i comuni. I quali, a loro volta, si presentano frammentati e inadeguati ad affrontare questioni che spesso ne trascendono gli ambiti territoriali e le concrete possibilità.

Per gli amministratori, questa integrazione può rappresentare una diversa prospettiva e collocazione: in buona misura

coloro che saranno chiamati a governare la città metropolitana sono amministratori delle realtà locali e ne sono esponenti, e di queste realtà dovranno comporre le esigenze, sensibilità, obiettivi in una prospettiva, appunto, metropolitana. In questa diversa angolatura, le classi politiche delle città maggiori e dei comuni circostanti potranno tendere ad integrarsi, a maturare e ad evolvere insieme; creando - sul piano collettivo, ma anche dei percorsi personali - inedite opportunità di crescita e di diversa valorizzazione (in particolare, delle donne, dei giovani, delle esperienze e delle competenze).

Su direttive non distanti, dovrebbero ripensare le proprie prospettive i funzionari e tutti coloro che, sul piano tecnico o amministrativo, operano nelle amministrazioni; ora potenzialmente collocate in un circuito collegato, in una organizzazione fortemente articolata e interattiva; trovando nuove opportunità - particolarmente per i giovani che vogliono compiere esperienze diverse - di formazione, di mobilità, di valorizzazione delle proprie capacità.

Per le organizzazioni economiche e sociali, si può aprire un terreno di confronto assai proficuo, sulla scia di quanto si è sperimentato - sulla base e con i limiti degli strumenti sin qui disponibili - nelle esperienze di pianificazione strategica; trovando nel nuovo governo metropolitano una coesione di assetti e modalità di funzionamento che lo rende in grado di operare a tutti i livelli: per un verso, da una sintesi di ampia prospettiva, ma anche - al tempo stesso - con una diretta connessione con le questioni locali.

Per i cittadini e per le comunità, l'affermazione di logiche metropolitane e di un assetto di governo in grado di realizzarle, può significare disporre di un'amministrazione meno complicata, in grado di utilizzare meglio le risorse e di realizzare economie di scala per investire sui servizi. Può significare aprire canali più efficaci per interagire con scelte che riguardano tutti, comunità di prossimità e comunità metropolitana; dando significati e valenze diverse al senso di appartenenza e di identità. In questa direzione, sarà possibile aprire prospettive per nuove solidarietà; anche in termini concreti, nelle dinamiche finanziarie, superando le antiche separazioni e sperequazioni tra comuni a vocazione residenziale ed industriale (che precisamente dall'uso del territorio traggono entrate significative) e comuni a vocazione agricola e paesaggistica (cui precisamente da questa vocazione possono derivare oneri e carenze di risorse).

In queste direzioni - certamente tutt'altro che semplici e scontate - le città metropolitane possono costituire un'occasione: per la politica, per l'amministrazione, per l'economia, per la società, per i cittadini. Realizzarla non sarà affatto semplice; ma speriamo che questa volta, almeno, ci si provi. Con coerenza, con serietà e, soprattutto, con convinzione.

INTRODUZIONE

L'istituzione delle città metropolitane comporterà un mutamento nella politica e nelle politiche locali che darà veste istituzionale a processi già in atto nelle città europee da diversi anni. È noto infatti come i confini istituzionali attuali sempre meno coincidano con i confini funzionali, che delimitano le aree entro le quali hanno luogo i fenomeni di natura economica e sociale. La costituzione delle città metropolitane ha tra i propri obiettivi quello di avvicinare i confini istituzionali dei governi locali a quelli funzionali, attraverso istituzioni in grado di governare aree più prossime a questi ultimi. Secondo quanto stabilito dal disegno di legge approvato dal Governo il 26 Luglio 2013, ciascuna città metropolitana sarà governata da sindaco, consiglio e conferenza metropolitana. Il primo è il sindaco della città capoluogo della precedente provincia, il secondo è un organo costituito dai sindaci dei Comuni con più di 15 mila abitanti e dai presidenti delle Unioni dei Comuni con 10mila abitanti che si esprimono con voto ponderato, l'ultima è composta dai sindaci dei comuni di tutta l'area metropolitana per approvare statuti e bilanci. Sarà compito di tale conferenza approvare lo statuto definitivo delle città metropolitane.

Lo statuto può prevedere che il sindaco della città metropolitana sia di diritto il sindaco del comune capoluogo, ovvero sia eletto direttamente a suffragio universale secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia. I membri del consiglio metropolitano possono a propria volta essere eletti direttamente, oppure essere eletti da un collegio di sindaci e consiglieri dei diversi comuni. Nelle città metropolitane non si prevede l'esistenza di una giunta che assicuri il governo del territorio, ma presumibilmente le deleghe sulle politiche relative ai diversi settori del governo metropolitano saranno distribuite tra i consiglieri.

La costituzione delle città metropolitane pone rilevanti interrogativi circa i mutamenti cui andranno incontro gli assetti di governo del territorio dei prossimi anni. Questi riguardano la composizione di consigli e conferenze che ne comporanno il sistema di governo, il rapporto multilivello tra città metropolitane e altri attori istituzionali (con particolare riferimento a unioni di comuni e comunità montane), la trasformazione della pubblica amministrazione (posta di fronte a compiti amministrativi inediti e a una necessaria riorganizzazione), un rinnovato rapporto tra politica e cittadinanza.

3.1 LA RICCHEZZA DELLE CITTÀ

200

La costituzione delle città metropolitane darà luogo a dieci nuovi livelli istituzionali che governerranno i territori di maggiore rilevanza per la condizione economica del Paese. Basti qui fare riferimento al fatto che nelle dieci città metropolitane è prodotto il 34,7% dell'intero PIL nazionale (dati Istituto Tagliacarne, 2012). La ricchezza delle città metropolitane, il loro modello produttivo, le dinamiche occupazionali sono una determinante cruciale degli assetti istituzionali e della loro efficacia. Per questo si darà conto in apertura di questo capitolo dei principali indicatori di natura economica con riferimento alle dieci province.

L'analisi della dinamica economica delle città metropolitane evidenzia un andamento negativo con riferimento al tasso di incremento delle imprese. In particolare è il settore primario a mostrare maggiori difficoltà, con un tasso di incre-

mento negativo pari al 4% nei comuni centrali e pari al 3,7% nelle corone. Va male anche il settore secondario, che nel 2011 ha registrato un tasso di incremento negativo delle imprese pari al 3,2% nei comuni centrali e pari all'1,8% nelle corone. Gli unici dati in lieve controtendenza sono quelli relativi all'incremento delle imprese del settore terziario, corrispondente all'1,7% nei comuni centrali e ben al 2,1% nelle corone. In generale, pur nel contesto di una naturale disomogeneità, deve essere osservato come le città metropolitane segnino una controtendenza rispetto al dato nazionale con riferimento al tasso di crescita delle imprese nel 2011. La media italiana nel suo complesso evidenzia un dato negativo corrispondente al -0,04%. Nelle città metropolitane il dato è positivo tanto per quanto concerne i comuni centrali (+0,6%) quanto per quanto concerne i comuni delle corone (+0,3%).

TABELLA 3.1.1 IL TASSO DI INCREMENTO DELLE IMPRESE NELLE 10 CITTÀ METROPOLITANE, 2011

Comune	Primario		Secondario		Terziario		Totale	
	Comune Centrale	Corona	Comune Centrale	Corona	Comune Centrale	Corona	Comune Centrale	Corona
Torino	-4,1	-1,5	-2,5	-1,5	0,3	1,1	-0,4	-0,1
Milano	-2,7	0,7	1,1	0,7	1,5	0,8	1,4	0,3
Genova	-8,4	-1,7	-5,3	-1,7	-0,2	1,5	-1,3	0,4
Venezia	-3,5	-1,0	-1,6	-1,0	2,2	2,6	1,2	0,5
Bologna	-3,5	-1,7	-1,9	-1,7	1,1	1,6	0,4	-0,2
Firenze	-2,7	-2,0	-1,9	-2,0	-0,2	1,1	-0,7	-0,3
Roma	-3,7	-1,5	-3,6	-1,5	4,0	3,9	2,4	1,7
Napoli	-3,7	-3,0	-3,6	-3,0	2,1	2,7	1,0	0,7
Bari	-5,5	-2,7	-4,9	-2,7	0,1	1,7	-1,0	-1,1
Reggio Calabria	-0,6	-1,1	-2,3	-1,1	3,1	2,8	1,9	0,8
Media di gruppo	-4,0	-1,8	-3,2	-1,8	1,7	2,1	0,6	0,3
Media Italia	-3,1		-2,2		1,8		-0,04	

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat ed Infocamere, 2012

Al netto delle valutazioni relative tasso di incremento delle imprese, un dato rilevante riguarda la vocazione economica delle dieci città metropolitane. A questo proposito il dato che emerge con nettezza è la specializzazione¹ (non sorprendente) nel settore terziario nei dieci comuni contrali delle città metropolitane. Diversa è invece la realtà delle corone metropolitane, tra le quali il settore terziario prevale solo nel caso di Napoli, con il 65%. In tre casi le corone sono specializzate nel settore primario (Bari, Bologna, Reggio Calabria). In tutti gli altri casi i territori delle corone me-

tropolitane sono specializzati nel settore secondario. Si tratta di una realtà con la quale le nuove amministrazioni metropolitane dovranno fare i conti, governando territori entro i quali le specializzazioni economiche sono differenziate e i quali dunque richiedono politiche non solo orientate al comparto terziario e ai suoi addetti, ma anche ai compatti primario e secondario. Particolarmente evidente è la rilevanza di questi territori per il settore secondario, a evidenziare il ruolo cruciale svolto dalle città metropolitane nel sistema industriale nazionale.

**TABELLA 3.1.2 LA SPECIALIZZAZIONE ECONOMICA
NELLE CITTÀ METROPOLITANE
AL NETTO DEI COMUNI CENTRALI, 2011**

Città metropolitana al netto del capoluogo	% comuni specializzati per settore economico		
	Primario	Secondario	Terziario
Torino	41,4	50,3	8,3
Milano	22,7	62,1	15,2
Genova	1,5	76,7	21,8
Venezia	41,9	46,5	11,6
Bologna	47,5	44,1	8,5
Firenze	25,6	74,4	0,0
Roma	31,7	48,3	20,0
Napoli	16,5	17,6	65,9
Bari	80,0	7,5	12,5
Reggio Calabria	74,0	8,3	17,7
Media di gruppo	35,8	46,2	18,0
Media Italia	58,7	31,4	9,9

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat ed Infocamere, 2012

¹ L'indice di specializzazione economica di un comune è calcolato considerando l'incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico rapportata al totale delle imprese attive nel comune. Se tale rapporto risulta maggiore dello stesso rapporto calcolato a livello nazionale, un comune può essere definito "specializzato" in quel dato settore. Da un punto di vista analitico si è proceduto al calcolo, per ciascun comune, dei quotienti di localizzazione (QL) dei tre settori (primario, secondario, terziario). A ciascun comune poi è stata attribuita la specializzazione economica corrispondente al massimo valore di QL osservato.

202

Ancora con riferimento alle disomogeneità nelle caratteristiche economiche tra comuni centrali e corone metropolitane, evidenze rilevanti emergono dall'analisi del reddito medio per contribuente nei comuni. Emerge una distanza piuttosto netta tra comuni centrali e corone, a tutto vantaggio dei primi. Il caso in cui ciò avviene con maggiore nettezza è quello di Milano, dove il reddito medio nei comuni delle corone è inferiore di oltre 10.000 Euro rispetto al reddito medio nel comune centrale. Significativa è anche la distanza tra reddito medio del comune centrale e delle corone nelle altre città me-

tropolitane. A Roma supera i 7.600 Euro, a Bari i 6.100 Euro. La differenza media di reddito tra comuni centrali e corone è pari a 5.346 euro. Ne consegue che il reddito medio per contribuente delle città metropolitane risulta inferiore al reddito medio per contribuente in Italia. Si tratta di un apparente paradosso che mette in evidenza una sfida rilevante per le amministrazioni metropolitane: si tratta dei territori dove più che altrove si produce ricchezza, ma dove più che altrove si manifestano squilibri nella sua distribuzione tra aree centrali e aree periferiche.

TABELLA 3.1.3 REDDITO MEDIO PER CONTRIBUENTE

Reddito medio contribuente	Comune centrale	Corona*	Città metropolitana*	Differenza Corona / Comune centrale
Torino	26.300,41	22.978,83	24.273,37	-3.321,58
Milano	35.750,65	25.565,70	29.837,89	-10.184,94
Genova	25.238,19	23.909,56	24.824,55	-1.328,63
Venezia	25.396,42	21.783,33	22.917,25	-3.613,10
Bologna	28.719,41	23.982,53	25.798,06	-4.736,89
Firenze	27.822,28	22.463,68	24.498,85	-5.358,60
Roma	30.284,38	22.648,67	27.702,06	-7.635,71
Napoli	25.884,34	20.372,79	22.089,43	-5.511,55
Bari	25.718,52	19.519,11	21.097,52	-6.199,42
Reggio Calabria	23.027,19	17.452,56	19.286,73	-5.574,63
Media	29.132,62	22.067,68	24.232,57	-7.064,94
Italia	23.240,68			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, 2010.

*Media comunale ponderata con la popolazione.

Uno degli strumenti atti ad affrontare la sfida della diseguale distribuzione della ricchezza nelle città metropolitane (oltre che tra le città metropolitane) è certamente la politica comunitaria di coesione. Si tratta di uno dei (pochi) canali di finanziamento di politiche di sviluppo e infrastrutturazione dei territori. Uno sguardo alla distribuzione territoriale dei finanziamenti monitorati ad essa relativi evidenzia come la maggior parte sia destinata ai comuni centrali, nell'ambito dei quali sono concentrati i progetti più rilevanti e quindi le relative risorse. Evidente è questa distanza in casi quale quello di Napoli dove, a fronte dei 5.523 Euro pro-capite finanziati nel comune centrale, i finanziamenti nella corona corrispondono a circa 800 Euro. Un dato rile-

vante è anche quello che riguarda il caso di Firenze. Qui, a fronte di un finanziamento pari a 1.693 Euro nel comune centrale, nella corona il finanziamento pro-capite corrisponde a 175 Euro. Questo dato può essere ascritto anche alla governance della politica di coesione. La programmazione regionale dei finanziamenti relativi al ciclo 2014-2020 della politica di coesione dovrà certamente affrontare il nodo relativo al ruolo delle città metropolitane anche attraverso la previsione di deleghe gestionali di programmi operativi a un livello istituzionale in grado di attivare politiche che abbiano l'obiettivo di ridurre gli squilibri interni ai territori metropolitani e valorizzarne pienamente le potenzialità di sviluppo.

TABELLA 3.1.4 FINANZIAMENTI COMUNITARI MONITORATI (CICLO 2007-2013) PRO-CAPITE (VALORI IN EURO)

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	620,6	313,2	434,3
Milano	197,4	63,7	119,8
Genova	384,1	874,4	536,8
Venezia	967,9	265,8	486,1
Bologna	1.412,5	100,7	603,5
Firenze	1.693,3	175,8	740,3
Roma	268,0	162,9	232,1
Napoli	5.523,3	801,6	2.272,2
Bari	4.056,5	2.558,0	2.939,5
Reggio Calabria	4.650,8	2.188,1	2.998,4
Totale Città Metropolitane	1.321,8	6.16,3	928,2
Italia			1.006,2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Opencoesione, Giugno 2013

204

Una analisi della ricchezza delle città metropolitane non può che prendere le mosse da una analisi del "dove" questa ricchezza è prodotta. Per questo si prendono qui in esame i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) individuabili nel territorio delle dieci città metropolitane. È possibile osservare a prima vista come in nessuno dei dieci casi i confini dei SLL coincidano con i confini della città metropolitana. Il caso di Roma sembra essere quello in cui i confini del SLL romano più si approssimano ai confini provinciali. Lo stesso si può dire anche di Milano, buona parte della superficie della cui provincia è occupata da un unico SLL. Nel caso delle altre città metropolitane il

mosaico dei SLL sul territorio metropolitano appare frastagliato, dando conto dell'esistenza di modelli di metropolizzazione non sempre centrati sul pendolarismo tra corone e comuni centrali, né sulla concentrazione di attività produttive esclusivamente in questi ultimi.

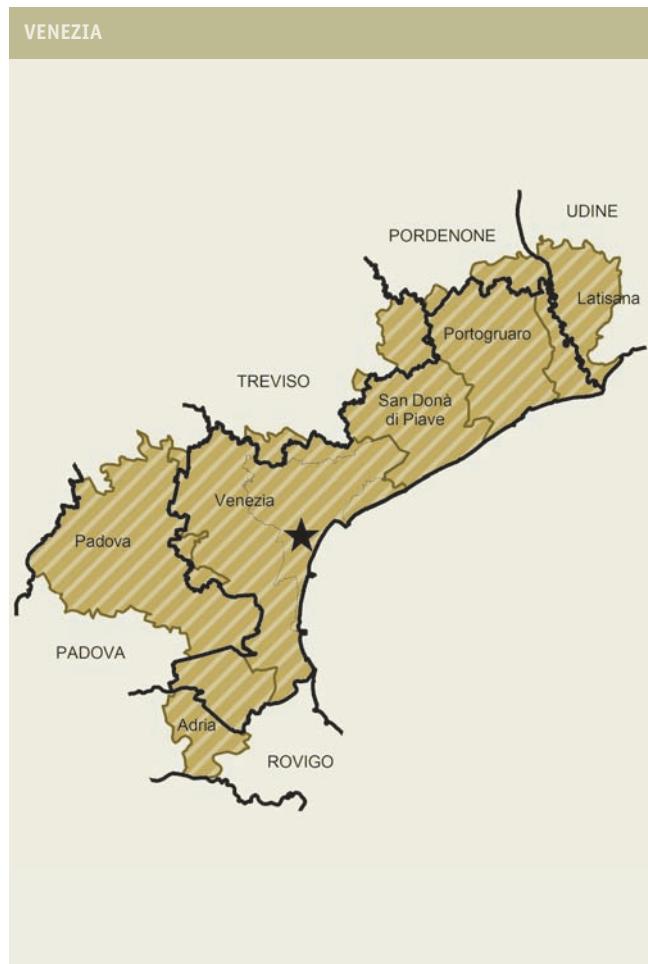
Particolare interesse suscitano i casi dei SLL i cui confini sono posti a cavallo dei confini delle città metropolitane. In tutte le dieci città esistono SLL interprovinciali: si tratta di un indicatore della complessità del governo del territorio metropolitano, che non è un sistema unitario e omogeneo ma un insieme di sistemi alcuni dei quali ne travalicano i confini.

**FIGURA 3.1.1 I SISTEMI LOCALI DEL LAVORO
NELLE CITTÀ METROPOLITANE**



- Confini provinciali
- Sistemi Locali del Lavoro interprovinciali
- Confini Sistemi Locali del Lavoro
- Comuni centrali

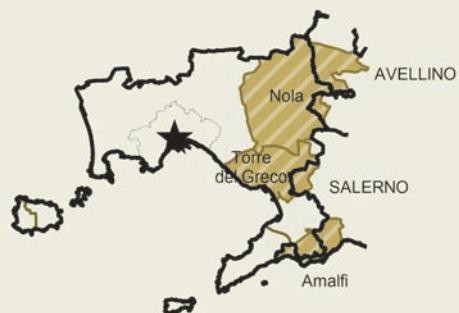
206



ROMA

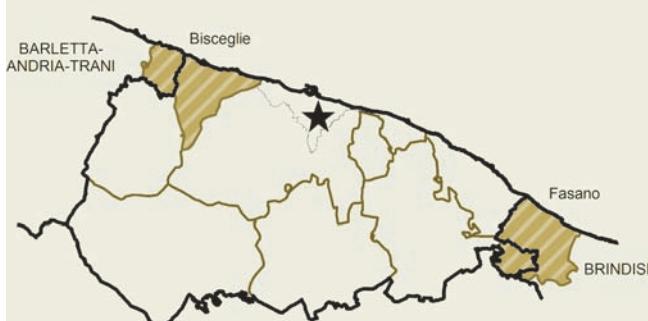


NAPOLI



207

BARI



REGGIO CALABRIA



3.2 UNA NUOVA POLITICA METROPOLITANA

208

Le città metropolitane ridefiniranno i confini della cittadinanza, della politica e dunque anche quelli dell'esercizio del voto. Gli amministratori comunali si confronteranno con un livello di governo inedito e dunque anche con una agenda politica inedita. Ciò comporterà presumibilmente anche mutamenti nella natura degli appuntamenti elettorali. Un elemento di interesse riguarda dunque la propensione alla partecipazione elettorale nelle dieci città metropolitane in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dei consigli comunali. Su questo emerge con nettezza un dato: nei comuni delle corone metropolitane si partecipa al voto più di quanto lo si faccia nei comuni centrali. Il dato è particolarmente netto nella città metropolitana di Napoli, dove l'affluenza alle urne nei comuni della corona supera di oltre 16 punti percentuali quella del comune centrale. Rilevante anche il caso della città metropolitana di Torino, che vede una affluenza nei comuni del-

la corona superiore di quasi 10 punti percentuali rispetto a quella del comune centrale. Il dato è confermato in tutte le province tranne quella di Reggio Calabria, dove è il comune centrale quello in cui è più alta l'affluenza alle urne.

Una propensione al voto più elevata nei comuni delle corone metropolitane rispetto ai comuni centrali può essere confermata attraverso l'analisi dell'affluenza alle urne anche nelle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali (Tab. 3.2.2) e provinciali (Grafico 3.2.1). Non è dunque la natura dell'appuntamento elettorale a determinare la differente affluenza tra corone e comuni centrali, ma le caratteristiche dei territori che comportano una maggiore affluenza nei piccoli e medi comuni, ciò può essere ricondotto alla maggiore prossimità dei cittadini alle organizzazioni politiche locali nei piccoli comuni, che comporta una maggiore tendenza alla partecipazione al voto.

**TABELLA 3.2.1 AFFLUENZA ALLE URNE
ALLE ULTIME ELEZIONI COMUNALI. (PERCENTUALI)
DATO AGGIORNATO AL 30 APRILE 2013**

Comune	Comune centrale	Corona*	Città metropolitana*
Torino	66,5	74,2	71,3
Milano	67,6	70,7	69,4
Genova	55,5	68,5	59,8
Venezia	68,6	72,1	71,0
Bologna	71,4	79,4	75,8
Firenze	73,9	77,3	76,0
Roma	73,7	77,0	74,8
Napoli	60,3	76,8	71,2
Bari	74,1	75,1	74,8
Reggio Calabria	74,5	66,1	68,6
Media	68,6*	73,7	71,3

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno, 2013

* Media ponderata con numero aventi diritto al voto

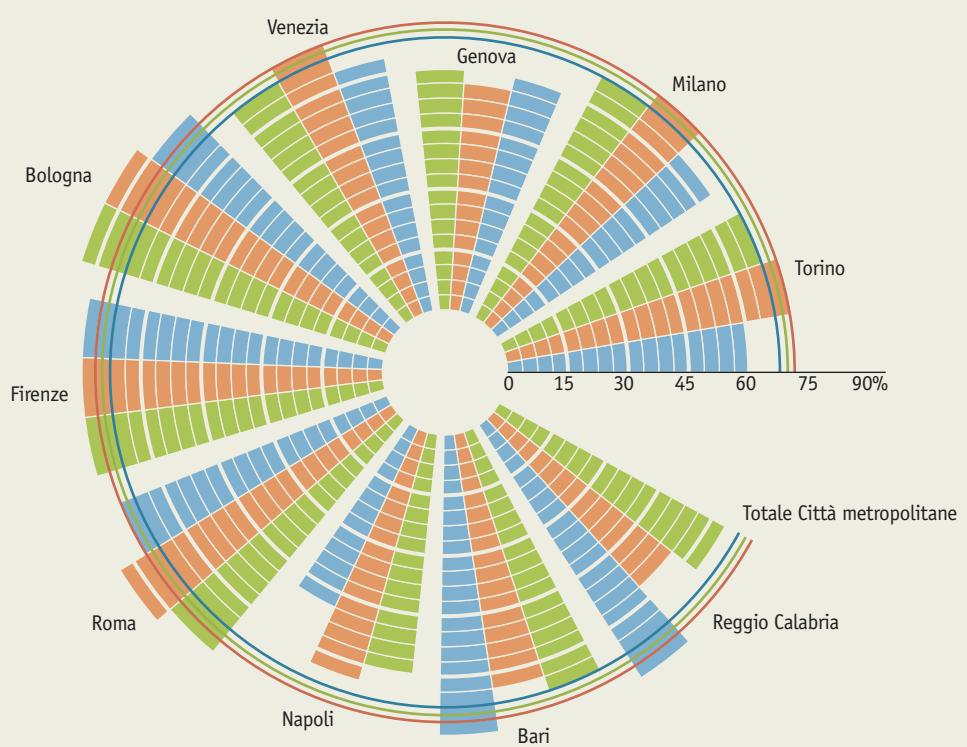
**TABELLA 3.2.2 AFFLUENZA ALLE URNE
ALLE ULTIME ELEZIONI REGIONALI. (PERCENTUALI)
DATO AGGIORNATO AL 30 APRILE 2013**

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	64,1	66,0	65,3
Milano	73,6	78,5	76,5
Genova	60,0	59,9	60
Venezia	68,7	67,1	67,6
Bologna	67,4	70,8	69,5
Firenze	61,8	66,1	64,5
Roma	69,4	76,5	71,7
Napoli	54,2	64,5	61,2
Bari	59,8	64,7	63,4
Reggio Calabria	70,2	59,5	62,7
Totale	66,2	68,3	67,4

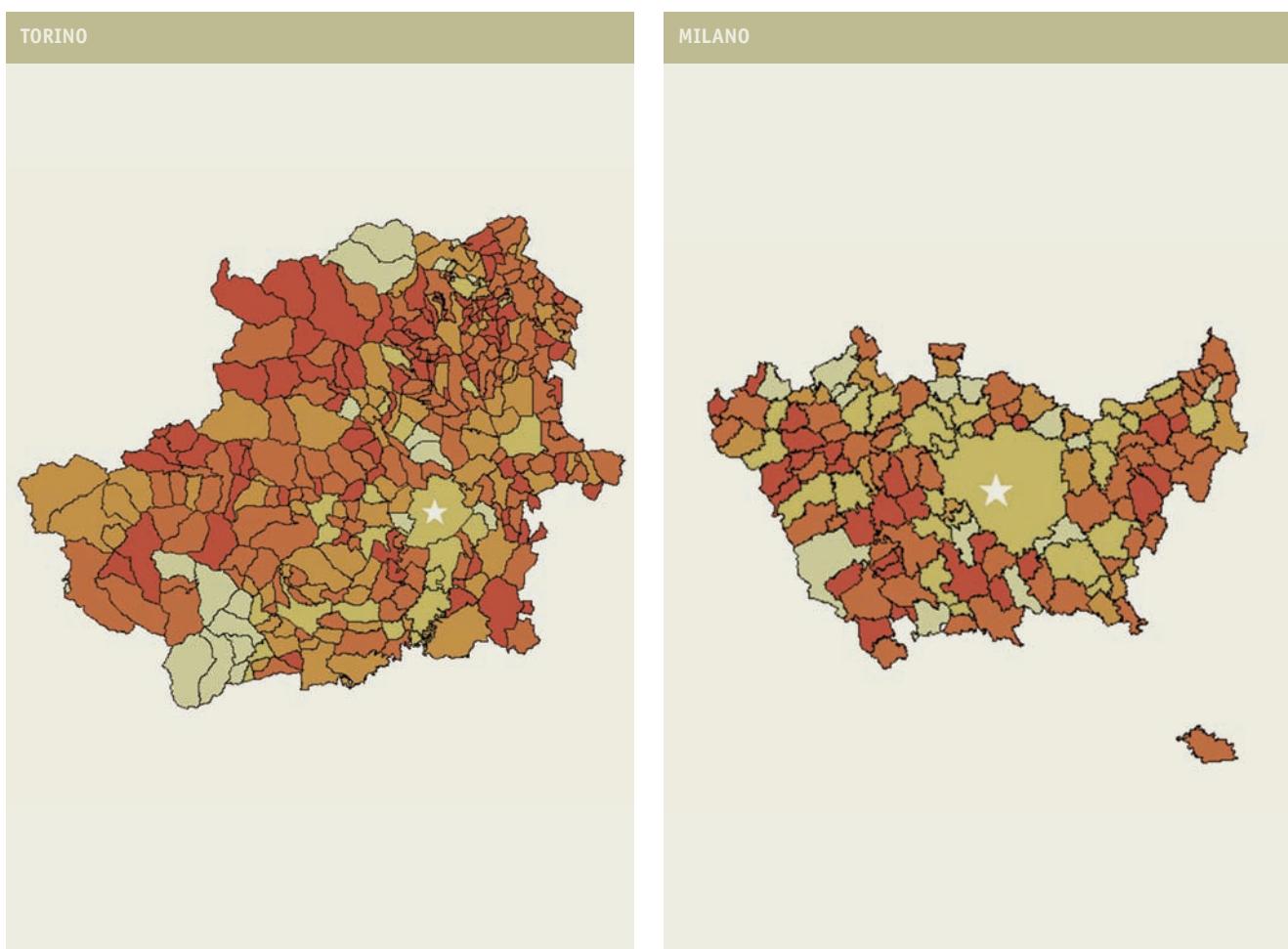
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno, 2013

**GRAFICO 3.2.1 AFFLUENZA ALLE URNE
ALLE ULTIME ELEZIONI PROVINCIALI.
DATO AGGIORNATO AL 30 APRILE 2013**

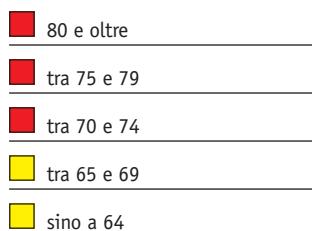
■ Provincia
■ Corona
■ Comune



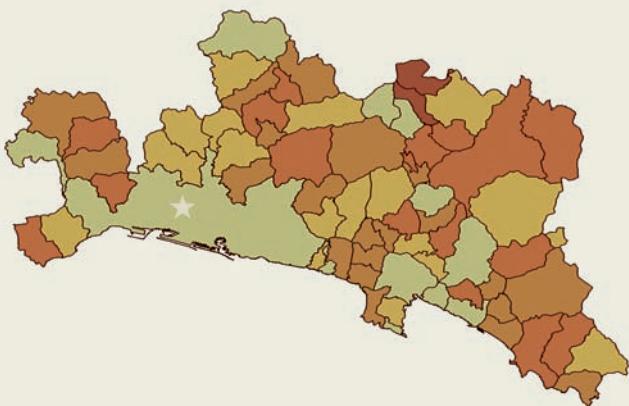
**FIGURA 3.2.1 L'AFFLUENZA ALLE URNE
NELLE ULTIME ELEZIONI COMUNALI
(DATO AGGIORNATO AL 30 APRILE 2013)**



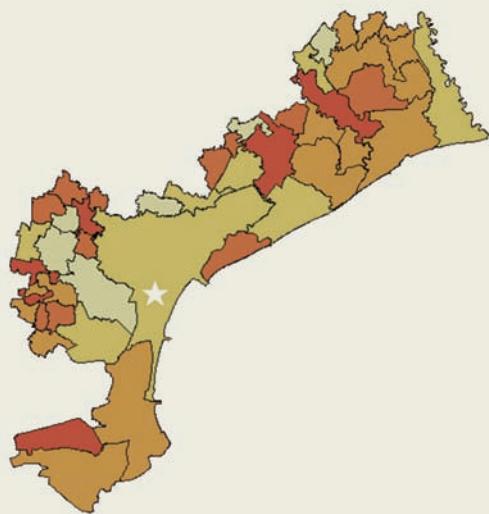
**Affluenza alle urne
(percentuali votanti)**



GENOVA

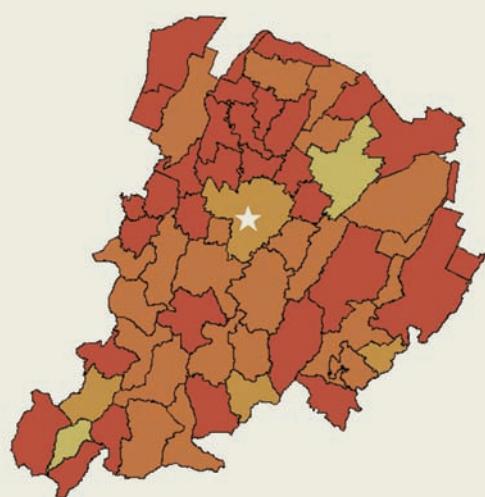


VENEZIA

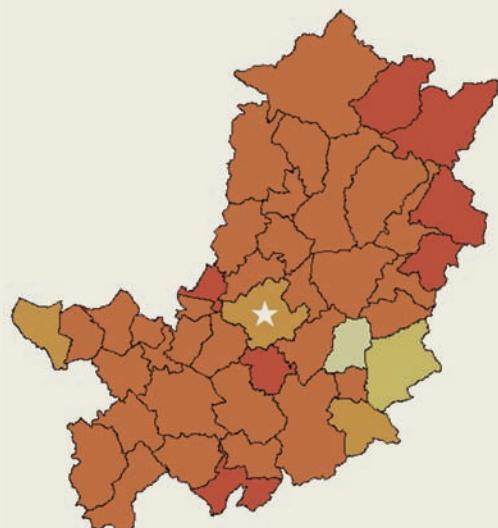


211

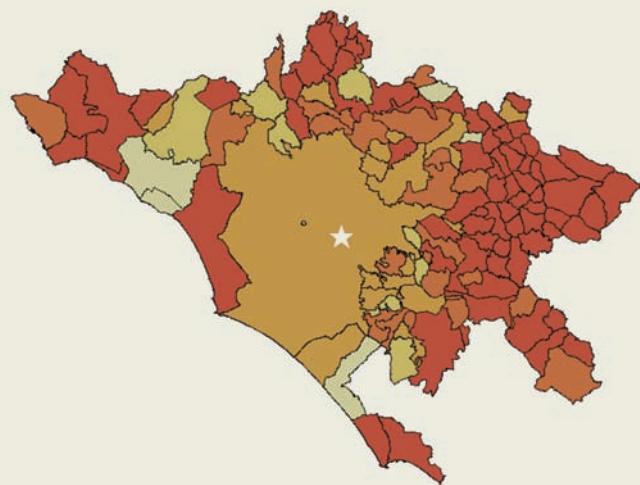
BOLOGNA



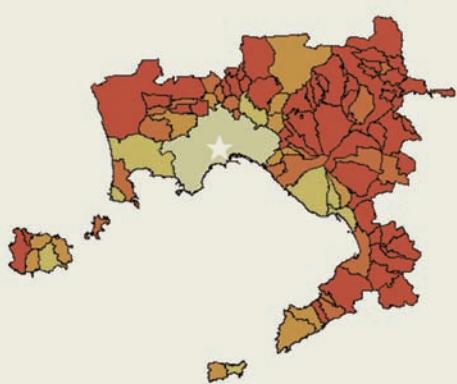
FIRENZE



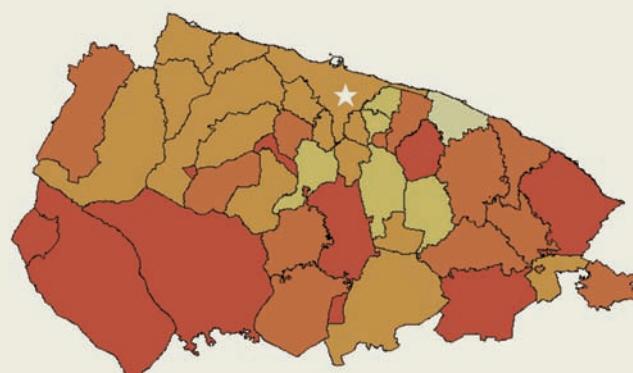
212



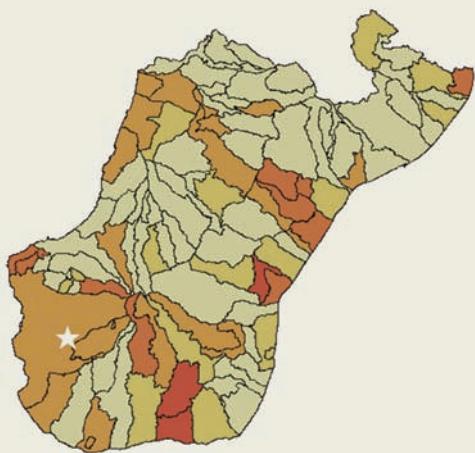
NAPOLI



BARI



REGGIO CALABRIA



Tra le questioni al centro dell'agenda delle conferenze metropolitane c'è il tema della modalità di elezione del sindaco e del consiglio metropolitano. Gli statuti possono prevedere il mantenimento dell'assetto dettato dalla norma istitutiva delle città metropolitane, che vede il consiglio composto dai sindaci dei Comuni con più di 15 mila abitanti e dai presidenti delle Unioni dei Comuni con 10 mila abitanti. In alternativa, gli statuti possono prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano (ma solo a distanza di un triennio dall'istituzione dell'ente), o l'elezione degli organismi di governo tramite la convocazione di un collegio elettorale composto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Tanto nel caso in cui il consiglio sia composto dai sindaci e dai presidenti delle unioni di comuni, quanto nel caso di un'elezione di sindaco e consiglio da parte di un collegio composto da sindaci e consiglieri dei comuni della città metropolitana, un dato di interesse riguarda la prossimità della data di scadenza dei consigli comunali rispetto al momento dell'elezione del governo metropolitano. Si fa qui riferimento a quello che può essere definito come "tasso di sopravvivenza" dei consigli comunali. È importante perché, nel caso di un consiglio metropolitano composto da sindaci e presidenti delle unioni, questo dato indicherebbe il ricambio interno al consiglio stesso (e alla conferenza) e dunque, presumibilmente, anche il grado di stabilità o instabilità dei processi decisionali al suo interno. Nel ca-

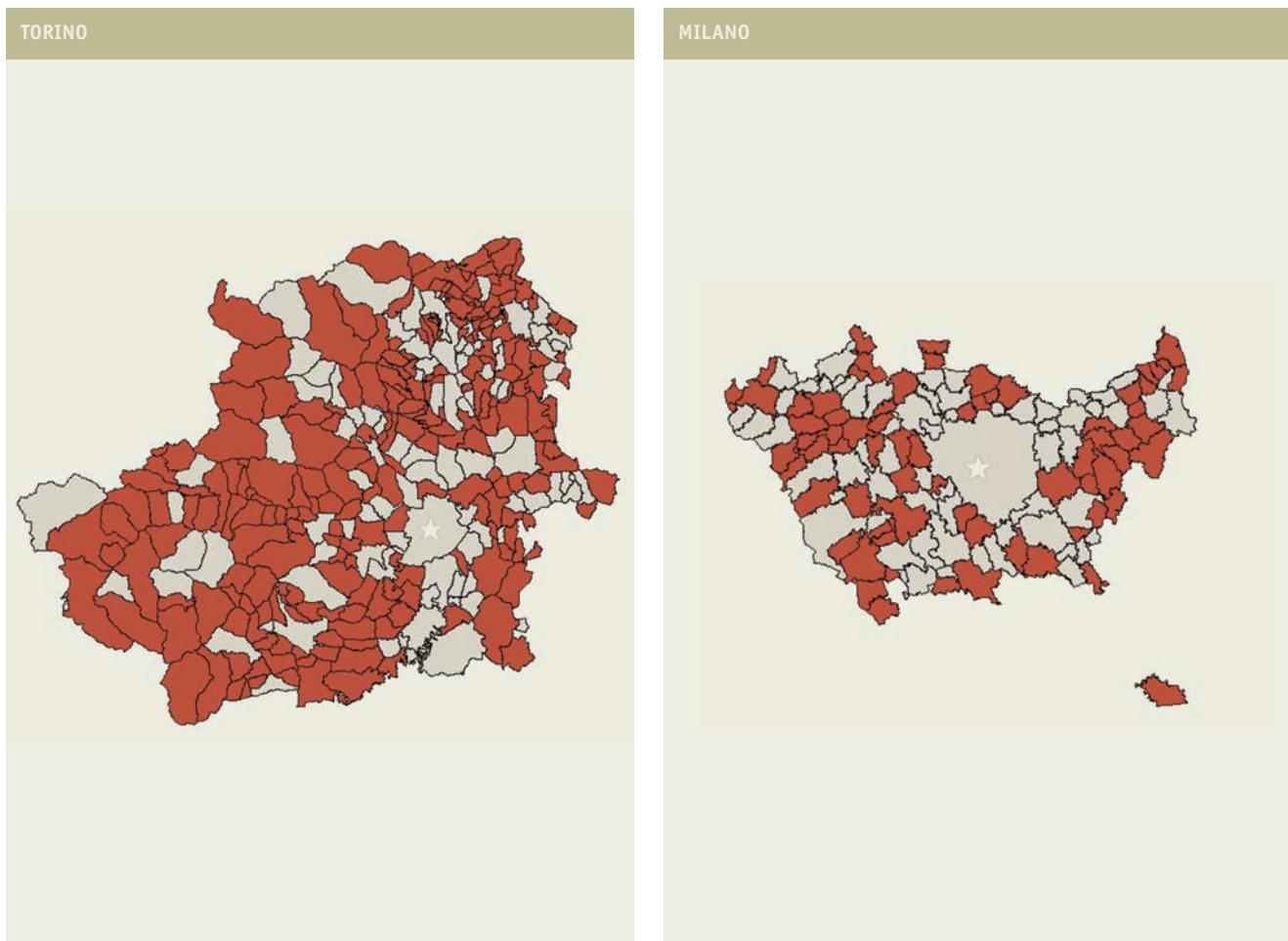
so invece dell'elezione da parte di un collegio di sindaci e consiglieri comunali del consiglio e del sindaco metropolitano, il tasso di sopravvivenza sta a indicare il grado rappresentatività nel corso del tempo degli organismi del governo metropolitano. Ipotizzando l'adozione degli statuti definitivi per il 1 Gennaio 2015, è stato calcolato quanti dei consigli comunali in carica in quel momento lo sarebbero ancora al 1 Gennaio 2016, 2017, 2018 e 2019. Ciò può dare utili indicazioni circa la rappresentatività di un eventuale governo metropolitano di secondo livello.

Ebbene, in alcune città metropolitane la percentuale di sopravvivenza risulta elevata. È il caso di Bologna con il 91,7% di sopravvivenza al 2019, di Firenze con l'84,1%, di Torino con il 69,8%. Ciò non vale tuttavia per le altre città metropolitane, nelle quali il tasso di sopravvivenza è nettamente più basso. Particolarmenente significativi sono i casi di Napoli (19,6% al 2019), Bari (21,9%), Reggio Calabria (22,7%). Di fronte a basse percentuali di sopravvivenza un eventuale governo metropolitano di secondo livello dovrebbe affrontare un problema di rappresentatività rispetto a una maggioranza di consigli comunali eletti a seguito del proprio insediamento i quali non hanno dunque concorso alla sua elezione. In generale, il ruolo svolto da sindaci e consigli metropolitani non potrà prescindere dall'adozione di strumenti di governance multilivello che coinvolgano nella decisione delle politiche metropolitane tutti i comuni interessati.

TABELLA 3.2.3 SOPRAVVIVENZA DELLE GIUNTE COMUNALI IN CINQUE ANNI A PARTIRE DAL 1 GENNAIO 2015 (PERCENTUALI)					
Comune	2015	2016	2017	2018	2019
Torino	100	93,8	81,6	73,0	69,8
Milano	100	92,5	77,6	58,2	52,2
Genova	100	94,0	80,6	70,1	65,7
Venezia	100	88,6	68,2	43,2	34,1
Bologna	100	100	98,3	95,0	91,7
Firenze	100	97,7	95,4	90,9	84,1
Roma	100	91,7	55,4	39,7	28,9
Napoli	100	79,3	58,7	34,8	19,6
Bari	100	85,4	63,4	34,1	21,9
Reggio Calabria	100	82,5	58,8	30,9	22,7
Media	100	90,2	73	55,5	47,2

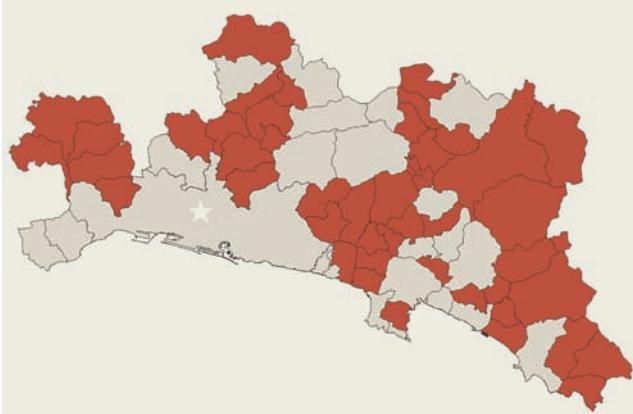
TABELLA 3.2.4 SOPRAVVIVENZA DELLE GIUNTE COMUNALI IN CINQUE ANNI A PARTIRE DAL 1 GENNAIO 2015 (ASSOLUTI)					
Comune	2015	2016	2017	2018	2019
Torino	315	296	257	230	220
Milano	134	124	104	78	70
Genova	67	63	54	47	44
Venezia	44	39	30	19	15
Bologna	60	60	59	57	55
Firenze	44	43	42	40	37
Roma	121	111	67	48	35
Napoli	92	73	54	32	18
Bari	41	35	26	14	9
Reggio Calabria	97	80	57	30	22

**FIGURA 3.2.2 SOPRAVVIVENZA AL 1 GENNAIO 2019
DI CONSIGLI COMUNALI IN CARICA
IL 1 GENNAIO 2015**

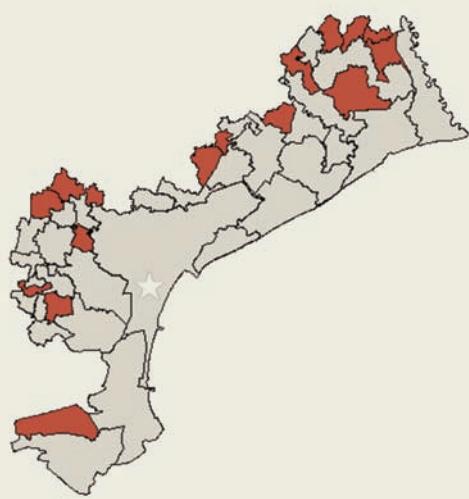


- Consigli comunali rinnovati al 1 gennaio 2019 (a partire dal 1 gennaio 2015)
- Consigli comunali ancora in carica al 1 gennaio 2019 (a partire dal 1 gennaio 2015)
- Comune centrale

GENOVA

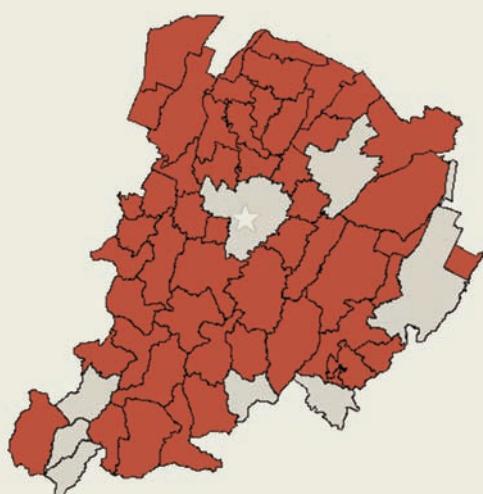


VENEZIA

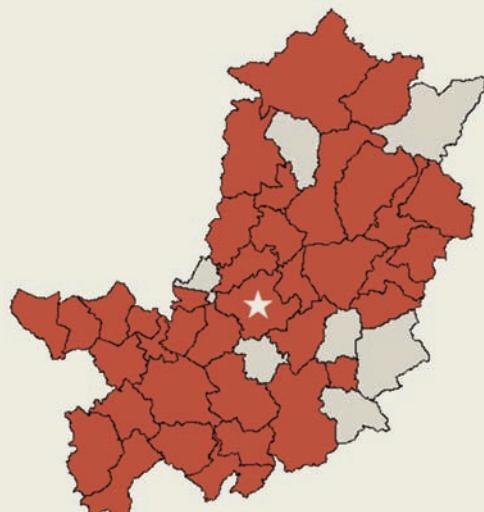


215

BOLOGNA

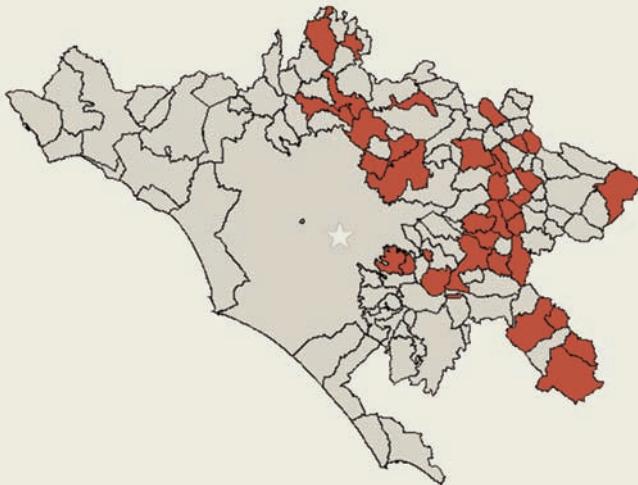


FIRENZE

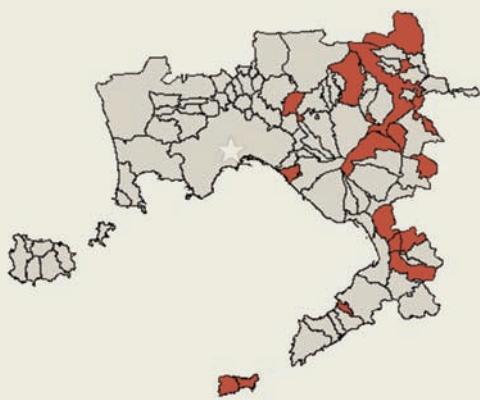


216

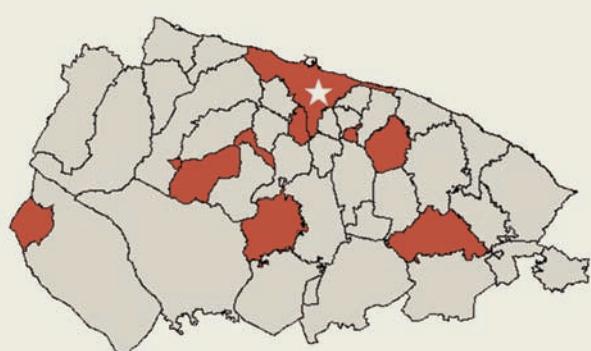
ROMA



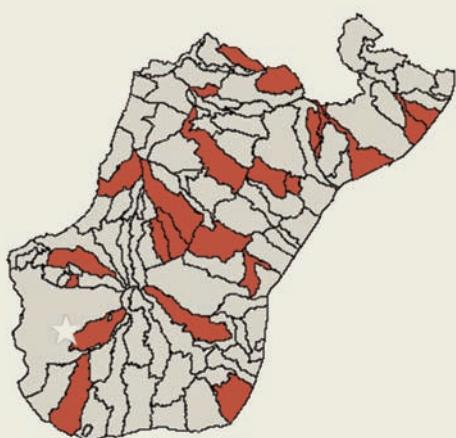
NAPOLI



BARI



REGGIO CALABRIA



Le città metropolitane saranno governate da una classe politica attualmente composta da 19.226 amministratori, tra membri delle giunte e dei consigli comunali (al netto degli eletti nelle istituzioni di decentramento comunale quali circoscrizioni e municipi). Quali potenzialità di innovazione offre alla politica locale il mutamento istituzionale? Emergono sfide e opportunità. Tra le sfide si evidenzia certamente quella relativa alla parità di genere nelle istituzioni. In generale i governi locali Italiani scontano un forte ritardo nella distribuzione di genere nelle istituzioni. Se nel complesso in Italia sono solo il 20% le donne nei consigli e nelle giunte comunali, i comuni delle città metropolitane non fanno eccezione. Al di sotto del dato nazionale si pongono le città del centro-sud (Bari, Napoli, Reggio Calabria, Roma²). Poco al di sopra

del dato nazionale si pone il dato relativo alle città metropolitane (nel loro insieme) di Torino, Milano, Genova. Netamente al di sopra del dato nazionale si pone la città metropolitana di Bologna, con una presenza femminile nelle istituzioni pari al 32,8%. Tuttavia, la costituzione delle città metropolitane evidenzia una distanza in questo senso tra comuni centrali e comuni delle corone. Nei primi in 5 casi su 8 (al netto di Reggio Calabria e Firenze, sui cui comuni non sono disponibili dati) la rappresentanza femminile è superiore a quella dei comuni delle corone. Tra le sfide dei prossimi amministratori metropolitani, ci sarà dunque quella di riequilibrare questo divario e muovere tanto i comuni centrali quanto i comuni delle corone verso l'equilibrio nella rappresentanza di genere.

TABELLA 3.2.5 DONNE E UOMINI NELLE AMMINISTRAZIONI DEI COMUNI METROPOLITANI (PERCENTUALE)

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
Torino	26,9	73,1	23,8	76,3	23,8	76,2
Milano	26,2	73,8	23,4	76,6	23,5	76,5
Genova	23,7	76,3	22,6	77,4	22,6	77,4
Venezia	8,5	91,5	20,2	79,8	19,5	80,5
Bologna	38,3	61,7	32,6	67,4	32,8	67,2
Firenze	28,6	71,4	14,3	85,7	22,4	77,6
Roma	8,2	91,8	15,9	84,1	15,6	84,3
Napoli	13,4	86,6	8,1	91,9	8,2	91,7
Bari	8,5	91,5	11,3	88,7	11,1	88,9
Reggio Calabria	ND	ND	12,2	87,8	12,2	87,7
Totale Città metropolitane					19,8	20,2
Italia					20	80,0

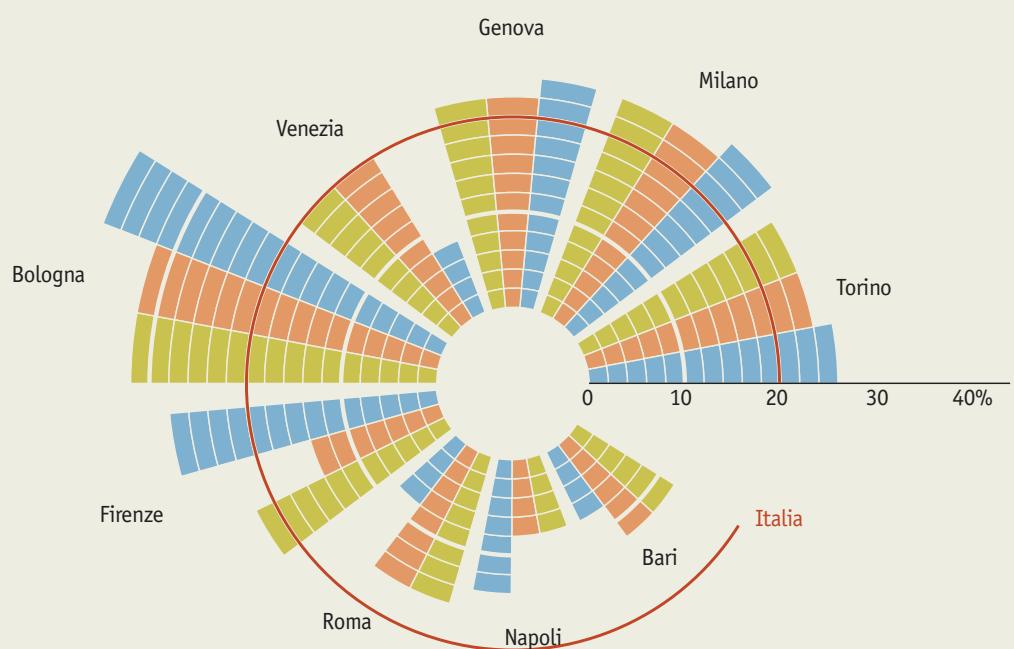
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno, 2013

² I dati relativi a Roma Capitale fanno riferimento alla consiliatura 2008-2013

218

**GRAFICO 3.2.2 DONNE AMMINISTRATRICI
NEI COMUNI METROPOLITANI**

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



Se quella relativa alla distribuzione di genere degli amministratori si pone come una sfida che i governi metropolitani dovranno affrontare, la maggiore integrazione della classe politica metropolitana comporterà anche una riduzione dell'età media dei suoi componenti, evidenziando dunque un'opportunità di innovazione. In tutte le città metropolitane tranne Bologna e Torino, infatti, la percentuale di giovani amministratori è nettamente più elevata nei comuni delle corone rispetto ai comuni centrali. Il dato è facilmente spiegabile con la dimensione minore dei comuni delle corone, che consente un più facile avvicinamento da parte dei giovani alle istitu-

zioni rispetto a quanto avviene nei comuni centrali. Il divario tra comune centrale e comuni della corona è particolarmente rilevante a Napoli, dove corrisponde a 13 punti percentuali, a Bari e a Venezia dove corrisponde a circa 10 punti percentuali. Le opportunità di innovazione derivanti dalla presenza nell'arena metropolitana di una classe dirigente giovane possono essere colte solo laddove sia equilibrata la distribuzione di poteri tra comune centrale e comuni delle corone, e laddove la governance multilivello assuma una dimensione partecipativa rispetto anche ai piccoli comuni, che più di altri esprimono eletti di giovane età.

**TABELLA 3.2.6 GIOVANI AMMINISTRATORI (<35 ANNI)
NELLE CITTÀ METROPOLITANE (PERCENTUALE)**

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	19,2	14,6	14,7
Milano	14,7	17,1	17,0
Genova	7,9	10,6	10,5
Venezia	8,5	18,9	18,9
Bologna	21,3	19,8	19,8
Firenze	7,1	4,8	6,1
Roma	9,6	15,6	15,4
Napoli	3,0	16,0	15,6
Bari	5,9	16,1	15,5
Reggio Calabria	ND	21,9	ND
Totale Città metropolitane			16,0
Italia			18,4

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno, 2013

220

Un dato strettamente connesso con quello relativo all'età degli amministratori locali è quello relativo al titolo di studio di cui essi sono in possesso. Se infatti si è osservato come nei comuni delle corone esista una classe politica più "giovane" rispetto a quella dei comuni centrali, esiste anche l'altra faccia della medaglia: gli amministratori dei comuni delle corone sono in generale in possesso di un titolo di studio più basso rispetto a quello degli amministratori dei comuni centrali. Prendendo in esame la percentuale degli amministratori in possesso di una laurea (trennale o magistrale), emerge un forte divario tra comuni centrali e corone: a Torino questo divario corrisponde a ben 36,6 punti di percentuale, a Genova si arriva a 43,1 punti di percentuale. Meno significativo è il divario solo nel caso di Napoli, dove la percentuale di laureati nei comuni della corona (44,4%) non è dissimile da quella che si registra nel co-

mune centrale (46,8%).

In generale, dunque, dall'analisi della classe politica metropolitana emerge la possibilità che il mutamento istituzionale dia luogo a un mutamento politico. Questo può andare nella direzione dell'innovazione qualora si colgano le opportunità derivanti dalla maggiore integrazione delle istituzioni locali e dalla valorizzazione della maggiore presenza di giovani amministratori nei comuni delle corone. Può tuttavia generare ulteriori criticità in un contesto già segnato dalla crisi delle istituzioni rappresentative, poiché può verificarsi una acutizzazione di problemi di rappresentatività delle istituzioni e di legittimità democratica delle decisioni, in ragione della modalità di elezione del governo metropolitano, della distribuzione di genere al suo interno e della predisposizione o meno di strumenti di governance multilivello e di partecipazione della cittadinanza.

TABELLA 3.2.7 TITOLO DI STUDIO DEGLI AMMINISTRATORI METROPOLITANI (% LAUREATI)

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	61,5	24,9	25,3
Milano	71,0	27,9	29,2
Genova	59,3	36,2	36,6
Venezia	57,9	34,2	35,7
Bologna	73,9	36,7	38,0
Firenze	66,7	37,8	54,9
Roma	44,4	26,4	27,0
Napoli	46,8	44,4	44,5
Bari	69,4	42,6	44,4
Reggio Calabria	ND	31,6	31,6
Totale Città metropolitane			32,4
Italia			38,0

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

3.3 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE METROPOLITANA: UN PROFILO

222

Si è fin qui detto dei mutamenti che interesseranno la politica metropolitana con l'attuazione della riforma istituzionale. Mutamenti altrettanto rilevanti saranno quelli che riguarderanno la pubblica amministrazione nelle dieci città metropolitane, che si troverà di fronte a un processo di ridefinizione complessiva delle proprie funzioni, delle aree territoriali di competenza e delle relazioni con gli uffici di altri livelli istituzionali.

Il disegno di legge approvato dal Governo il 26 Luglio 2013 stabilisce il trasferimento delle risorse umane delle province alle istituzioni metropolitane. Appare tuttavia evidente l'esigenza di interventi che integrino le amministrazioni provinciali esistenti con nuove competenze necessarie per l'espletamento delle funzioni proprie delle città metropolitane, quali la pianificazione del territorio (rispetto alla quale le province hanno fin qui svolto esclusivamente un ruolo di coordinamento) e il governo della mobilità. Al contempo, si pone l'esigenza di approntare processi e strumenti atti a mettere a valore competenze proprie dei comuni (ad esempio, in materia di pianificazione generale) perché possano concorrere all'implementazione delle nuove politiche metropolitane. Altrettanto evidente appare il fatto che tale processo di mutamento comporterà dei costi di transazione ancora non quantificati dal governo nazionale, attento a sottolineare come l'intero processo debba essere implementato senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio statale.

La complessità del mutamento che le pubbliche amministrazioni metropolitane (comuni e provincie) saranno chiamate ad affrontare può essere evidenziata tramite alcuni dati. Tra questi c'è quello relativo al numero di dipendenti della pubblica amministrazione per abitante. Ad oggi il numero dei dipendenti delle province (su mille abitanti) è drasticamente inferiore a quello dei comuni. In Italia su mille abitanti ci sono 6,4 dipendenti comunali, e solo 0,9 dipendenti provinciali. Appare evidente come il mero trasferimento delle ri-

sorse umane in forza alle province alle nuove istituzioni metropolitane non potrebbe di per sé soddisfare i fabbisogni di queste ultime tanto in termini quantitativi (le nuove competenze richiederanno organici ben più rilevanti) quanto in termini qualitativi (è presumibile che a fronte di nuove funzioni le istituzioni metropolitane esprimeranno un fabbisogno di nuove figure professionali). L'altra faccia della medaglia è rappresentata dal numero di dipendenti per abitante dei comuni centrali, che in nove casi su dieci è superiore al dato nazionale. Il numero maggiore di dipendenti per abitante è quello del comune di Torino, con 12,2 dipendenti per mille abitanti. Non dissimile è il dato relativo alle altre città metropolitane, tutte al di sopra del dato nazionale. L'altra faccia della medaglia è rappresentata dal dato relativo ai comuni delle corone. Qui il numero di dipendenti su mille abitanti è inferiore al dato nazionale in sei casi su dieci. In tutte le dieci città metropolitane il numero di dipendenti su mille abitanti è inferiore nei comuni delle corone rispetto al comune centrale. La città metropolitana nella cui corona è più basso il numero dei dipendenti su mille abitanti è Torino, con soli 4,4 dipendenti su mille abitanti. Considerando l'insieme dei dipendenti comunali e provinciali, le pubbliche amministrazioni metropolitane potranno contare su un numero di dipendenti per abitante superiore al dato nazionale relativo ai comuni. La città metropolitana con più dipendenti per abitante sarà Genova (10,3 dipendenti su mille abitanti), quella con meno dipendenti sarà Bari (5 dipendenti su mille abitanti). Un dato che insieme a quelli di Napoli e Reggio Calabria (rispettivamente 7,3 e 7,7 dipendenti su 1000 abitanti) sembra sfatare il mito che vuole le pubbliche amministrazioni meridionali sovradimensionate. Al contempo però questi dati di per sé nulla dicono sull'efficacia e l'efficienza delle future amministrazioni metropolitane, che non è determinata dal numero di dipendenti ma dall'innovazione organizzativa e dall'acquisizione di competenze.

**TABELLA 3.3.1 TOTALE DIPENDENTI DELLA P.A. METROPOLITANA
A TEMPO INDETERMINATO
(SU MILLE ABITANTI)**

Comune	Comune centrale	Corona	Provincia	Città metropolitana
Torino	12,2	5,2	0,8	8,8
Milano	11,6	5,7	0,6	8,7
Genova	10,0	7,6	1,1	10,3
Venezia	11,4	4,4	0,6	6,8
Bologna	10,4	7,1	1,0	9,3
Firenze	11,9	7,7	0,8	9,2
Roma	9,0	7,5	0,7	8,2
Napoli	10,7	5,2	0,5	7,3
Bari	6,2	3,6	0,5	5,0
Reggio Calabria	8,2	6,1	1,7	7,7
Italia	6,4		0,9	5,3

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero del Tesoro-Contoannuale 2011

224

Una certa regolarità è quella che caratterizza anche il divario tra comuni centrali e comuni delle corone in tema di retribuzione media per dipendente. In generale, la retribuzione media dei dipendenti dei comuni centrali è più elevata di quella dei dipendenti dei comuni delle corone. Fanno eccezione solo Bari e Torino, che presentano una retribuzione media molto simile nel comune centrale e nelle corone. Tenendo conto dei dipendenti di comuni e province che ne comporranno

la pubblica amministrazione, le città metropolitane saranno caratterizzate da una retribuzione media per dipendente lievemente superiore al dato nazionale (relativo a comuni e province). La città metropolitana con la retribuzione media più elevata sarà quella di Roma, con 33.365 euro, quella con retribuzione media più ridotta sarà Reggio Calabria, con un dato pari a 26.956 euro.

TABELLA 3.3.2 RETRIBUZIONE MEDIA PER DIPENDENTE

Comune	Comune centrale	Corona*	Provincia	Città metropolitana*
Torino	29.683	28.980	31.334	29.574
Milano	29.823	28.224	31.027	29.300
Genova	30.127	28.786	29.954	29.803
Venezia	32.488	28.862	29.891	30.868
Bologna	27.359	26.914	30.198	27.445
Firenze	29.746	27.448	29.433	28.602
Roma	34.410	29.574	33.109	33.365
Napoli	29.085	28.618	34.436	29.193
Bari	30.271	30.283	30.119	29.895
Reggio Calabria	27.447	27.207	27.084	26.956
Totale Città metropolitane*				29.642
Italia*				28.810

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero del Tesoro-Contoannuale 2011

*Media comunale ponderata con numero dipendenti

Con riferimento alla distribuzione di genere nelle pubbliche amministrazioni metropolitane, vale la pena di osservare come il dato risulti rovesciato rispetto a quanto osservato con riferimento alla politica locale. Nelle pubbliche amministrazioni le donne sono tendenzialmente maggioritarie tra i dipendenti tanto nei comuni centrali, quanto nei comuni delle corone e nelle province. Fanno eccezione le città metropolitane delle regioni del sud. Nella città metropolitana di

Bari, le donne corrispondono al 43,3% del totale dei dipendenti. A Reggio Calabria questa percentuale è pari al 34,1%. Ancora inferiore è il dato di Napoli, con una percentuale femminile nella pubblica amministrazione pari al 27,7%. Una condizione speculare è quella che si registra nella città metropolitana di Bologna, dove al contrario sono gli uomini ad essere in netta minoranza (32,1%) tra i dipendenti di comuni e province.

TABELLA 3.3.3 DONNE E UOMINI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI METROPOLITANE (PERCENTUALE)									
Comune	Comune Centrale		Corona		Provincia		Città metropolitana		
	M	F	M	F	M	F	M	F	
Torino	31,8	68,2	38,8	61,2	46,8	53,2	35,7	64,3	
Milano	36,1	63,9	37,1	62,9	42,5	57,5	36,9	63,1	
Genova	38,3	61,7	53,4	46,6	55,9	44,1	43,5	56,5	
Venezia	34,5	65,5	46,7	53,3	55,1	44,9	41,1	58,9	
Bologna	28,4	71,6	32,7	67,3	44,4	55,6	32,1	67,9	
Firenze	38,8	61,2	46,3	53,7	53,5	46,5	43,3	56,7	
Roma	33,1	66,9	49,0	51,0	52,4	47,6	37,9	62,1	
Napoli	71,5	28,5	73,9	26,1	64,6	35,4	72,3	27,7	
Bari	48,9	51,1	60,4	39,6	60,3	39,7	56,7	43,3	
Reggio Calabria	59,4	40,6	71,4	28,6	59,8	40,2	65,9	34,1	
Totale Città metropolitane							44,6	55,4	
Italia							48,5	51,5	

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero del Tesoro-Contoannuale, 2011

226

Con riferimento all'età dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, si può osservare un dato simile a quello osservato per quanto concerne la politica metropolitana. Nei comuni delle corone la percentuale di dipendenti di età inferiore ai 35 anni è in sei casi su dieci superiore a quella che si registra nei comuni centrali. Solo nei casi di Bologna e delle città metropolitane del sud (Napoli, Bari, Reggio Calabria) si registra un dato opposto. La strutturazione delle pubbliche amministrazioni metropolitane, dunque, comporta potenzialità di innovazione derivanti dall'integrazione in esse di personale giova-

ne e dalla contemporanea messa a valore delle competenze proprie del personale con maggiore esperienza che caratterizza le amministrazioni provinciali e i comuni centrali. In sei delle dieci città metropolitane, coerentemente con il dato nazionale, la fascia di età più presente nelle pubbliche amministrazioni è quella compresa tra i 50 e i 64 anni. In controtendenza risultano essere quattro città metropolitane (Bologna, Firenze, Milano e Venezia) in cui la fascia di età più presente è quella compresa tra i 35 e i 49 anni.

GRAFICO 3.3.1 DIPENDENTI AL DI SOTTO DEI 35 ANNI DI ETÀ (PERCENTUALE) NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI METROPOLITANE

■ Comune
■ Corona
■ Provincia
■ Città metropolitana

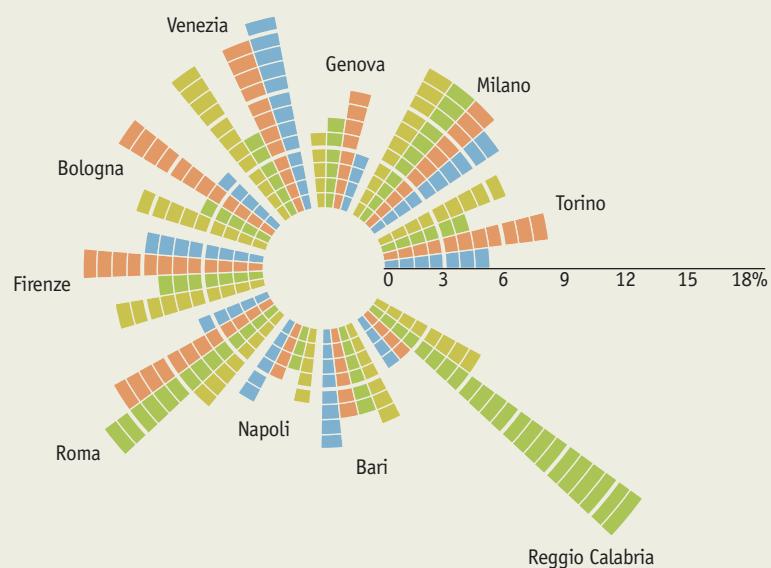


TABELLA 3.3.4 FASCE DI ETÀ DEI DIPENDENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI METROPOLITANE (PERCENTUALE)

Comune	Fasce d'età	Comune centrale	Corona	Provincia	Città metropolitana
Torino	<35	5,6	8,4	4,6	6,5
	35-49	40,4	49,0	47,8	44,2
	50-64	53,8	42,4	47,4	49,1
	>64	0,2	0,2	0,2	0,2
Milano	<35	8,0	8,7	8,5	8,3
	35-49	49,9	52,1	50,7	50,8
	50-64	41,9	39,1	40,4	40,8
	>64	0,2	0,1	0,4	0,2
Genova	<35	3,1	6,2	4,7	3,9
	35-49	34,5	47,3	43,8	38,4
	50-64	62,3	46,5	51,3	57,6
	>64	0,1	0,1	0,1	0,1
Venezia	<35	10,0	9,3	5,1	9,3
	35-49	50,6	51,4	51,8	51,0
	50-64	39,4	39,2	42,9	39,6
	>64	0,0	0,1	0,2	0,1
Bologna	<35	3,9	9,4	3,7	6,5
	35-49	49,7	49,5	52,0	49,9
	50-64	46,3	40,8	44,3	43,5
	>64	0,0	0,3	0,0	0,1
Firenze	<35	5,9	9,1	5,6	7,2
	35-49	46,4	49,0	54,7	48,3
	50-64	47,5	41,7	39,3	44,3
	>64	0,3	0,3	0,4	0,3
Roma	<35	4,3	8,9	10,7	5,7
	35-49	43,4	37,7	40,4	42,1
	50-64	52,0	52,9	48,1	51,8
	>64	0,4	0,6	0,8	0,4
Napoli	<35	4,6	2,9	2,5	3,6
	35-49	14,1	17,3	42,2	17,4
	50-64	81,3	78,8	54,1	78,4
	>64	0,0	1,0	1,2	0,6
Bari	<35	6,4	4,9	4,7	5,3
	35-49	37,9	27,5	38,5	32,0
	50-64	55,0	66,6	55,8	61,7
	>64	0,7	1,0	1,0	0,9
Reggio Calabria	<35	2,8	2,7	16,1	5,8
	35-49	34,1	30,5	48,7	35,4
	50-64	62,2	65,7	34,5	57,8
	>64	0,9	1,1	0,6	1,0
Italia	<35	5,7		5,6	6,1
	35-49	40,2		44,0	40,6
	50-64	53,6		50,0	52,9
	>64	0,5		0,5	0,3

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero del Tesoro-Contoannuale, 2011

228

La maggiore presenza di giovani al di sotto dei 35 anni tra i dipendenti delle amministrazioni delle corone metropolitane non determina tuttavia un divario in termini di formazione tra queste e i comuni centrali. Con riferimento al titolo di studio degli amministratori, infatti, in ben cinque delle dieci città metropolitane la percentuale di laureati è superiore nelle corone rispetto al comune centrale (Torino, Milano, Genova, Firenze, Roma). Negli altri casi il divario non è significativo, se non nel caso di Reggio Calabria che fa eccezione registrando una percentuale di laureati nel comune centrale superiore di 6,4 punti rispetto ai comuni della corona. Le pubbliche amministrazioni metropolitane in sette casi su dieci presentano una percentuale di dipendenti in possesso di laurea pari o su-

periore al dato nazionale relativo ai comuni (17,9%). Questo dato positivo è da attribuirsi alle amministrazioni provinciali che, in generale, sono quelle in cui più elevata è la percentuale di dipendenti laureati. Al livello nazionale infatti i dipendenti laureati nelle province corrispondono al 24,8% del totale. In tutte le città metropolitane questo dato è ancora superiore, tranne nei casi di Roma e Firenze in cui tale percentuale resta comunque elevata (rispettivamente 21,6% e 24,3%). Questo dato sembra segnalare come le amministrazioni provinciali possano apportare un prezioso capitale cognitivo all'amministrazione metropolitana nel suo insieme. A condizione che la costituzione delle città metropolitane ingeneri un processo di integrazione e mutamento delle pubbliche amministrazioni.

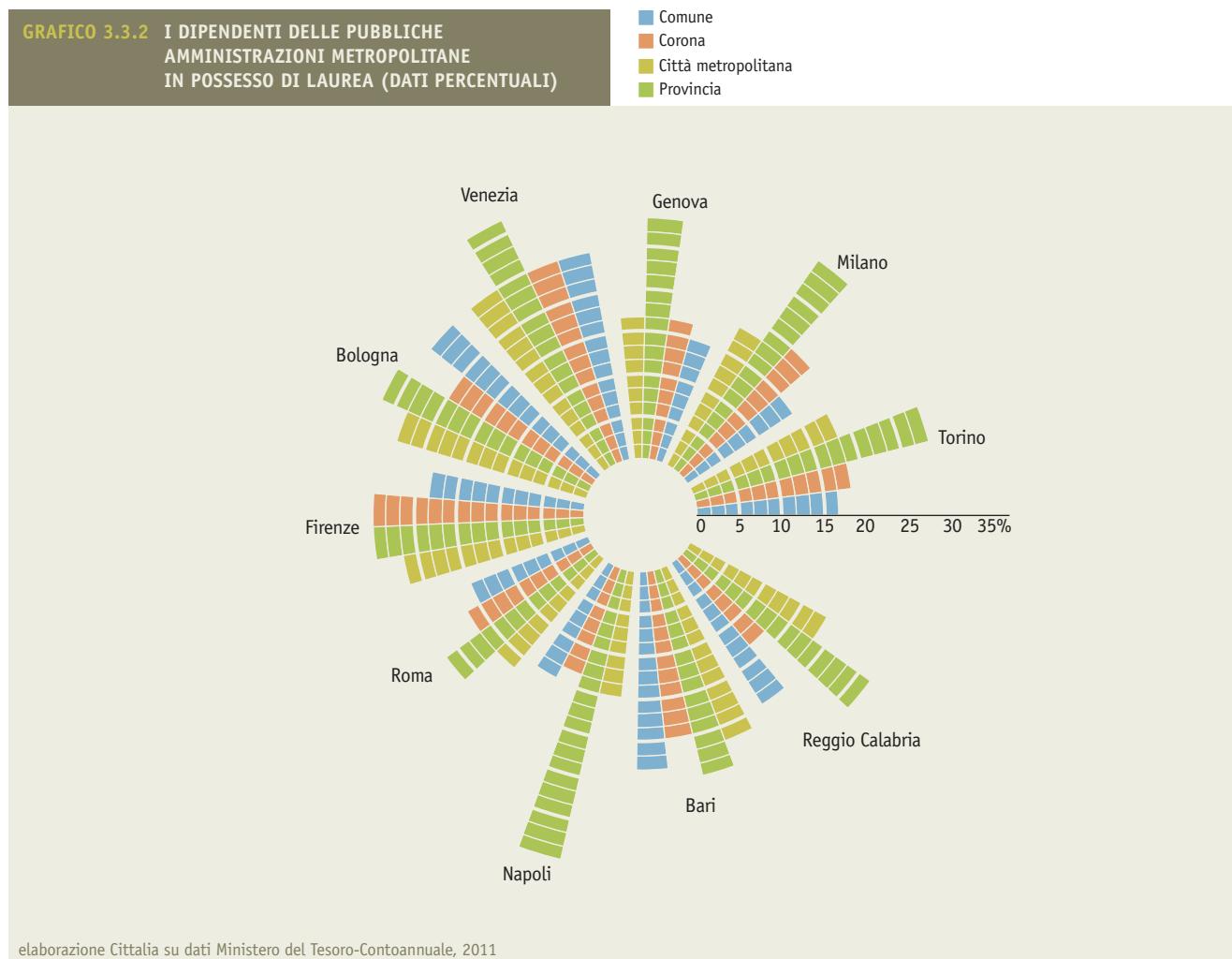


TABELLA 3.3.5 TITOLO DI STUDIO DEI DIPENDENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI METROPOLITANE (PERCENTUALE)

	Titolo di studio	Comune centrale	Corona	Provincia	Città metropolitana
Torino	scuola dell'obbligo	19,1	27,4	31,3	23,2
	diploma	62,0	54,2	38,3	57,1
	laurea (3-5 anni)	16,9	17,5	28,0	18,1
	diploma post-laurea	2,0	0,8	2,4	1,6
Milano	scuola dell'obbligo	24,2	24,9	24,8	24,5
	diploma	60,4	54,0	45,3	57,0
	laurea (3-5 anni)	14,7	20,5	29,9	17,9
	diploma post-laurea	0,7	0,7	0,0	0,6
Genova	scuola dell'obbligo	21,0	30,0	29,3	23,9
	diploma	63,2	52,6	41,1	58,5
	laurea (3-5 anni)	15,7	17,4	28,9	17,4
	diploma post-laurea	0,0	0,0	0,8	0,1
Venezia	scuola dell'obbligo	18,5	20,9	21,6	21,0
	diploma	55,6	53,4	43,8	53,4
	laurea (3-5 anni)	25,8	24,8	32,2	23,8
	diploma post-laurea	0,1	1,0	2,4	1,9
Bologna	scuola dell'obbligo	17,2	24,2	22,2	21,4
	diploma	56,7	53,4	39,4	55,7
	laurea (3-5 anni)	26,0	21,1	26,6	21,6
	diploma post-laurea	0,1	1,3	11,8	1,2
Firenze	scuola dell'obbligo	20,0	22,9	22,2	29,7
	diploma	61,0	51,9	46,0	47,9
	laurea (3-5 anni)	19,0	23,9	24,3	17,0
	diploma post-laurea	0,0	1,3	7,5	5,4
Roma	scuola dell'obbligo	33,0	22,6	19,2	42,5
	diploma	43,6	59,5	57,3	42,4
	laurea (3-5 anni)	16,3	17,6	21,6	15,0
	diploma post-laurea	7,2	0,3	1,9	0,1
Napoli	scuola dell'obbligo	49,9	37,5	26,0	22,6
	diploma	35,5	49,5	39,8	54,5
	laurea (3-5 anni)	14,6	12,9	34,2	22,1
	diploma post-laurea	0,0	0,1	0,0	0,8
Bari	scuola dell'obbligo	20,5	24,5	18,8	27,2
	diploma	55,6	53,5	56,1	53,6
	laurea (3-5 anni)	23,9	20,6	25,1	18,2
	diploma post-laurea	0,0	1,5	0,0	1,0
Reggio Calabria	scuola dell'obbligo	22,4	35,2	12,5	5,8
	diploma	54,4	50,7	59,9	35,4
	laurea (3-5 anni)	20,1	13,7	27,3	57,8
	diploma post-laurea	3,1	0,4	0,3	1,0
Italia	scuola dell'obbligo	27,2		23,6	27,6
	diploma	53,8		48,9	52,1
	laurea (3-5 anni)	17,9		24,8	18,4
	diploma post-laurea	1,1		2,7	1,9

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero del Tesoro-Contoannuale, 2011

3.4 I CONFINI DEI POTERI NELLE CITTÀ METROPOLITANE

230

L'istituzione delle città metropolitane costituisce un tassello di un processo di riforma istituzionale dell'ordinamento dello stato in corso da diversi anni e caratterizzato da incertezze e incrementalità. Il governo del territorio in particolare è stato interessato da interventi volti a perseguire la produzione di politiche pubbliche (e dunque di decisioni) entro scale territoriali ottimali volte al conseguimento di economie di scala e di scopo. Questo processo è stato guidato dalla acquisizione di rilevanza nei processi di policy di discorsi volti al decentramento amministrativo e alla sussidiarietà verticale che ha dato luogo al superamento di un modello top-down e statocentrico della produzione di queste ultime in direzione di quello che è stato definito "neo-policentrismo"³. Questo processo tuttavia, in assenza di una coerente e organica politica istituzionale, ha dato luogo a una stratificazione dei poteri territoriali e, in alcuni casi, a una vera e propria frammentazione di essi. Una analisi di alcuni dei diversi confini che all'interno delle città metropolitane esistono per la decisione e/o implementazione di politiche pubbliche può offrire informazioni rilevanti circa il grado di frammentazione delle arene decisionali e dell'erogazione di servizi pubblici al li-

vello metropolitano. La sfida di fronte alla quale si troveranno le città metropolitane sarà infatti quella di ridurre tale frammentazione dove possibile o, in alternativa, di dotarsi di strumenti di governance multilivello in grado di governarla per muovere nella direzione dell'integrazione delle politiche pubbliche.

I confini amministrativi qui presi in esame sono i seguenti: le Unioni di Comuni, le Comunità Montane, le circoscrizioni di decentramento comunale, gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per la gestione della rete idrica e dello smaltimento dei rifiuti, le Aziende Sanitarie Locali (ASL), i Gruppi di Azione Locale (GAL) per lo sviluppo delle aree rurali. Si tratta di ambiti territoriali disomogenei per funzione, competenze, estensione. Hanno tuttavia una caratteristica comune: sono arene decisionali (entro le quali vengono prese decisioni di natura politica o amministrativa). Di per sé tali ambiti non sono esaustivi dell'insieme dei confini esistenti nei territori delle città metropolitane. Si tratta tuttavia di una selezione operata rispettando un criterio di varianza funzionale tale da poter essere considerata rappresentativa della complessità delle realtà territoriali.

³ Griglio E., 2008, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Wolters Kluwer Italia

LE UNIONI DI COMUNI E LE COMUNITÀ MONTANE

Particolare rilievo assume il tema delle unioni di comuni nel contesto della riforma metropolitana. Le unioni sono infatti lo strumento più rilevante di governo dell'area vasta attivato in Italia negli ultimi due decenni. Nel corso del tempo questo strumento è andato assumendo il ruolo di potenziale modello di governo dell'area vasta, anche a seguito di interventi che hanno progressivamente depotenziato le istituzioni provinciali. In particolare, occorre ricordare come a partire dalla l.122/2010 sia stato stabilito l'obbligo di associazione per i comuni di popolazione inferiore o pari ai 5.000 abitanti. In particolare, la legge 148/2011 ha rafforzato quest'obbligo per i comuni di popolazione inferiore ai 1.001 abitanti, ai quali è imposto di esercitare "in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti". La legge 135/2012, interviene sulle unioni di comuni attribuendo loro le seguenti funzioni:

- Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

- La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini.
- Edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- Polizia municipale e polizia amministrativa locale.
- Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Entro il 1 Gennaio 2014, 6 delle funzioni sopracitate dovranno essere state devolute dai comuni alle unioni. Contestualmente, è demandata alle regioni "l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in capo ai comuni"⁴.

TABELLA 3.4.1 LE UNIONI DI COMUNI NELLE CITTÀ METROPOLITANE

	Totale unioni	Totale comuni in unioni	Popolazione Media comuni in unioni	Unioni interprovinciali	Totale Popolazione in unioni	% Popolazione in unioni
Torino	6	45	5.760	si	259.203	11,2
Milano	2	4	3.002	no	12.006	0,4
Genova	1	5	2.645	no	13.225	1,5
Venezia	2	4	3.002	no	12.006	0,4
Bologna	5	28	9.489	no	265.702	26,6
Firenze	5	32	10.958	no	350.655	34,9
Roma	6	31	1.572	no	48.742	1,2
Napoli	1	1	15.962	si	15.962	26,6
Totale	28	151	6.643		1.003.162	12,3
Italia	371	1.868	4.101		7.281.407	12,3

Fonte: Cittalia-ANCI 2013

⁴ Marinuzzi G. e Tortorella W., 2013, *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in: "Ammministrare", n. 1 2013, p. 133-152.

232

Paiono evidenti le sfide che processi di mutamento istituzionale paralleli pongono sulla strada delle città metropolitane. La produzione di politiche su scala metropolitana, infatti, si troverà di fronte alla moltiplicazione di centri decisionali di livello intercomunale e al ruolo decisionale relativo a questi ultimi demandato alle regioni. L'esito di questo processo è tutt'altro che scontato e pone rilevanti interrogativi. Appare quindi opportuno dare conto dello stato delle unioni di comuni sui territori delle dieci città metropolitane. Emerge immediatamente un dato: le unioni di comuni sono ancora un fenomeno marginale nella governance delle aree metropolitane. Solo nei territori di sei delle dieci città metropolitane sono presenti unioni di comuni. In tutto si tratta di 28 unioni, che coinvolgono un insieme di 151 comuni e di 1.003.162 abitanti. La percentuale di popolazione metropolitana interessata dall'intercomunalità è dunque ancora scarsa, seppure questo dato valga per l'intera Nazione: corrisponde infatti al 12,3%. La città metropolitana in cui il fenomeno appare più rilevante è Firenze, le cui unioni raccolgono ben il 34,9% della popolazione metropolitana. Qualche interesse suscita l'esistenza in due delle città metropolitane (Torino e Napoli) di unioni di comuni interprovinciali. Tenendo conto delle norme recentemente approvate in materia, appare op-

portuno osservare come l'intercomunalità sia un fenomeno destinato a crescere esponenzialmente, e come il numero di unioni di comuni a cavallo dei confini delle città metropolitane sia anch'esso destinato a crescere. Si pone dunque un problema di governance multilivello tra comuni, unioni e città metropolitane, che starà agli statuti di queste future istituzioni e, ancor di più, ai processi di governo affrontare.

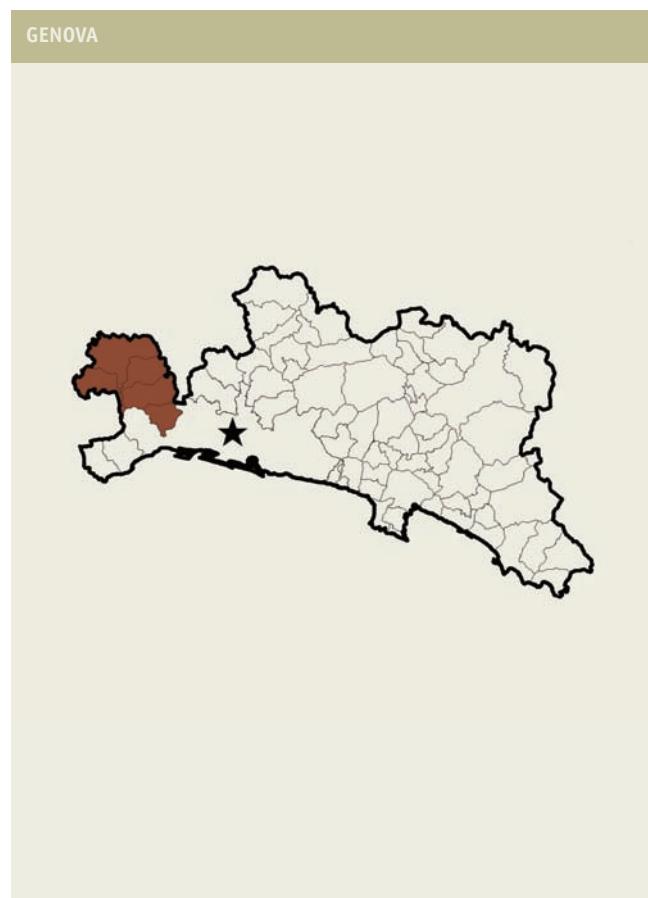
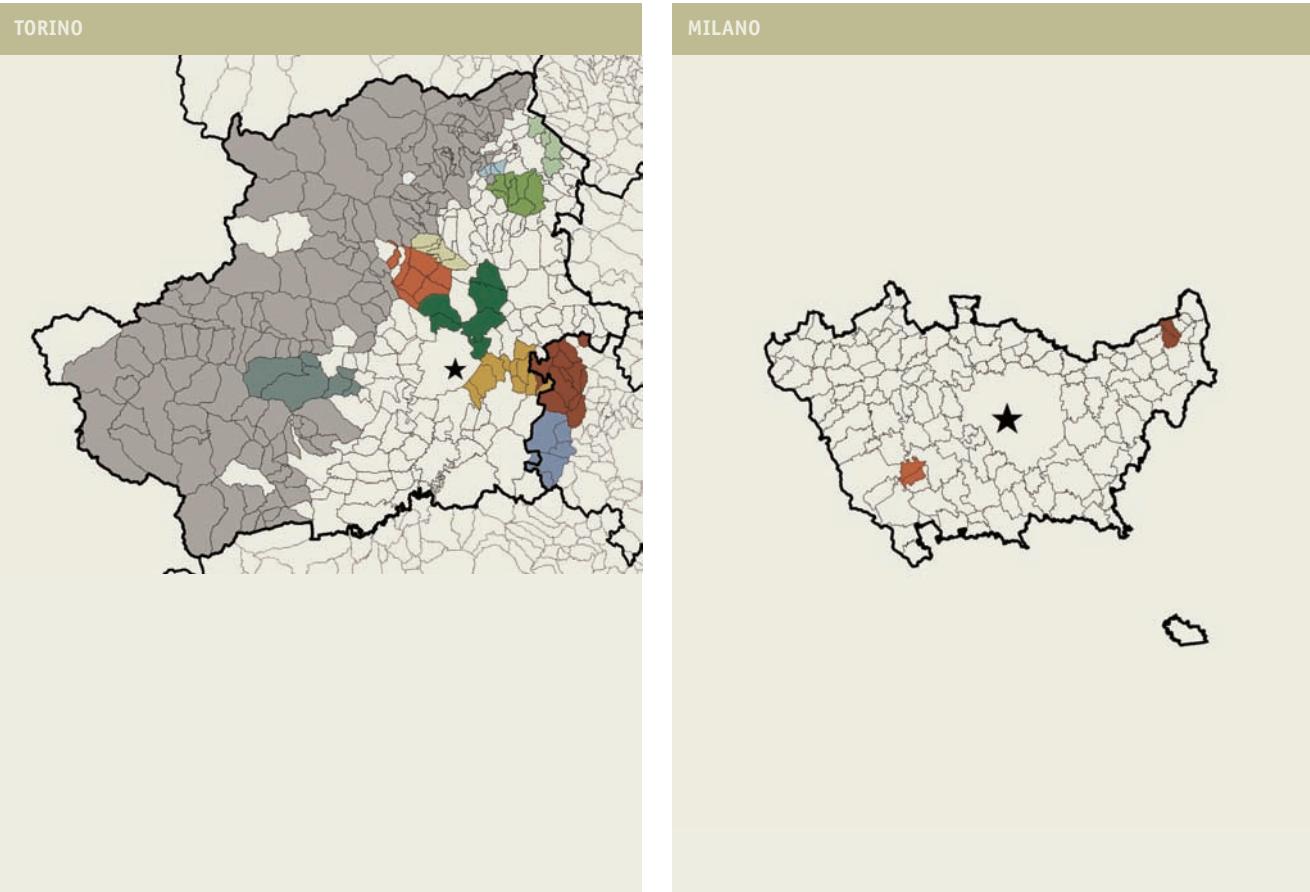
Rispetto alle unioni di comuni, una tendenza opposta è quella che riguarda le comunità montane. Le prime sono destinate a moltiplicarsi, queste ultime sono destinate a trasformarsi anch'esse in unioni o a scomparire. A seguito della legge finanziaria 2008 (art. 2, commi 17 e 18, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), le regioni hanno avviato un processo di riordino e/o trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni che ad oggi ha dato luogo all'esistenza di comunità montane in solo quattro delle dieci città metropolitane. Le comunità montane in questione sono in tutto 17, coinvolgendo un numero di comuni pari a 265 e una popolazione complessiva di 798.496 abitanti. La città metropolitana che più è interessata dalla presenza di comunità montane sul proprio territorio è Reggio Calabria, con il 27,7% della popolazione totale residente in comuni membri di comunità montane.

TABELLA 3.4.2 LE COMUNITÀ MONTANE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

	Totale comunità montane	Numero comuni coinvolti	Popolazione media comuni	Popolazione totale coinvolta	% popolazione provinciale coinvolta in Comunità montana
Torino	6	147	1.842	270.782	12,0
Bologna	1	10	4.003	40.025	4,2
Roma	5	57	5.881	335.231	8,3
Reggio Calabria	6	51	2.989	152.458	27,7
Totale	18	265	3.013	798.496	

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI 2011 e Comuniverso 2013

FIGURA 3.4.1 LE UNIONI DI COMUNI E LE COMUNITÀ MONTANE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

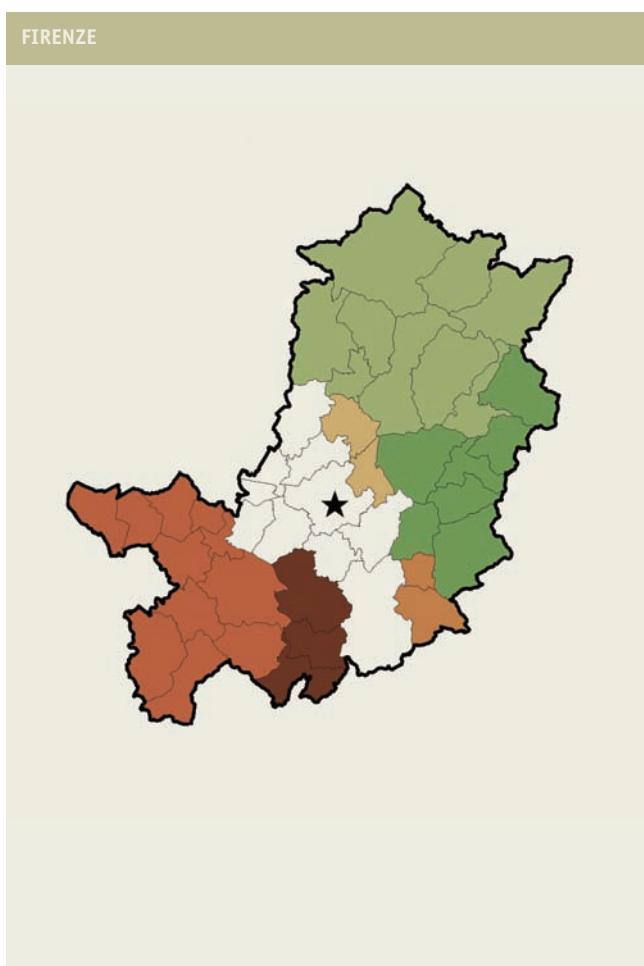
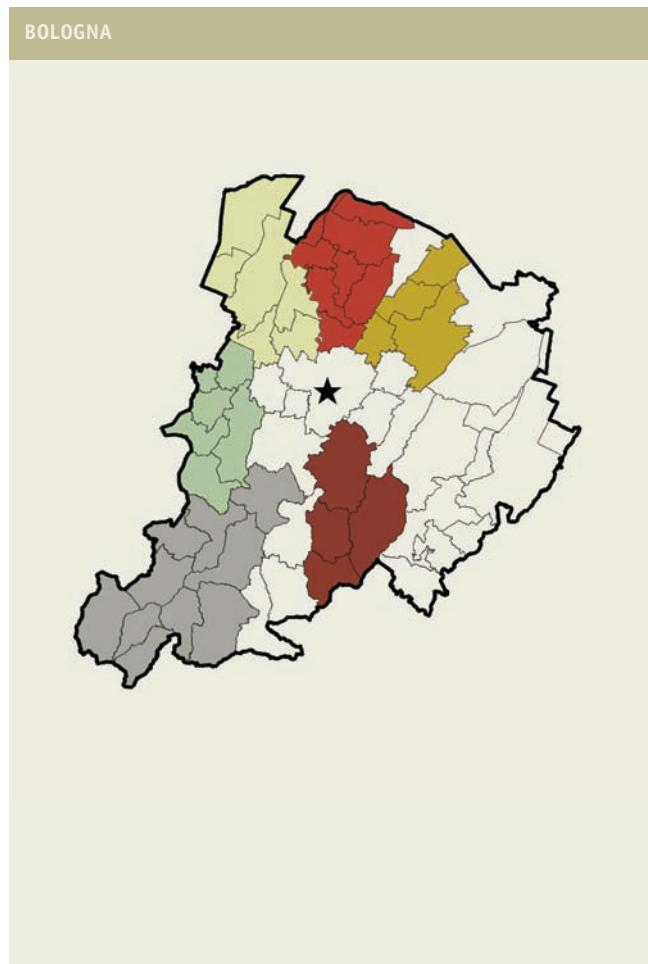
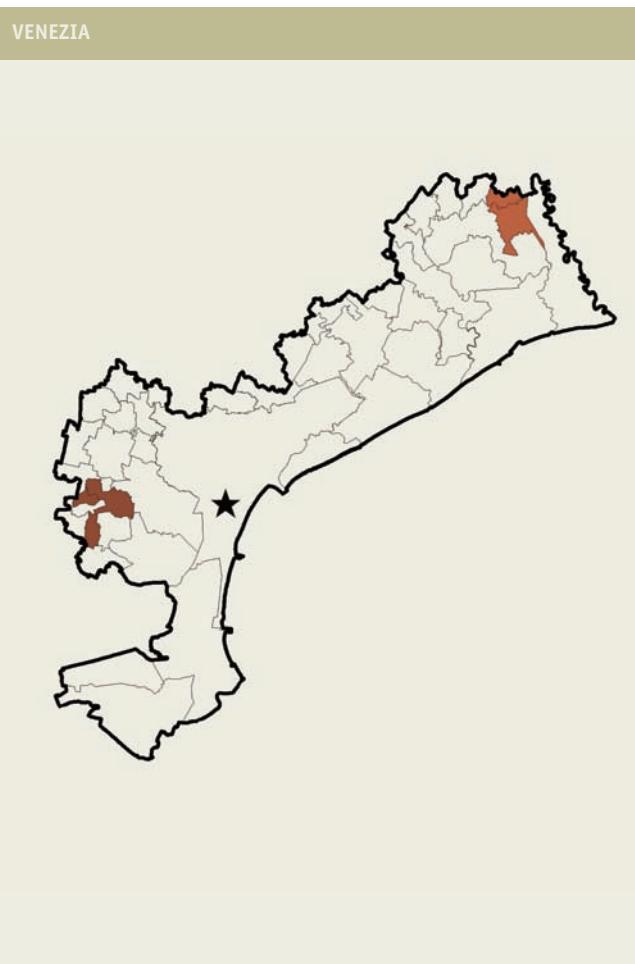


Comunità montane

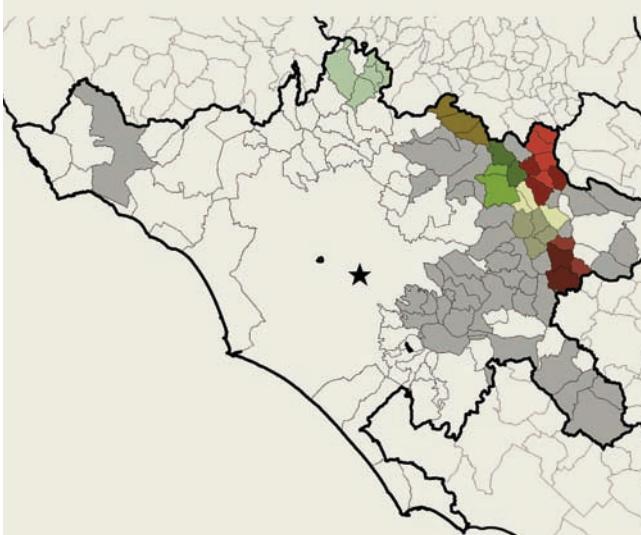


Unioni di comuni

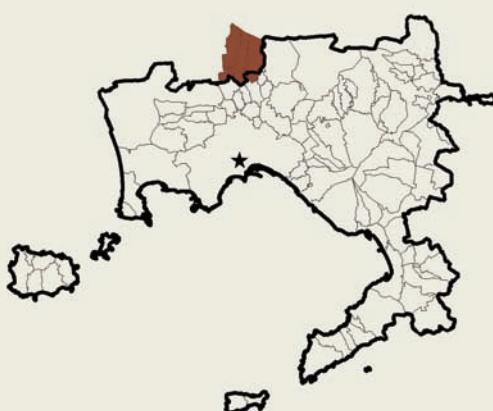
234



ROMA

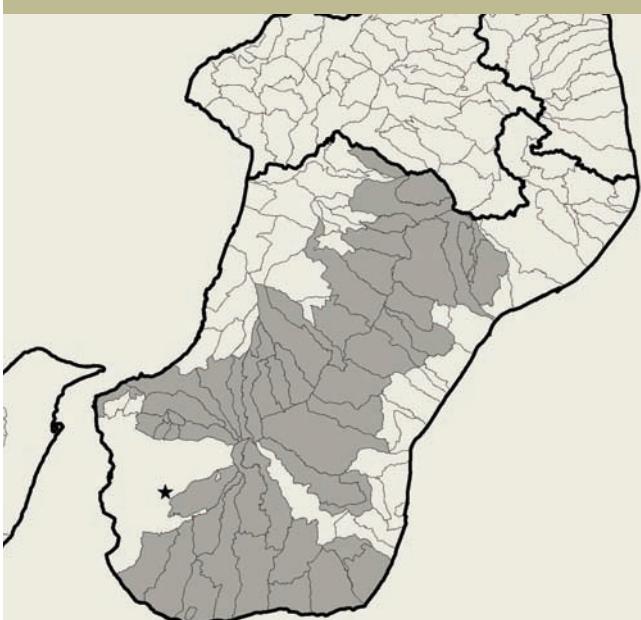


NAPOLI



235

BOLOGNA



LE CIRCOSCRIZIONI DI DECENTRAMENTO COMUNALE

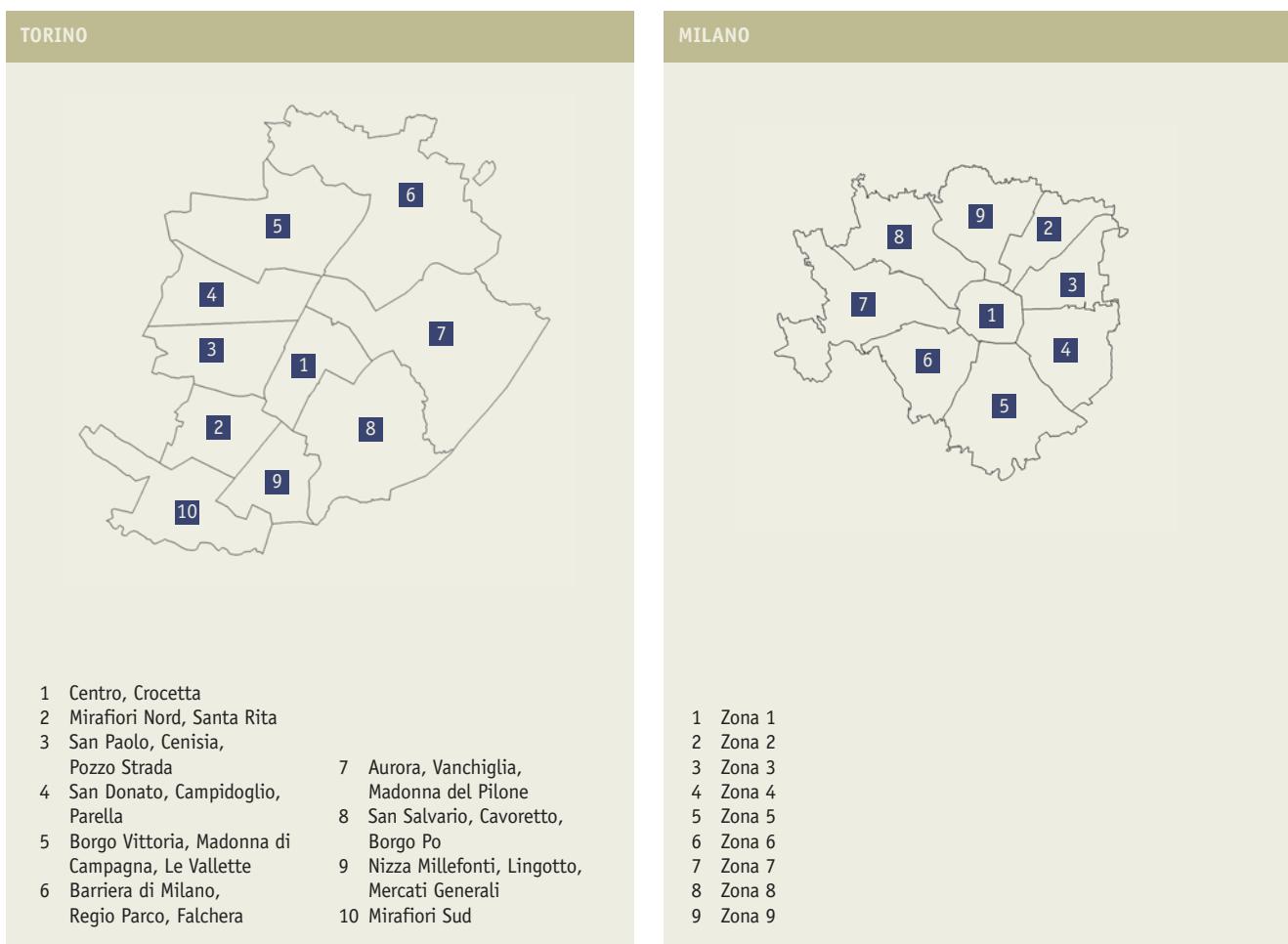
Un tassello rilevante del mosaico istituzionale delle città metropolitane è costituito dalle istituzioni di decentramento subcomunale, che esistono in nove dei dieci comuni centrali delle città metropolitane. Solo nel caso di Reggio Calabria, infatti, le circoscrizioni sono state sopprese (pur continuando a esistere gli uffici decentrati del comune) a seguito della legge 42 del 2010 che ha stabilito l'abolizione delle circoscrizioni di decentramento comunale in tutti i centri di dimensione inferiore ai 250 mila abitanti. In tutti gli altri comuni centrali le circoscrizioni svolgono funzioni politiche e amministrative, sulla base delle deleghe ad esse attribuite degli statuti comunali. La funzione di esse è al centro dell'agenda della riforma metropolitana. Appare quindi probabile una progressiva acquisizione di rilievo delle istituzioni di prossimità. Alcuni dati segnalano come in generale esse siano già in termini geografici e demografici componenti non secondarie delle città metropolitane. La popolazione media delle circoscrizioni è in tutte le città metropolitane nettamente superiore alla popolazione media dei comuni delle corone. Il caso di Roma è quello più significativo, laddove la

popolazione media dei municipi (denominazione delle circoscrizioni a Roma) corrisponde a 191.572 abitanti. Ancor più rilevante appare l'estensione territoriale media dei municipi di Roma, corrispondente a ben 85,7 km quadrati. Anche laddove a Roma non è data la possibilità di istituzione di comuni metropolitani, dunque, è all'ordine del giorno il modello di governo di aree territoriali estese quanto grandi città (in Italia solo il 30% dei Comuni ha una popolazione superiore ai 60.000 abitanti). Non dissimile è il dato relativo al comune di Milano, dove la popolazione media delle 19 zone in cui è suddivisa la città corrisponde a ben 146.972 abitanti. Il ruolo attribuito alle istituzioni di decentramento comunale dagli statuti metropolitani sarà determinante nella configurazione dei modelli di democrazia metropolitana. Nel caso in cui infatti gli statuti adottassero un modello di governo di secondo livello per le città metropolitane (elezione indiretta di sindaco e consiglio), solo nel caso della articolazione dei capoluoghi in comuni metropolitani si darebbe facoltà a presidenti e consiglieri di quelle che oggi sono le circoscrizioni (nelle diverse denominazioni assunte localmente) di concorrere all'elezione del governo metropolitano.

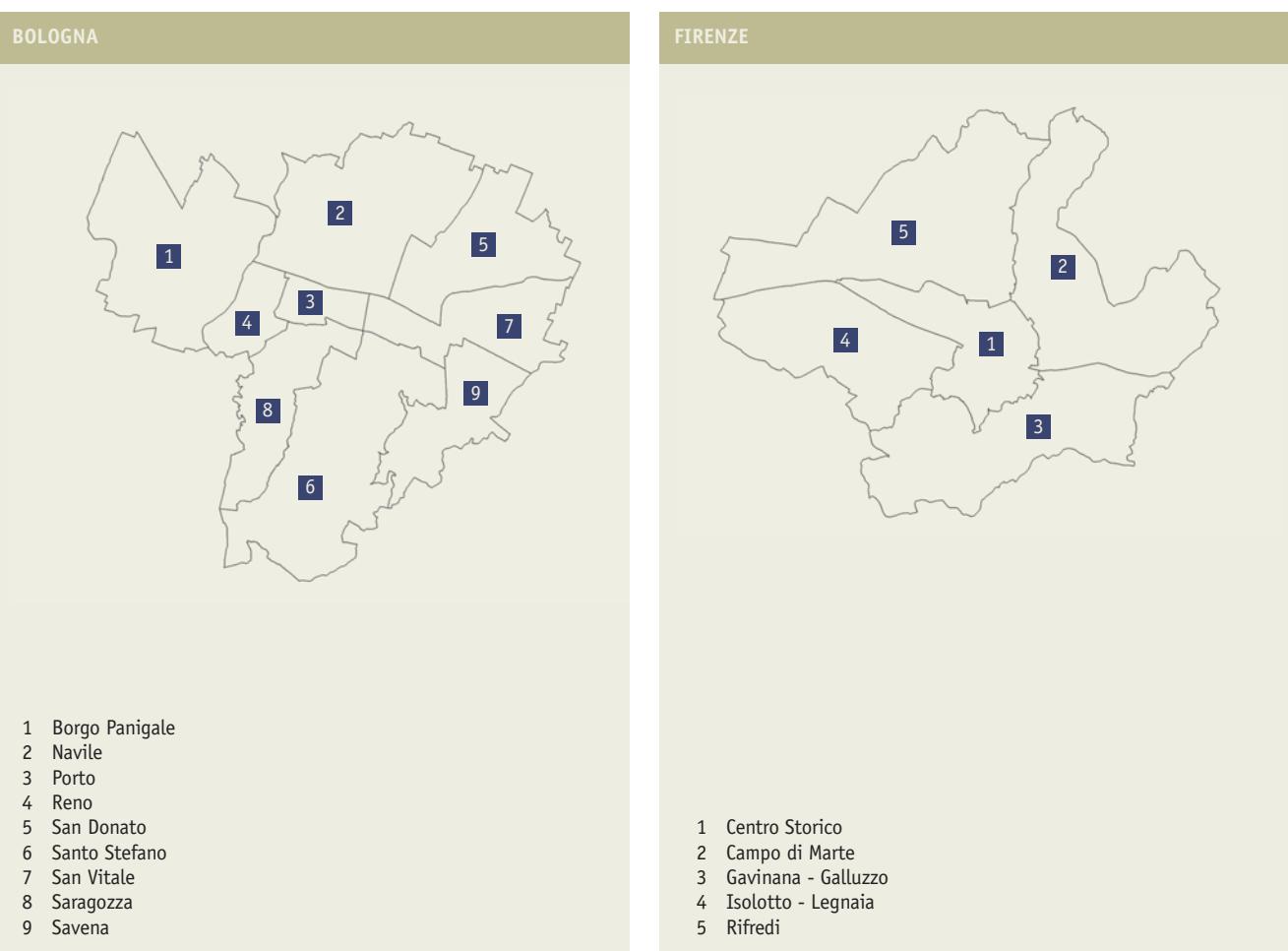
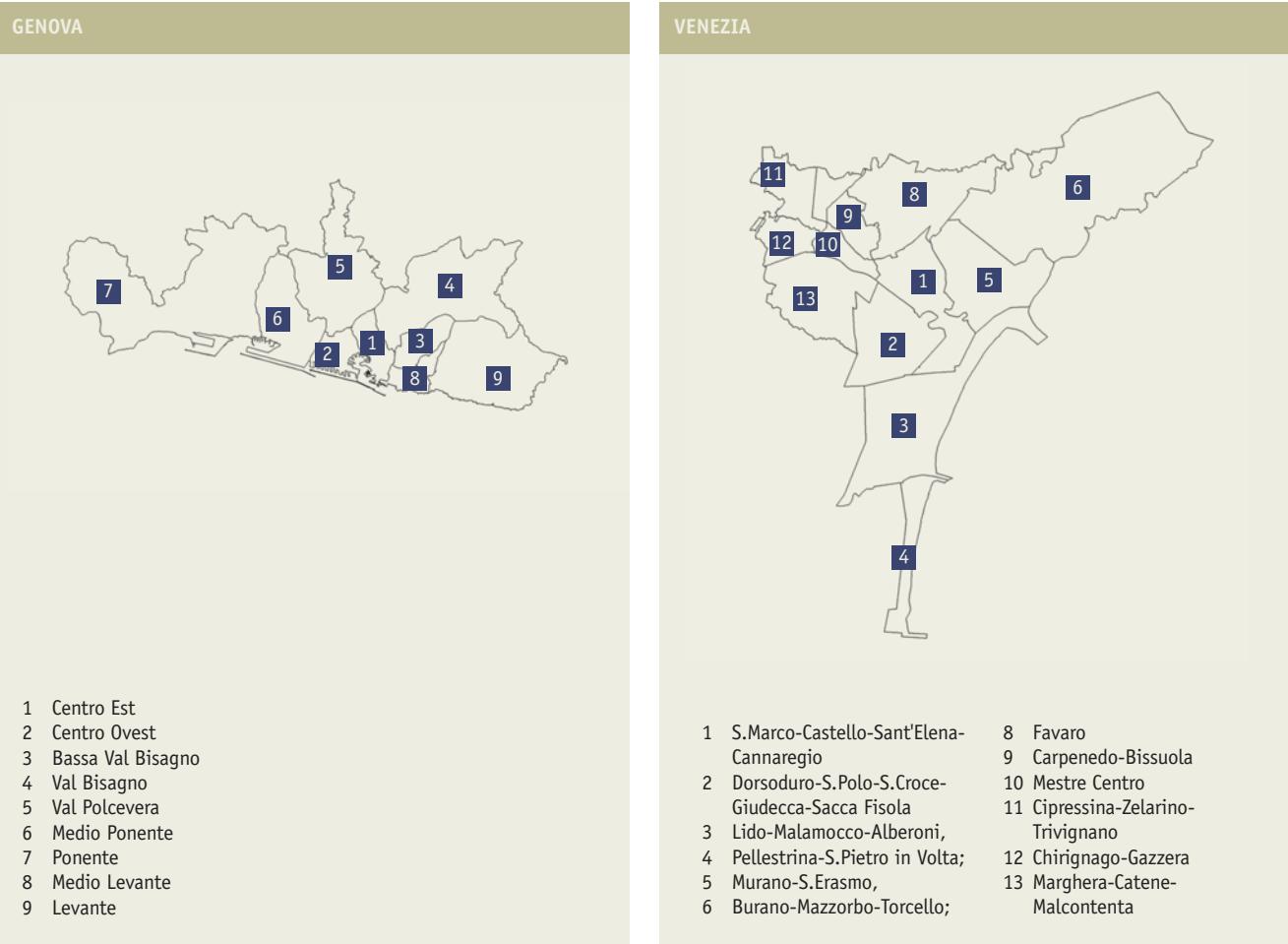
TABELLA 3.4.3 LE CIRCOSCRIZIONI DI DECENTRAMENTO COMUNALE NEI COMUNI CENTRALI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Comune	n.circoscrizioni	denominazione	Popolazione media	Superficie media (km ²)
Torino	10	Circoscrizioni	89.519	12,9
Milano	9	Zone	146.972	20,1
Genova	9	Municipi	67.549	23,9
Venezia	6	Municipalità	45.002	69
Bologna	9	Quartieri	42.794	15,6
Firenze	5	Quartieri	73.412	20,4
Roma	15	Municipi	191.572	85,7
Napoli	10	Municipalità	102.550	11,7
Bari	9	Circoscrizioni	38.274	12,8
Reggio Calabria	15	Quartieri	12.371	15,6

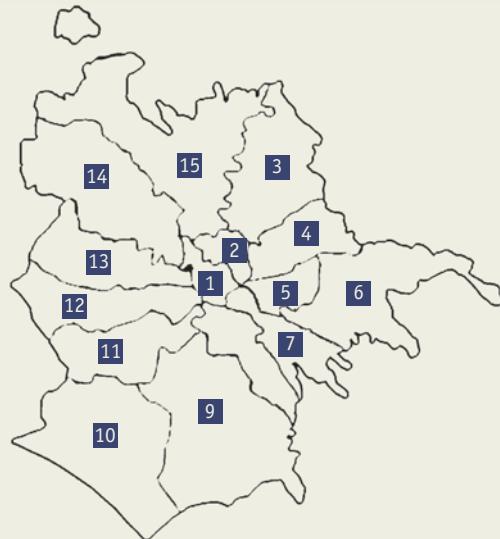
FIGURA 3.4.2 LE CIRCOSCRIZIONI DI DECENTRAMENTO COMUNALE



238

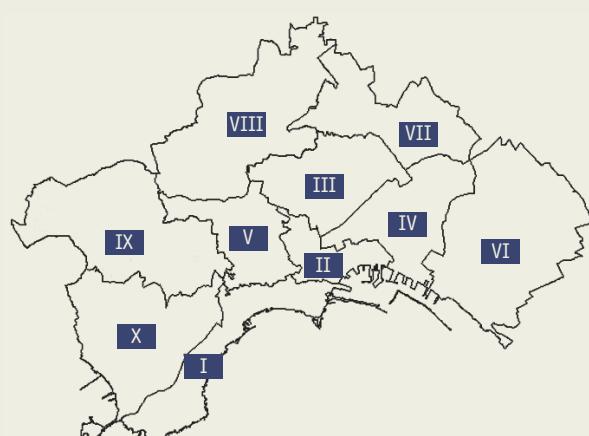


ROMA



- | | | | |
|---|---------------------|----|---------------------|
| 1 | Municipio Roma I | 9 | Municipio Roma IX |
| 2 | Municipio Roma II | 10 | Municipio Roma X |
| 3 | Municipio Roma III | 11 | Municipio Roma XI |
| 4 | Municipio Roma IV | 12 | Municipio Roma XII |
| 5 | Municipio Roma V | 13 | Municipio Roma XIII |
| 6 | Municipio Roma VI | 14 | Municipio Roma XIV |
| 7 | Municipio Roma VII | 15 | Municipio Roma XV |
| 8 | Municipio Roma VIII | | |

NAPOLI



239

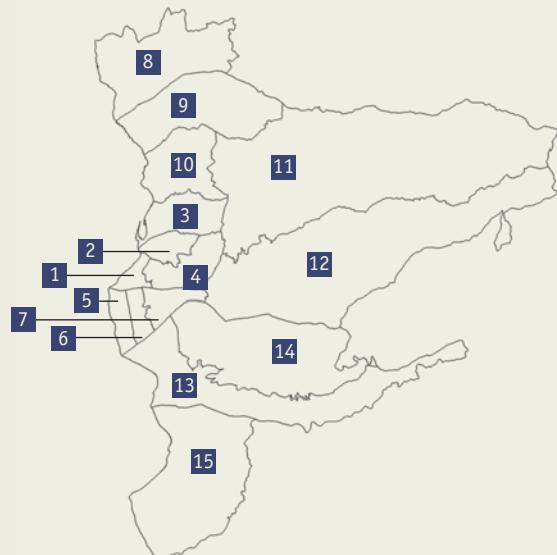
- | | | | |
|-----|---|------|--|
| I | Chiaia - Posillipo - S.Ferdinando | VI | Barra - Ponticelli - S.Giovanni a Teduccio |
| II | Avvocata - Montecalvario S.Giuseppe - Porto - Mercato - Pendino | VII | Miano - S.Pietro a Paterno - Secondigliano |
| III | Stella - S.Carlo all'Arena | VIII | Chiaiano - Piscinola Marianella - Scampia |
| IV | S.Lorenzo - Vicaria - Poggioreale - Zona Industriale | IX | Pianura - Soccavo |
| V | Arenella - Vomero | X | Bagnoli - Fuorigrotta |

BARI



- | | |
|---|-----------------------------|
| 1 | Palese - Santo Spirito |
| 2 | San Paolo - Stanic |
| 3 | Picone - Poggiofranco |
| 4 | Carbonara - Ceglie - Loseto |
| 5 | Japigia - Torre a Mare |
| 6 | Carrassi - San Pasquale |
| 7 | Madonnella |
| 8 | Libertà - Marconi |
| 9 | San Nicola - Murat |

REGGIO CALABRIA



- | | | | |
|---|------------------------------|----|-----------------------------|
| 1 | Centro Storico | 9 | Gallico Sambatello |
| 2 | Pineta Zerbi Tremulini Eremo | 10 | Archi |
| 3 | Santa Caterina San Brunello | 11 | Orti Podargoni Terreti |
| 4 | Trabocchetto Condéra | 12 | Cannavò Mosorrofa Cataforio |
| 5 | Ferrovieri Stadio Gebbione | 13 | Ravagnese |
| 6 | Sbarre | 14 | Gallina |
| 7 | S. Giorgio Modena S. Sperato | 15 | Pellarò |
| 8 | Catona Salice Rosalì | | |
| | Villa San Giuseppe | | |

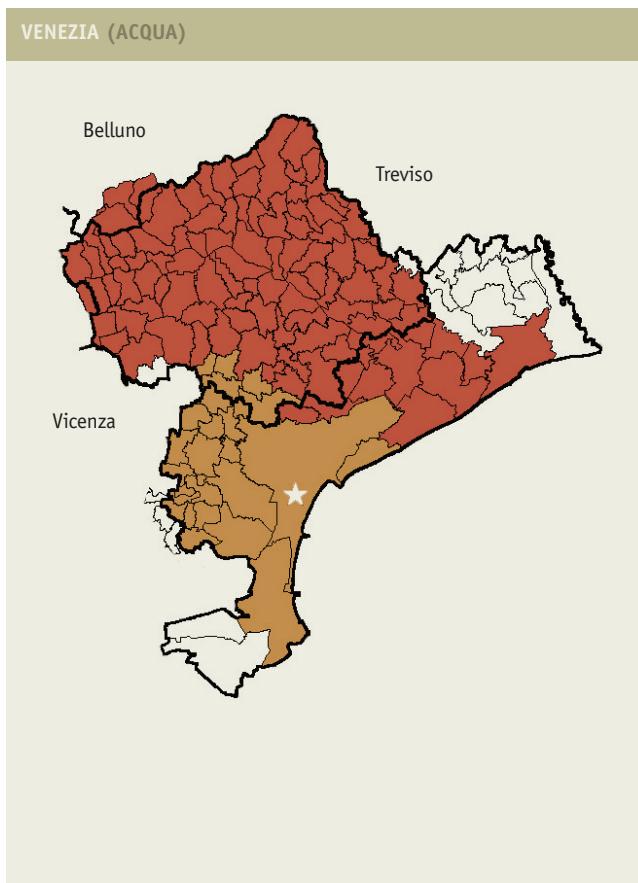
GLI ATO

La normativa sulla gestione del servizio idrico e sullo smaltimento dei rifiuti ha organizzato i servizi sul territorio sulla base di quelli che sono stati denominati Ambiti Territoriali Ottimali (secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152). Si tratta di enti regolati dalle singole normative regionali e dunque differenziati per estensione geografica, funzione e modalità di governo di essi. In generale tuttavia gli ATO sono guidati da Autorità d'Ambito le cui decisioni sono sottoposte al vaglio delle diverse istituzioni (comuni, province, regioni) che concorrono in forma consortile alla costituzione dell'ATO. La normativa nazionale recente ha previsto la soppressione di questi organismi (l. 42 del 26 marzo 2010). Viene demandato alle regioni il compito di legiferrare in materia, provvedendo al contempo alla nuova definizione delle modalità di erogazione dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti. Questo processo ha aperto ampi spazi di incertezza circa le competenze e gli ambiti territoriali nella gestione dei servizi e, al contempo, ha dato luogo a una forte eterogeneità al livello nazionale. Non tutte le regioni hanno già dato seguito alla normativa nazionale e quelle che lo hanno fatto hanno adottato soluzioni disomogenee. Questo dato è particolarmente rilevante per le città metropolitane, nelle quali la gestione dei servizi idrici e dei rifiuti pone problemi di policy caratterizzati da un elevato grado di complessità.

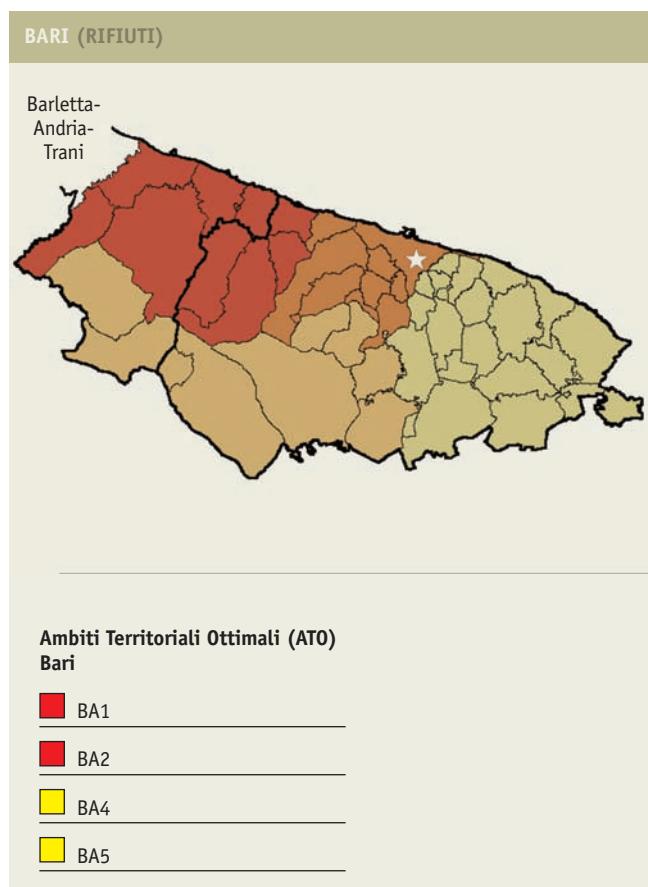
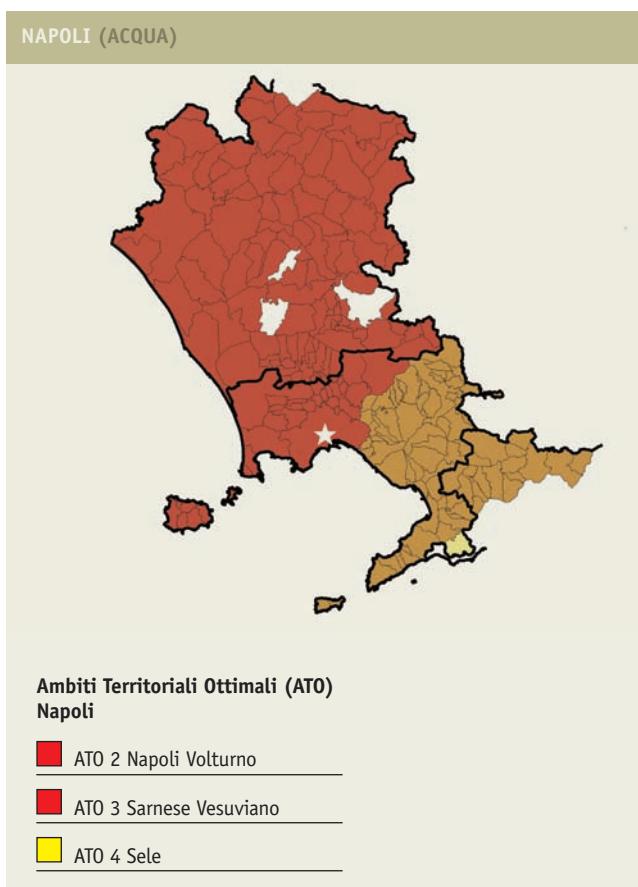
Una disamina della situazione al 31 Maggio 2013 mostra come nelle città metropolitane di Bologna, Genova, Reggio Calabria, Torino (anche a seguito di recenti interventi normativi di livello regionale) gli ambiti territoriali individuati corrispondano con le rispettive province sia per quanto con-

cerne il servizio idrico che per quanto concerne i comuni. Nei casi di Roma e Firenze i territori provinciali sono suddivisi in diverse ATO per la gestione del servizio idrico. Sui rifiuti nel caso di Roma la gestione è attuata al livello regionale, mentre a Firenze per i rifiuti hanno competenze gli stessi ambiti previsti per il servizio idrico. Più complessa è la realtà nelle altre città metropolitane. Nel caso di Bari il servizio idrico è in capo a una autorità di livello regionale (AATO Puglia). La gestione dei rifiuti è invece responsabilità di quattro diverse ATO in cui è stato suddiviso il territorio provinciale. Di interesse è il caso di Napoli, dove se la gestione dei rifiuti è in capo a un ATO di livello provinciale, la gestione del servizio idrico è organizzata su un territorio diverso da quello provinciale. In particolare, l'ATO2 ha responsabilità di un territorio che comprende insieme parti della Provincia di Napoli e della Provincia di Caserta, in attesa della costituzione di una nuova ATO che comprenda i comuni di quest'ultima provincia prevista dall'art. 3 della L.R.1/2007 e ancora non operativa. In più, un comune della provincia di Napoli (Agerola) è l'unico a far parte dell'ATO SELE che raccoglie i comuni della Provincia di Salerno. Una situazione analoga è quella della città metropolitana di Venezia, dove i rifiuti sono gestiti a livello provinciale ma il servizio idrico è in capo a due diverse ATO, una delle quali (ATO del Veneto Orientale) estesa fino alle province di Treviso e Belluno. È opportuno segnalare come l'istituzione delle città metropolitane darà luogo a nuovi soggetti istituzionali forti, ciò che è ipotizzabile possa portare a una tensione e dunque a mutamenti laddove i servizi sono attualmente organizzati su base diversa da quella provinciale.

FIGURA 3.4.3 GLI ATO NELLE CITTÀ METROPOLITANE (DOVE NON COINCIDENTI CON CONFINI PROVINCIALI O REGIONALI)



241

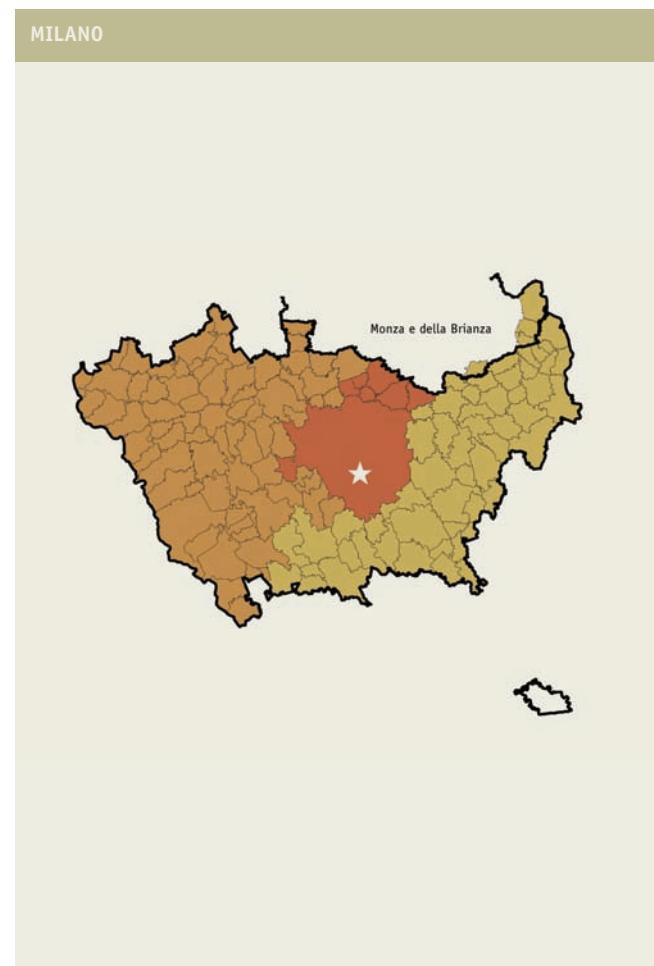
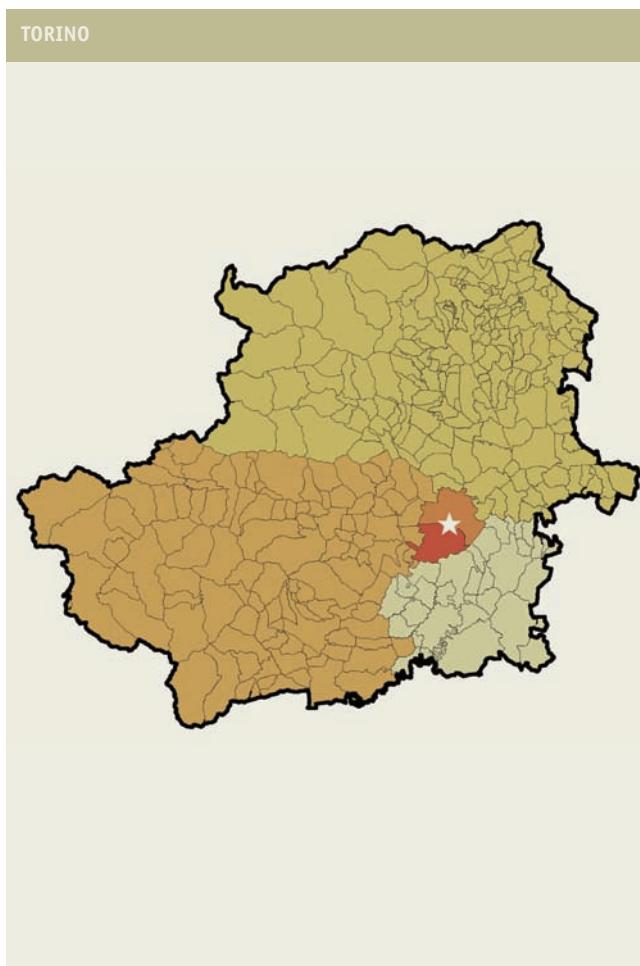


242

LE AZIENDE SANITARIE LOCALI

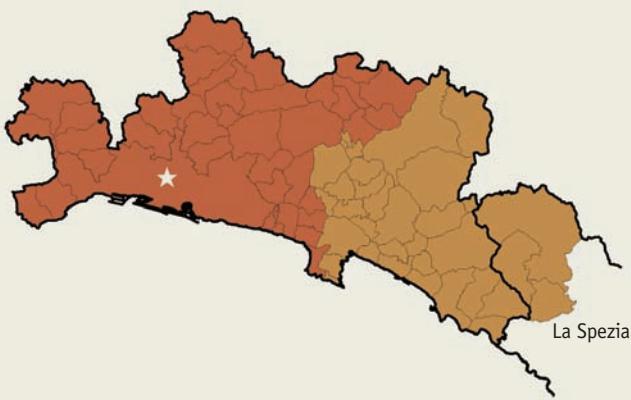
Considerazioni analoghe possono essere condotte per quanto riguarda l'organizzazione territoriale dei servizi sanitari, che vede nelle Aziende Sanitarie Locali (ASL) l'unità di riferimento (cfr capitolo 2). In due casi (Bari e Reggio Calabria) il territorio provinciale coincide con un'unica ASL di riferimento. Negli altri casi i territori provinciali sono suddivisi in più aziende sanitarie locali. Sono da segnalare i casi di Firenze, Genova e Milano nelle cui città metropolitane i confini delle ASL non coincidono con i confini provinciali.

FIGURA 3.4.4 LE ASL NELLE CITTÀ METROPOLITANE



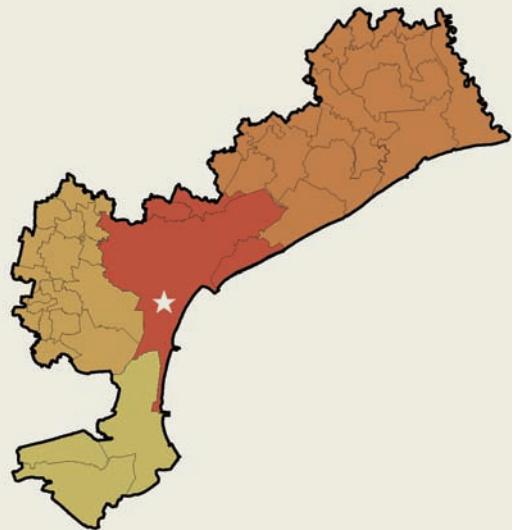
244

GENOVA

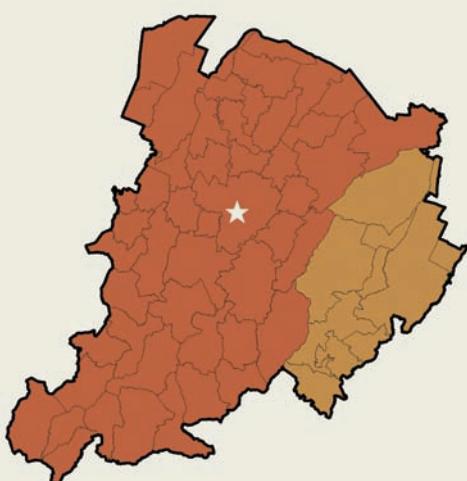


- ASL Genovese
- ASL Chiavarese

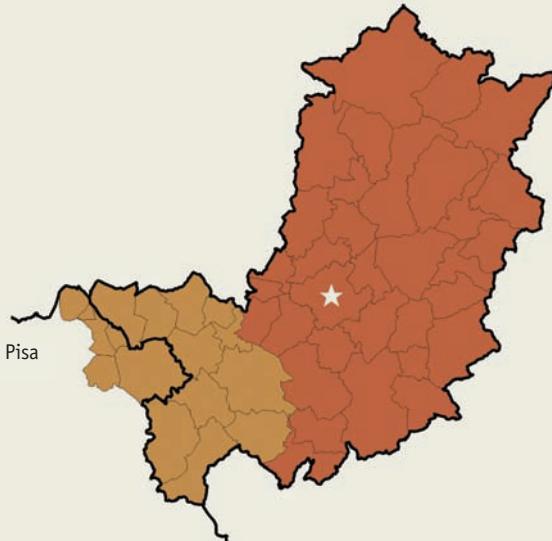
VENEZIA



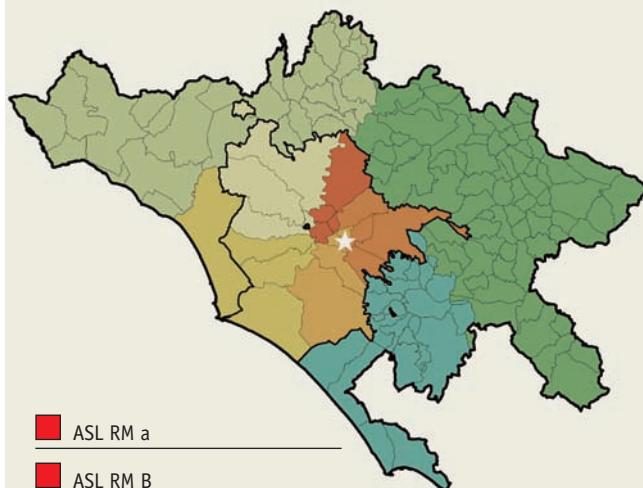
BOLOGNA



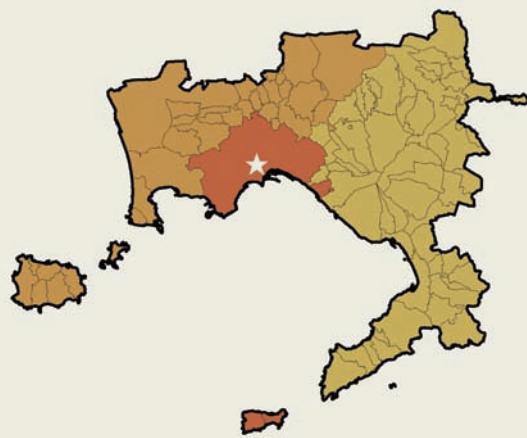
FIRENZE



ROMA

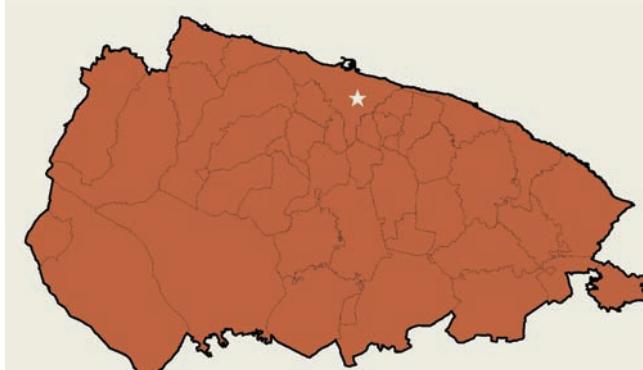


NAPOLI



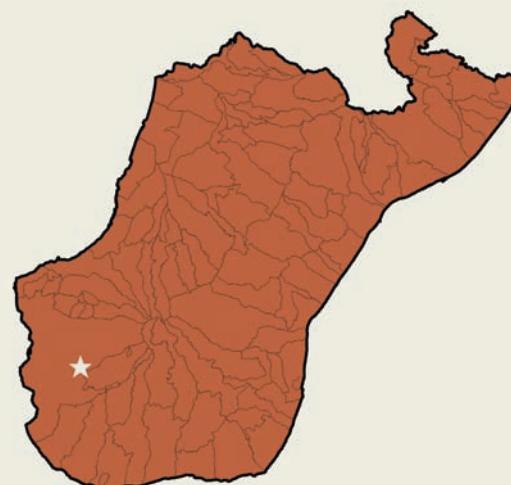
245

BARI



ASL BA

REGGIO CALABRIA



ASP Reggio Calabria

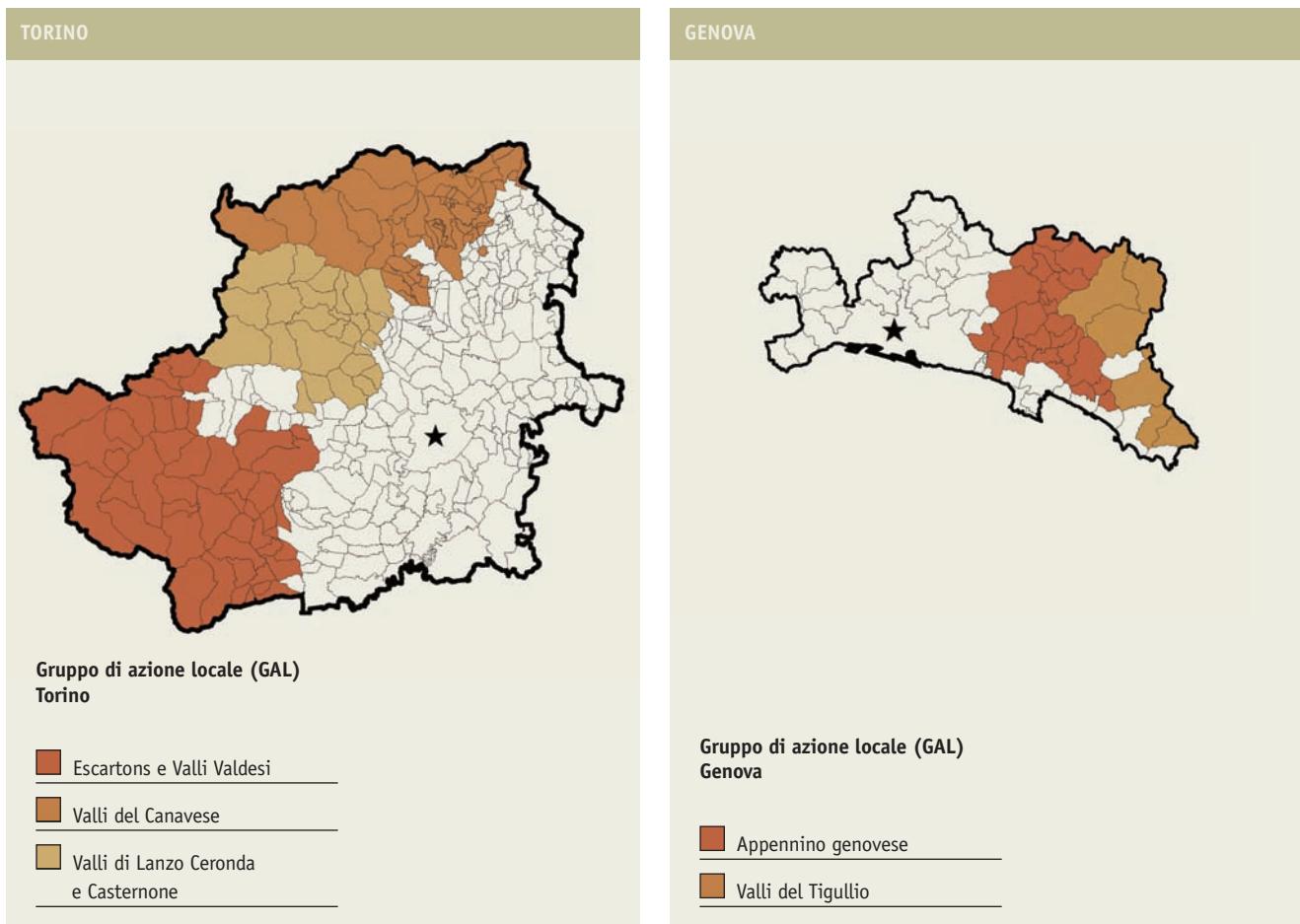
I GRUPPI DI AZIONE LOCALE

In ultimo, si prendono qui in esame i Gruppi di Azione Locale (GAL) quali esempio rilevante di programmazione negoziata per lo sviluppo locale (in questo caso, si tratta di sviluppo di aree rurali) attivata sulla base della normativa e delle opportunità finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea⁵. L'analisi dei GAL ricopre un certo interesse in quanto si tratta di strumenti innovativi di governance delle politiche dello sviluppo: in ciascun GAL viene realizzato un Piano di Azione Locale concertato dai comuni consorziati insieme a attori privati (aziende, organizzazioni d'impresa, associazioni)

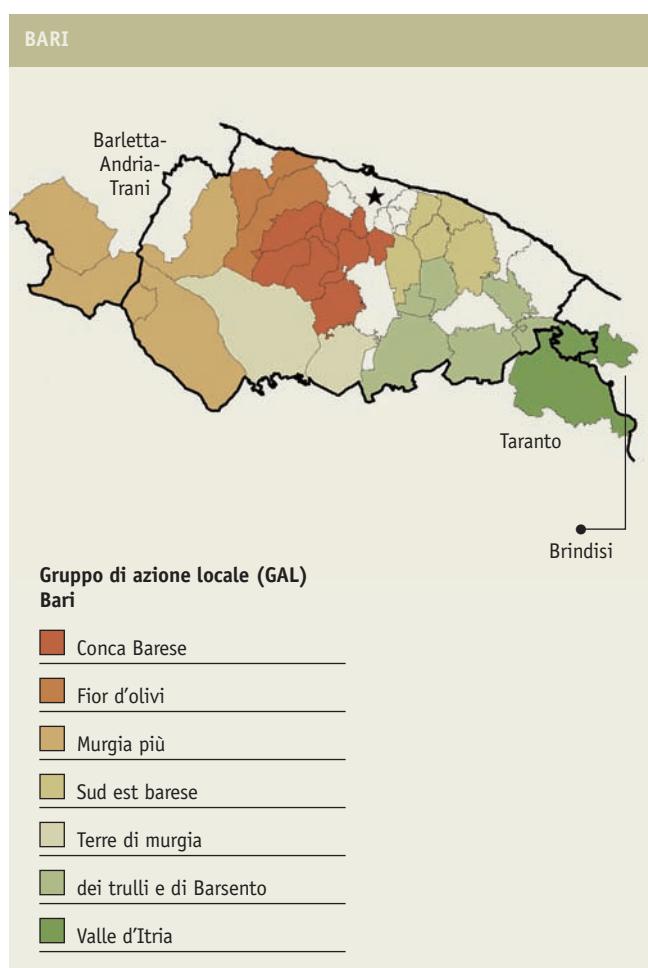
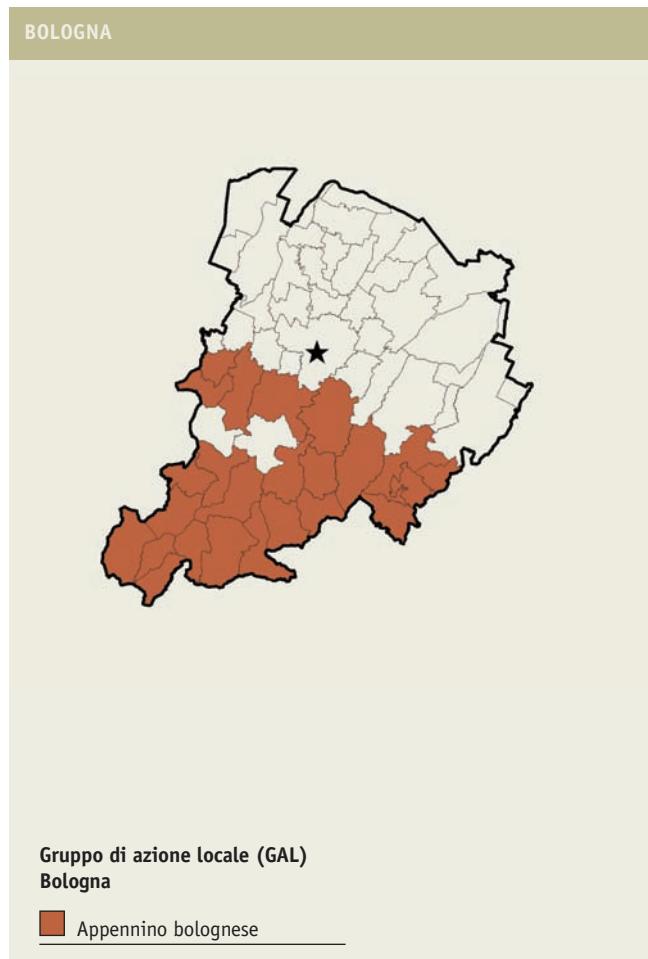
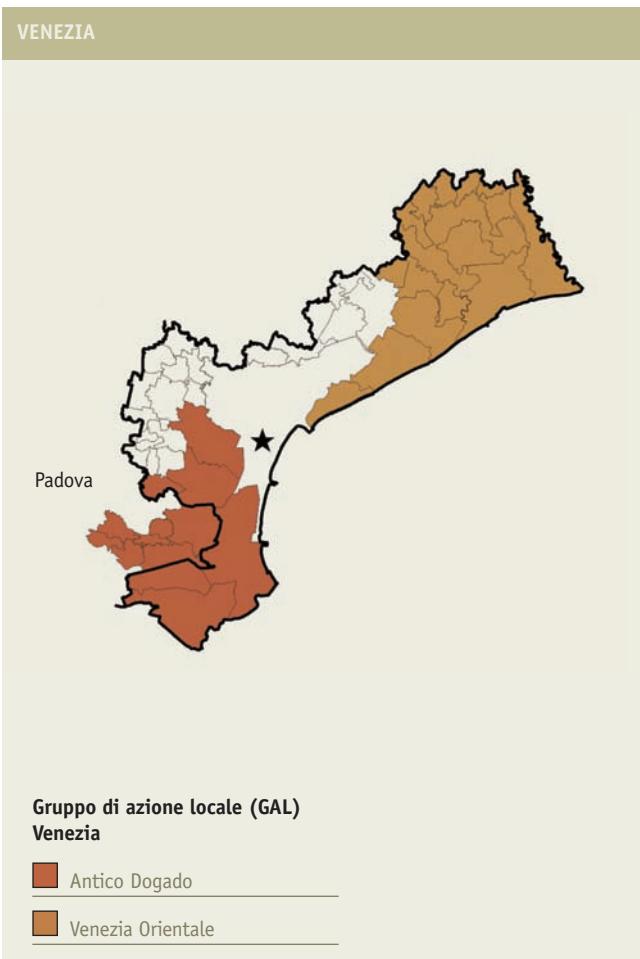
che a propria volta sono parte del GAL. Su sei dei dieci territori metropolitani in esame esistono Gruppi di Azione Locale. In tutto sono 265 i comuni metropolitani membri di GAL. La città metropolitana più interessata è quella di Torino, dove sono ben 120 i comuni membri dei tre GAL presenti sul territorio. Il numero maggiore di GAL si registra invece nella provincia di Bari, dove esistono 7 GAL che raccolgono in tutto 33 comuni. Non tutti i GAL rientrano per intero sul territorio di una singola provincia. Nei casi di Bari, Roma e Venezia è possibile individuare Gruppi di azione locale posti a cavallo dei confini delle città metropolitane.

⁵ Attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia e i finanziamenti dell'iniziativa comunitaria Leader.

FIGURA 3.4.5 I GRUPPI DI AZIONE LOCALE NELLE CITTÀ METROPOLITANE



248



3.5 PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E CONFLITTI METROPOLITANI

Merloni⁶ (1985) ha parlato della metropolizzazione come della matrice di nuove forme di conflitto e dei processi di *riscalizzazione* della politica come del tentativo di dare veste istituzionale a tali conflitti. I processi di metropolizzazione sembrano aver rafforzato dinamiche conflittuali che comunque già esistevano in passato nelle aree urbane. L'emergere di questi conflitti è riconducibile alla diseguale distribuzione di costi e benefici delle diverse conseguenze della metropolizzazione tra comuni centrali e relative corone. Tra queste conseguenze c'è il fabbisogno infrastrutturale relativo alla mobilità, alla produzione di energia, allo smaltimento dei rifiuti. Le esternalità dei processi di metropolizzazione tendono a ricadere in parte sui comuni centrali (in termini di saturazione del traffico, accesso ai servizi da parte di city users, etc.), ma in termini infrastrutturali soprattutto sui comuni delle corone, chiamati a ospitare servizi e impianti di supporto alle funzioni del comune centrale. Come ha osservato d'Albergo⁷: "l'esternalizzazione dei costi verso i comuni della provincia delle politiche di sviluppo del comune centrale può spiegare la prevalenza di mobilitazioni sulle questioni ambientali" nelle corone delle città metropolitane (2011: 25).

Su 354 impianti contestati censiti da Nimby Forum nel 2013⁸, 56 si collocano nel territorio di città metropolitane (il 15,8%). Il dato rilevante in questo caso è che di questi solo 4 sono collocati nei comuni centrali delle città metropolitane, a conferma di come siano i territori delle corone i più interessati dalle conflittualità derivanti dai processi di metropolizzazione. Gli impianti maggiormente contestati sono quelli relativi alla produzione di energia e allo smaltimenti di rifiuti: i cittadini si mobilitano contro la realizzazione di nuove discariche, termovalorizzatori, centrali a biomasse. Si rilevano anche mobilitazioni contro la realizzazione di nuovi elettrodotti e contro progetti di infrastrutture viarie (dalle tangenziali fino al noto caso dell'altà velocità Torino-Lione).

La città metropolitana in cui più numerosi sono i casi di impianti contestati risulta essere Venezia, con nove casi. Si tratta come osservato di discariche e centrali a biomasse, ma anche di elettrodotti. Nei casi di infrastrutture per il trasporto

(di merci, persone o energia) le mobilitazioni della cittadinanza superano i confini della città metropolitana e assumono carattere interprovinciale (nelle immagini sono le mobilitazioni situate in comuni estranei alle dieci province metropolitane). È il caso dell'autostrada BreBeMi che insieme a Milano interessa Brescia e Bergamo, della Pedemontana Lombarda che coinvolge il comune di Cassano Magnago (VA) insieme ai comuni di Melzo (MI) e di Osio Sotto (BG), dell'elettrodotto tra Venezia e Volpago (TV), dell'elettrodotto Dolo-Camin che coinvolge il comune di Padova. Nel caso di Roma si registra il maggior numero di mobilitazioni relative allo smaltimento dei rifiuti, con i casi delle discariche di Malagrotta e di Monti dell'Ortaccio, insieme al Termovalorizzatore di Albano. Condizione analoga è quella di Napoli, con le contestazioni relative alle discariche di Pozzuoli e Chiaiano e al termovalorizzatore di Ponticelli.

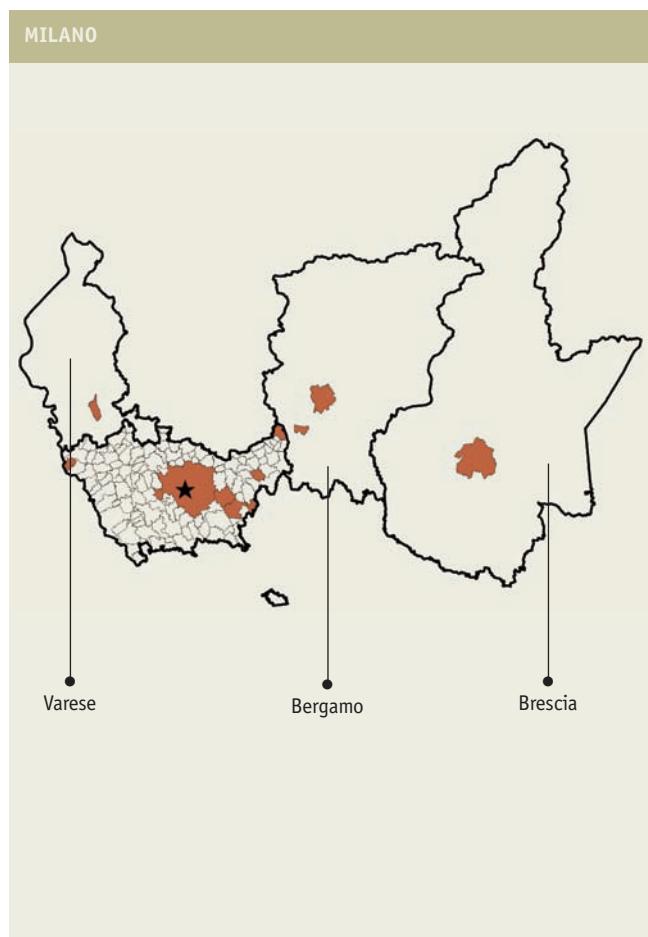
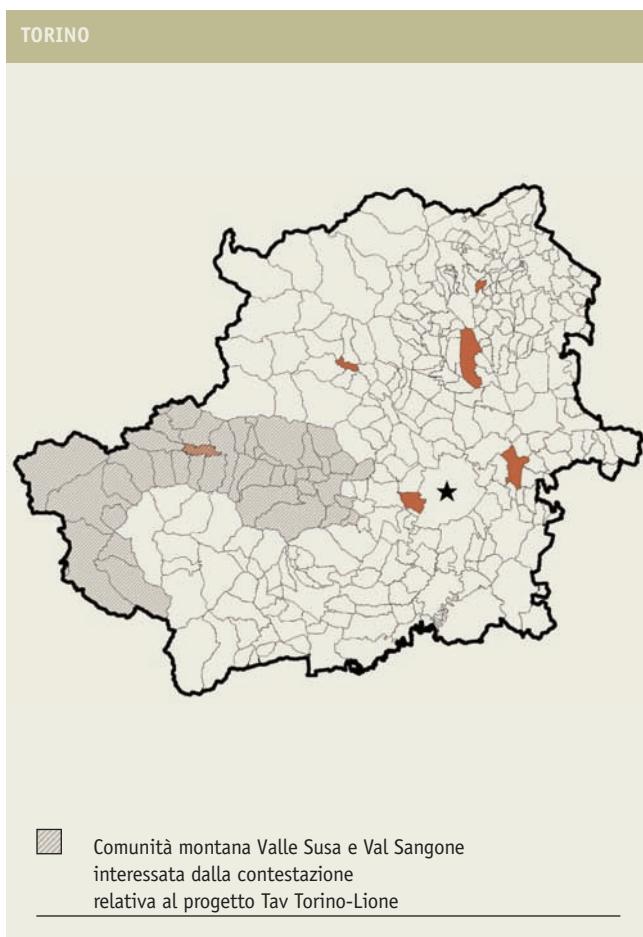
La diffusione di queste mobilitazioni, e la loro concentrazione nei territori periferici delle città metropolitane, sembra confermare un fabbisogno di partecipazione già emerso nell'analisi dei dati sull'affluenza alle urne. I nuovi governi metropolitani saranno posti di fronte alla sfida della legittimazione democratica delle proprie decisioni attraverso processi di partecipazione che sappiano prendere in carico le domande espresse dai cittadini. L'opportunità da cogliere dunque è quella di attingere ai saperi e alle competenze di cui sono portatori i cittadini attori di mobilitazioni territoriali per ingenerare processi di apprendimento nella produzione di politiche pubbliche. Molto si è detto sulla rilevanza in questo quadro degli strumenti e delle tecniche di partecipazione a disposizione delle istituzioni, locali e non. Processi partecipativi che devono essere attuati a monte della formulazione della politica e mettendo in campo tutte le informazioni relative ad essa, praticando il principio dell'*open data* e adottando strumenti già sperimentati in contesti diversi: dal *Debat Public* francese alle *Consultations* sulle politiche infrastrutturali in Gran Bretagna. È importante in questo quadro sottolineare come sia cruciale che i decisori siano disposti ad accettare come fisiologica la conflittualità che è insita nei processi decisionali

⁶ Merloni F., 1986, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, IRESM, Roma

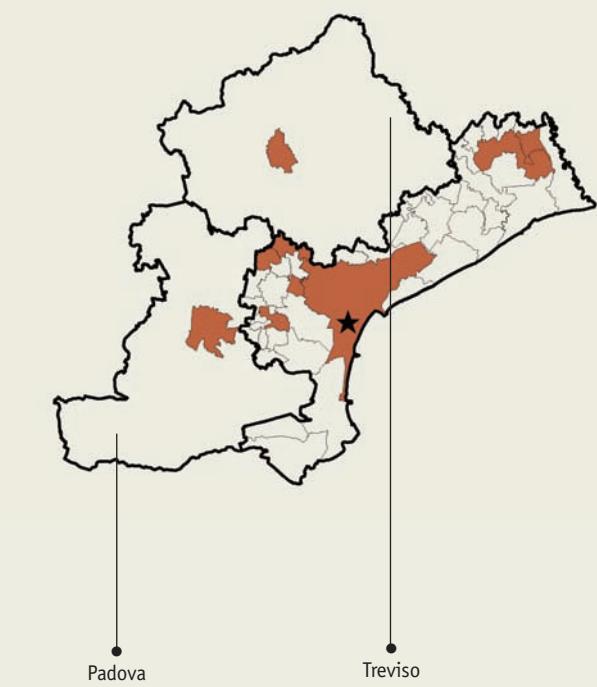
⁷ D'Albergo E., 2011, *Asimmetrie metropolitane. Scala, strategie urbane e trasformazioni istituzionali a Roma*, in d'Albergo E. e Moini G., *Questioni di Scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Ediesse, Roma

⁸ Il rapporto Nimby Forum, pubblicato annualmente da ARIS, riporta un censimento degli impianti e delle infrastrutture contestate da associazioni, comitati, comuni, partiti politici.

**FIGURA 3.5.1 GLI IMPIANTI CONTESTATI
NELLE CITTÀ METROPOLITANE**



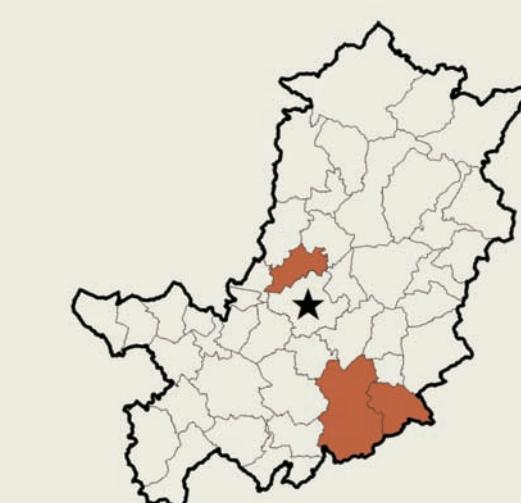
VENEZIA



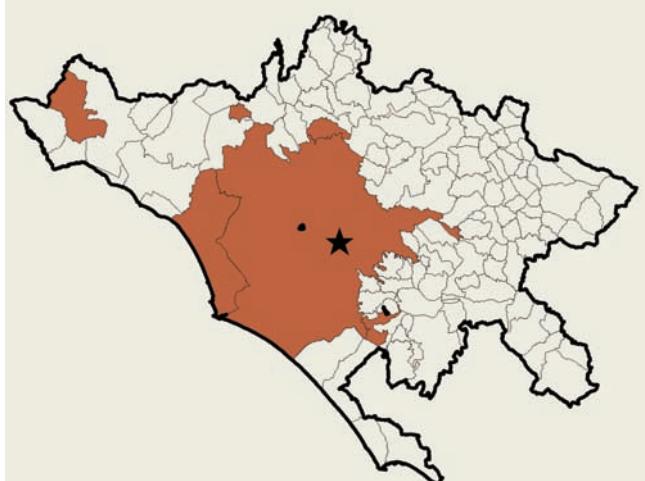
BOLOGNA



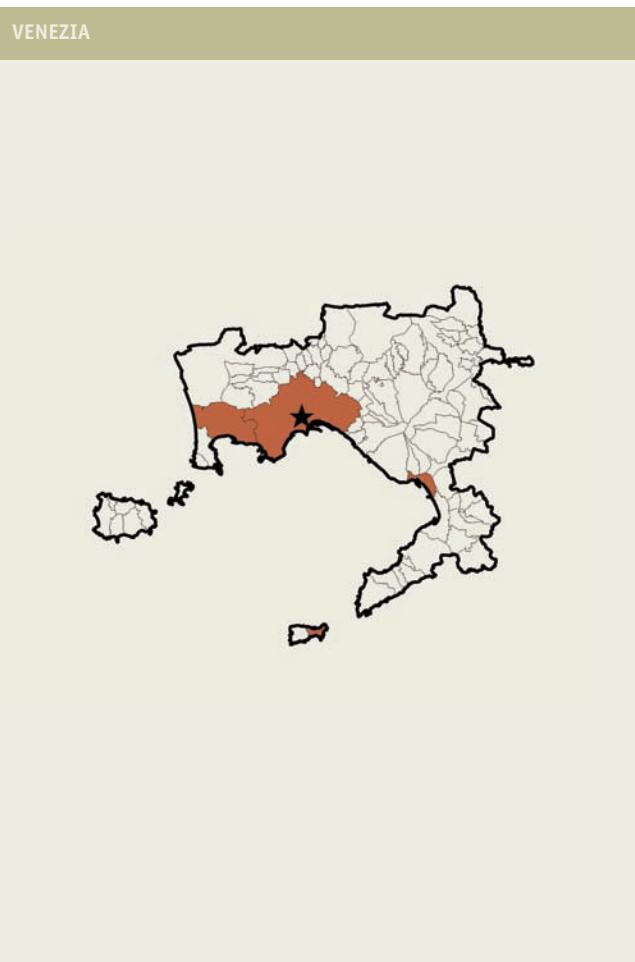
FIRENZE



ROMA



252



Fonte: elaborazione Cittalia
su dati ARIS-Nimby Forum 2013

CAPITOLO 4



L'AMBIENTE

Saggio introduttivo di Paolo Pileri

- 4.1 I rifiuti urbani
- 4.2 L'energia
- 4.3 Il suolo
- 4.4 La qualità dell'aria



PRINCIPALI EVIDENZE



La popolazione dei comuni centrali produce 603 kg di rifiuto procapite, i residenti dei comuni delle corone solo 522kg. La raccolta differenzia è più efficiente nelle corone che nei comuni centrali

Sono più di 73.000 gli impianti fotovoltaici presenti nelle città metropolitane, con una potenza installata di quasi due milioni di Kw

Il 53% della superficie territoriale complessiva delle città metropolitane è destinato all'uso agricolo

Il 14% della territorio metropolitano è in area SIC (Siti di Interesse Comunitario)

Il 45% dei comuni ricadenti nelle città metropolitane sono catalogati rischio idrogeologico elevato o molto elevato

Solo il 46% delle autovetture circolanti nelle città metropolitane sono a bassa emissione (categorie Euro 4 o superiore)

Paolo Pileri
DASTU, Politecnico di Milano

256

CAMBIARE PER RIPARTIRE

L'OCCASIONE DEL NUOVO GOVERNO METROPOLITANO PER SCIOLIERE CINQUE NODI CRUCIALI DELL'URBANISTICA

Entriamo subito nel vivo: se vuole veramente tornare a contare qualcosa in questo Paese, l'urbanistica deve scrollarsi di dosso decenni di lentezze e anche di ambiguità (in qualche misura esse sono state autentico disimpegno) e liberarsi di un buon numero di fardelli ed errori. Questo è ciò che va chiesto ad ogni progetto di riforma che coinvolga l'urbanistica, compresa la costituzione, ma soprattutto il funzionamento, delle aree metropolitane che può divenire un importante banco di prova per suscitare alcuni cambiamenti necessari.

La crisi di oggi è acceleratore di patologie contratte nel passato, ma anche di inedite e possibili vie di uscite se si attiva il coraggio necessario per cambiamenti radicali. La crisi in cui siamo e in cui è anche l'urbanistica è una "tempesta perfetta", multidimensionale e polisistemica¹. Per quegli errori cronici, oggetto di questa riflessione, è tempo quanto mai opportuno per decidere la loro estirpazione non solo da prassi e norme, ma anche dall'immaginario sociale e politico in cui si sono fissati come qualcosa di impossibile da rimuovere, come se fossimo condannati a portarceli dietro per sempre. Invece si può cambiare. Nonostante le molte sfortunate specificità nazionali rimane la responsabilità civile di tutti noi di pensare un futuro urbanistico per questo Paese che prenda le distanze da ciò che ci ha persuaso a pensare per slogan 'giusti a prescindere': la casa nel verde; l'edilizia è il volano dell'economia; liberi di muoversi come si vuole; abbiamo poche strade; etc. Invece quel-

l'edilizia non può essere (più) il gran volano dell'economia. Non di certo della prossima economia e non certo l'edilizia delle espansioni urbanistiche su terreni agricoli. Lo è stata in un certo periodo forse, e comunque al prezzo di grandi esternalità. Ma non lo potrà più essere, non foss'altro perché in alcune parti del Paese non c'è più spazio fisico. E poi, molte di quelle espansioni così disperse e diffuse ci hanno cucito addosso ferite paesaggistiche profondissime e innalzato i costi pubblici oltre ogni misura. O prendiamo coscienza che alcuni cambiamenti devono attivarsi oppure continuiamo ad illuderci o a farci ingannare dietro l'idea che prima o poi se ne uscirà e tutto tornerà come prima.

La pianificazione urbanistica è un luogo dove si depositano le scelte politiche e istituzionali di tutte le amministrazioni che governano il territorio alle diverse scale geografiche. Da quella dipende una buona parte della qualità della nostra vita. Ma qualcosa non ha funzionato in questi decenni. E già non funzionava quarant'anni fa visto che negli anni '60 più d'uno lamentava il fallimento dell'urbanistica. Una prova vigorosa di quel disagio lo ritroviamo nella narrazione indignata e insieme coraggiosa² di Aldo Natoli³ quando parlava di «naufragio» dell'urbanistica» evidenziando alcuni errori di sistema che sono esattamente gli stessi di oggi: la rendita, l'indifferenza nella iniziativa governativa e nelle discussioni parlamentari della pianificazione urbanistica, i conflitti tra interessi privati, decisioni pubbliche e poteri politici, la frammentazione e la solitudine municipalistica, etc. Alcuni di questi errori di sistema, e tanti altri, hanno attraversato le figure più diverse della cultura italiana: sono stati la lotta politica di ministri come Fiorenzo Sullo; denunciati da Giovanni Astengo sulle pagine di Urbanistica, da Emilio Sereni, Leonardo Benevolo, Giorgio Ruffolo, Antonio Cederna, Piero Bevilacqua, Edoardo Salzano; ripresi da figure della cultura italiana apparentemente "non addette ai lavori urbanistici" come Leonardo Borgese, Adriano Olivetti, Alex Langer, Laura Conti, Andrea Zanzotto, Pier Paolo Pasolini, Italo Calvino (La speculazione edilizia è del 1958 - 1963) o da Francesco Rosi nel suo magistrale *Le mani sulla città* (1963). E tanti altri.

Ripresi in mano oggi, quegli scritti, quelle immagini, quelle scene, quelle denunce sono la misura insopportabile dell'arretratezza che ancora morde e che attende di essere sconfitta con atti di concretezza che generino sia alcune riforme decisive e sia un nuovo ambiente culturale capace di accogliere quei cambiamenti, farli propri, sentirli giusti e sostenerli nel tempo. Già, perché, una serie di prassi distorte e una continua e crescente corruzione (morale, tecnica e culturale) hanno prodotto veri e propri guasti nella nostra cultura al punto da confondere ciò che è sano da ciò che non lo è.

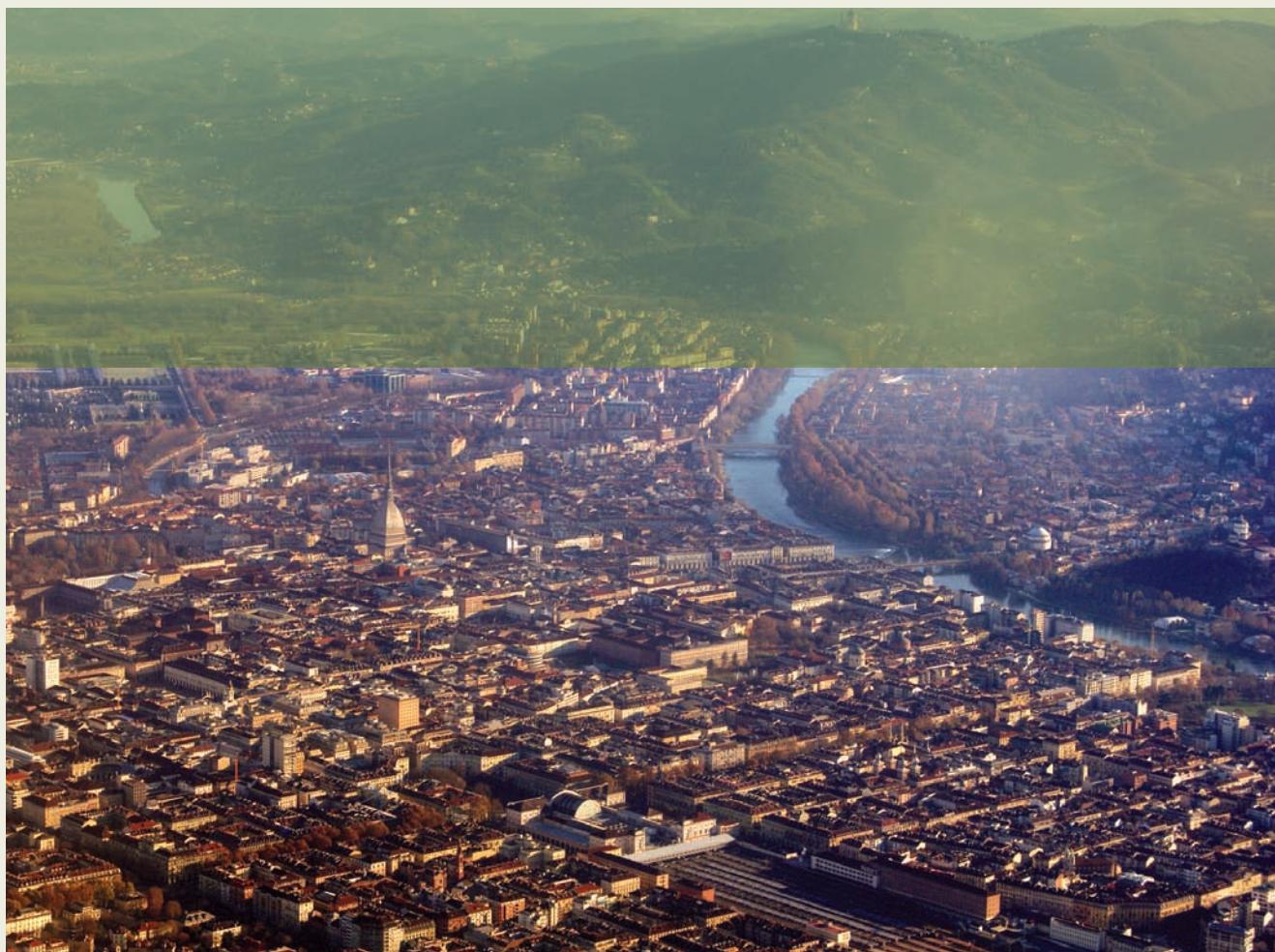
Va allora colta ogni buona occasione per innescare il cambiamento culturale e pratico. L'istituzione delle aree metropo-

1 M. Cacciari (2013), Quelle possibili vie di fuga dall'annunciata apocalisse, in Eddyburg

2 Indignazione e coraggio sono le ma-

gnifiche figlie della speranza, secondo Pablo Neruda

3 Cfr prologo alla proposta di legge n. 296 del 1963



litane può divenire l'opportunità per rimettere mano ad alcuni dispositivi generali a patto di i) avere una prospettiva chiara che energicamente voglia risolvere quegli errori di sistema presto e bene, di ii) riaffermare la dimensione pubblica della pianificazione urbanistica (troppo inquinata da incursioni private) e di iii) rendersi conto che un gran pezzo della **sfida che la attende sta nell'incorporare strutturalmente e prioritariamente questioni che hanno a che fare con ambiente⁴, ecologia, agricoltura, cibo, clima, acqua.**



I cinque nodi dilemmatici trattati qui di seguito aprono a cinque prospettive per un'agenda di governo. Tutti hanno nel solo una sorta di comun denominatore in quanto **l'uso del suolo rimane la questione nodale attorno a cui ruota la pianificazione urbanistica** ed è quindi un'ottima lente attraverso la quale rileggerla e correggerla.

1° NODO: ABBATTERE LA RENDITA

«Se questa questione non viene risolta, è perfettamente inutile parlare di pianificazione urbanistica. Non vi sarà, non continuerà ad esservi, altra pianificazione che quella imposta dai più potenti interessi economici particolari⁵. Così, cinquant'anni fa, l'onorevole Aldo Natoli rivolgendosi ai suoi colleghi in Parlamento durante la prolusione a favore della proposta di legge 'Disciplina dell'attività urbanistica' presentata il 26 luglio 1963. Potrà sembrare una posizione un po' forte e forse lo è. Potrà anche essere additata come appartenente ad una certa ideologia politica, è forse lo era. Sta di fatto che quelle parole così nette rimangono, pur nella loro antipatia, assolutamente attuali. Anzi vi è il caso che quanto accaduto in questi cinquant'anni, ma soprattutto dagli anni '90 in poi,

abbia reso sempre più vero il timore paventato da Natoli. Timore che aveva contagiato anche Aldo Moro, certo di estrazione più moderata, il quale il 12 dicembre 1963, rivolgendosi alle Camere per il suo primo discorso da Presidente del Consiglio disse «Il ritmo disordinato che ha assunto negli ultimi anni lo sviluppo degli insediamenti urbani è stato accompagnato da una sostanziale sopraffazione dell'interesse privato sulle esigenze della comunità, da un'irrazionalità e disumanità degli sviluppi delle nostre città, con la conseguenza di una diffusa e crescente distorsione del vivere civile. Tale situazione manifesta le manchevolezze e le insufficienze delle norme vigenti in materia; perciò il Governo s'impegna di prendere l'iniziativa per una radicale riforma della legislazione urbanistica. Obiettivi di fondo della nuova legge dovranno essere [...] c) **la creazione di un sistema nel quale i proprietari della aree edificabili vengano a trovarsi in posizione di assoluta indifferenza rispetto alle decisioni dei piani sulla destinazione delle aree di loro proprietà**; d) l'avocazione alla collettività nella misura massima possibile delle plusvalenze co-

4 Quando cito il termine 'ambiente' non mi riferisco in prima istanza alla necessità che l'urbanistica porti dentro di sé le retoriche delle soluzioni tecnologiche ambientali, stigmatizzabili nel quartiere ecosostenibile o nella nuova edilizia energeticamente efficiente. Mi riferisco piuttosto a qualcosa di più ampio che ha a che fare con **la conoscenza e il rispetto dell'ecosistema, del paesaggio, della natura** in quanto pilastri fondanti la cultura civile. Riscattare il pensiero ambientale in quanto alimentatore di cul-

tura civile e non veicolo di rimedio tecnologico da applicarsi in caso di necessità o, peggio, per generare nuove forme di consumismo 'green' o 'smart' mi pare una sfida importante su cui lavorare. Pensare ecologicamente e agire politicamente diviene quindi un possibile riordino dei fattori per poter sempre più e meglio occuparsi di politiche del 'noi' e non del 'tu'.

5 Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Proposta di legge n. 296 presentata il 26 luglio 1963. Primo firmatario on. Natoli; p. 1

munque determinatesi e la creazione di un meccanismo che eviti la formazione di nuove rendite per il futuro»⁶.

I proponimenti radicali invocati allora li abbiamo bisogno ancora oggi, epoca in cui la parola 'radicale' è inopportunamente fuori moda. Proponimenti che non riuscirono a tradursi in norme cogenti o non tutti. Sicuramente l'obiettivo dell'abbattimento della rendita non si riuscì a portare a compimento, mentre altri lo furono (gli oneri di urbanizzazione, la regolazione della concessione edilizia, gli standard urbanistici, etc.). Avremmo un'altra Italia, ma soprattutto un'altra cultura edilizia e urbanistica.

La rendita fondiaria era e rimase il patto neanche tanto occulto che metteva d'accordo tutti agendo di rimessa su quel crinale pericoloso per tutti che si chiama massimizzazione dell'interesse privato a scapito dell'interesse collettivo (pubblico e comune), ovvero speculazione. **Una speculazione per giunta facile perché azionata, di fatto, da un semplice atto politico che si concretizzava nel piano urbanistico locale**, che si faceva scudo con leggi speciali (famoso il riferimento a ciò che fece Francesco Rosi nel suo film *Le mani sulla città*) o con più recenti retoriche di crescita economica (famoso **il decreto Tremonti con cui si avviò una cospicua capannonizzazione** addirittura in spregio ad ogni strumento urbanistico, consacrando l'idea che il proprietario era anche urbanista di se stesso). A tutto ciò si aggiunga la corruzione e l'innesco di aree grigie dove ha vissuto e vive il perenne conflitto di interesse tra interessi privati e decisioni pubbliche.

Chi tocca la rendita 'muore'? Se rileggessimo la biografia di chi ci ha provato, come l'allora ministro Fiorentino Sullo, dovremmo concludere dicendo 'sì', visto che egli si ritrovò esiliato in patria per i suoi tentativi.

Dopo cinquant'anni siamo ancora fermi più o meno a quel punto: abbattere la rendita o lasciare tutto così come è? **Alcune leggi e alcuni provvedimenti qualcosa (poco) hanno eroso di quel 'guadagno immeritato'**, ma ciò che rimane è ancora infinitamente elevato e forse solo la crisi attuale sta agendo da abbattitore (ma non mi fiderei!). La persistenza della rendita è problematica non solo perché iniquamente distribuisce vantaggi a pochi e esclude tanti, ma soprattutto perché inquina alle basi l'architettura istituzionale degli uffici preposti a prendere le decisioni urbanistiche. Molte sono le pressioni sulla politica da parte tanto dei piccoli proprietari quanto di immobiliari, finanziarie e fondi immobiliari. Molte sono le tentazioni della stessa politica quando ha tra le mani quel potere così di-

screzionale e così elevato e incontrollato: non poche sono le cronache che ci raccontano di atti a vantaggio dei propri rappresentanti o dei propri familiari o amici (quello che è anche ormai noto come familismo morale). E allora **questo è di nuovo il nodo che anche l'attuazione di un disegno come quello delle aree metropolitane, ad esempio, si troverà a dover affrontare** a meno di spostare solo ad un livello decisionale più alto ciò che prima avveniva più in basso. **Le soluzioni possibili sono varie e vanno da quelle prettamente fiscali, a quelle che ancora accarezzano i meccanismi proposti da Sullo e Natoli riportando così il guadagno immobiliare al differenziale (e al rischio di impresa) tra costi di impresa e ricavi di vendita senza quel guadagno immeritato che nessun altro settore ha, a quelle che introducono il danno ambientale all'interno del circuito urbanistico-edilizio costringendo questo a forme di forte compensazione**, etc.

Al momento i progetti di legge si sono tenuti alla larga dalla rendita, purtroppo. Ma le prossime politiche di governo del territorio dovranno trovare il coraggio di misurarsi in modo radicale con questo problema anche perché si tratta di frenare un processo corruttivo da un lato e fortemente dissipativo dall'altro che sta sottraendo a tutti, in nome dell'interesse di qualcuno, i vari benefici (ecosistemici, ambientali e sociali) che un suolo libero (agricolo o naturale) è capace di assicurare quando non è cementificato. La proposta più semplice è quella di agire sul piano fiscale innalzando la quota di oneri di urbanizzazione ben oltre il 4-8% attuale delle grandi città italiane (calcolato sul valore di mercato del costruito) e avvicinandosi piuttosto al valore tedesco che a Monaco di Baviera sfiora il 30%.

2° NODO: RIDURRE LA FRAMMENTAZIONE AMMINISTRATIVA/RIDISEGNARE LE COMPETENZE SULL'USO DEL SUOLO

L'Italia è il paese dei 1.000 comuni che, per la verità, sono 8.093. Rappresentano da sempre la storia di questo Paese e custodiscono le sfumature della nostra cultura. E non è questo a preoccuparci. Anzi. Ogni comune assolve contemporaneamente la funzione di municipio, cioè di luogo e arena di rappresentanza politica; di agenzia, cioè di luogo deputato all'erogazione di specifici servizi; di potestà sui beni e sulle risorse locali (tra cui suoli), cioè di sorgente di regole e in particolare regole che riguardano l'uso del suolo e di altre risorse naturali⁸. Non sono le prime due funzioni a preoccuparci, ma è l'abuso della terza che si è aggravata sempre più anche grazie al venir meno degli istituti di coordinamento intercomunale e del contrarsi della cultura della cooperazione tra amministrazioni che ha spesso ceduto il posto ad esacerbate posizioni autonomiste con il risultato che ognuno ha generato la propria proposta di urbanizzazione/espansione non curandosi di ciò che avveniva qualche centinaio di metri oltre il confine. Vi sono molte asimme-

⁶ Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Seduta di giovedì 12 dicembre 1963, p. 3958-3959

⁷ Cfr. R. Camagni (2013), *Politiche pubbliche per la casa e rigenerazione urbana: condizioni per il rilancio in epo-*

ca di crisi, in A. Boatti, *Abitare in Lombardia ai tempi della crisi*, Maggioli editore

⁸ Cfr. P. Pileri, E. Granata (2012), *Amor Loci. Suolo, ambiente, cultura civile*, Raffaello cortina editore

trie nella geografia amministrativa dei comuni italiani e non possiamo ignorarle in fase di riforma del governo del territorio. Oltre il 70% dei comuni italiani ha meno di 5000 abitanti ovvero sono piccoli comuni⁹. Questo 70% gestisce più della metà del territorio nazionale (54%) e del suo paesaggio spesso più bello, sebbene vi abiti solo il 17% della popolazione e a questo numero fanno riferimento i finanziamenti ricevuti dalle regioni. La frammentazione amministrativa si è acuita in questi anni anche a causa del progressivo depotenziamento delle forme di coordinamento istituzionale tra i comuni: province, comunità montane e persino regioni hanno in molti casi abdicato ad un controllo diretto delle decisioni locali in materia di uso del suolo trasferendo ai comuni sempre più ampi poteri in virtù di principi di autonomia locale e di sussidiarietà¹⁰. L'autodeterminazione dei comuni in materia urbanistica è quindi progressivamente cresciuta (l'esempio della Lombardia con la LR. 12/2005 è emblematico) nello stesso momento in cui a quei trasferimenti di poteri corrispondevano paradossalmente graduali erosioni dei trasferimenti economici dallo Stato e dalle Regioni (il caso della soppressione dell'ICI è stato eclatante). Nel frattempo veniva concesso al comune, a mo' di compensazione, di poter utilizzare gli oneri di urbanizzazione per far fronte alle spese correnti¹¹. Mettere assieme tutti questi elementi offre una chiave interpretativa che ci aiuta a cogliere alcune accelerazioni sui consumo di suolo registratesi proprio negli ultimi dieci-quindici anni e che hanno colpito anche, e molto, i piccoli comuni. Prendiamo il caso della Lombardia con i suoi 1546 comuni (di cui il 70% sotto i 5000 abitanti): nei comuni con 1000-2000 abitanti il consumo pro-capite di suolo agricolo è stato 3 volte maggiore che nei comuni con più di 50000 abitanti¹². Sono dati che non possiamo negare e che richiedono di fare alcune scelte che devono tener conto della diversa dimensione dei comuni e di quella che possiamo definire come una vera e propria patologia della frammentazione amministrativa. I comuni, lasciati soli e senza una cultura positiva sul valore del suolo, al di fuori della rendita, sono rimasti schiacciati verso il basso e obbligati a guardare rigidamente entro i propri confini. Ha prevalso una logica per competenza anziché una logica per cooperazione. Sempre più esposti alle pres-

9 Cfr. IFEL (2008, a cura di), i numeri dei piccoli comuni, ANCI, Roma

10 Non dimentichiamo però che l'esaltazione recente della retorica della sussidiarietà verticale, incoraggiata anche dall'Unione Europea, è stata interpretata tutta a ridosso dell'autonomie locali e delle loro autodeterminazioni (insostituibilità), indebolendo spesso la sensibilità ambientale e facendo dimenticare che le funzioni amministrative per le quali ci sia bisogno di un coordinamento al-

to, come quelle legate alle questioni ambientali e di paesaggio, devono essere concentrate su un altro livello di governo in grado di garantire una migliore cura dell'interesse pubblico, in un'accezione di sussidiarietà che risale verso l'alto. Cfr. Pileri P., Granata E. (2012), Amor Loci, Raffaello Cortina, p. 194

11 Cfr. Pileri P. (2009), Suolo, oneri di urbanizzazione, spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica, in "Territo-

sioni locali e sovralocali, hanno reagito spesso nel modo peggiore: urbanizzando per fare cassa con gli oneri di urbanizzazione¹³; per incapacità a respingere le domande di edificazione che provenivano da ambienti vicini alle cerchie amicali o familiari o politiche o professionali; per debolezza a produrre alternative valide. Per altre vie è accaduto di nuovo quel che già Natoli vide nel 1963 quando l'assenza (voluta) del coordinamento territoriale «finiva per segregare in un ambito municipalistico l'impostazione della programmazione urbanistica, senza alcun intervento con i pubblici interventi e gli investimenti di provenienza statale»¹⁴. Privando i comuni di una solida capacità finanziaria e non controllando la capacità/qualità di spesa si è giunti al loro indebolimento cronico, al loro sfinimento che li ha portati quasi sempre a cedere di fronte al «gioco di potenti forze di speculazione»¹⁵. Fin tanto che la proprietà del suolo urbano rimarrà nel nostro Paese «un istituto ammantato di prerogative inviolabili»¹⁶ dove addirittura è il soggetto privato a proporre al comune cosa e dove urbanizzare, la decisione dei comuni in materia di uso del suolo rimarrà sempre più sotto scacco, soprattutto nei comuni più piccoli, ovvero nel 70% dei casi. Questo individualismo amministrativo diviene ancor più acuto e perverso negli esiti quando è applicato a paesaggio ed ambiente che per loro natura costituzionale non c'entrano nulla con i confini di questo o quel comune. Nessun bosco, nessun torrente o roggia, nessun paesaggio ma neppure una sola molecola di anidride carbonica riconosce in un confine amministrativo una geometria a cui conformarsi. Questo significa che tutte le deleghe che, *de iure o de facto*, oggi i comuni hanno e che riguardano ambiente e paesaggio, in primis l'uso del suolo, vanno ripensate e probabilmente riassegnate a soggetti più compatibili con la scala dei fenomeni ambientali e più lontani e/o capaci di opporsi alle pressioni speculative locali. Oppure i comuni devono andare verso la fusione, come accaduto in altri paesi come Belgio o Gran Bretagna, o Svizzera dove sono state introdotte precise politiche di incentivazione per la fusione dei comuni e disincentivazione al mantenimento dello status quo. In tal senso l'idea della città metropolitana come aggregato unico potrebbe essere una risposta deframmentante vincente, ma bisognerà vedere se i comuni che ne faranno parte saranno di-

rio", n. 44, pp. 88-92.

12 Cfr. Pileri P. (2013), La tutela del suolo (risorsa ambientale e bene comune) nel cuore dell'agenda urbana, in Atti del seminario del Forum dell'Agenda urbana italiana, Roma 23 gennaio 2013, CSS, p. 44-49

13 Per altro l'uso degli oneri di urbanizzazione per alimentare la spesa corrente è stato recentemente prorogato, continuando ad alimentare quell'incultura per la quale il suolo è come un assegno in bianco che il co-

mune può usare per dar fiato al proprio bilancio. Questa mossa purtroppo ha il sapore di un condono che può solo facilitare i consumi di suolo e penalizzare chi è stato virtuoso fino ad oggi rinunciando a fare cassa con gli oneri di urbanizzazione.

14 Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Proposta di legge n. 296 presentata il 26 luglio 1963. Primo firmatario on. Natoli; p. 2

15 *Ibidem*; p. 2

16 *Ibidem*; p. 2

sposti a cedere alla città metropolitana alcune prerogative urbanistiche, tra cui proprio la decisione operativa sull'uso dei suoli e sulle politiche legate a quegli usi. Altrimenti si rischia di cambiare poco o nulla rispetto alle prassi attuali. **Tutto il territorio attende una riforma urbanistica e non solo le aree metropolitane.** Non bisogna correre il rischio di generare ulteriori pezzi di paese che vanno a velocità differenti e bisogna mantenere l'attenzione alta su tutto ciò che rimane 'fuori' da quelle aree in attesa di riforme strutturali e di altra natura. Non è sicuramente intenzione di nessuno generare isole 'felici' in un mare di comuni continuamente frammentati e scoordinati. Ma è un possibile rischio e quindi da evitare per non scivolare in conseguenze sociali e ambientali problematicissime.

3° NODO: METTERE LA QUESTIONE AMBIENTALE AI PRIMI POSTI DELL'AGENDA

Ripercorrere alcune date topiche che hanno visto la nascita di leggi ambientali in Italia ci dà la fotografia di quanto l'ambiente sia un tema che arriva con cronico ritardo nella scena pubblica. È del 1986 l'istituzione del ministero dell'ambiente. È del 1991 la legge quadro sulle aree protette. È del 2001 l'ingresso in costituzione della parola 'ecosistema'. È del 2006 il testo unico ambientale. È del 2007 il recepimento della Valutazione ambientale strategica (la direttiva europea che la istituiva era del 2001). Tutti questi ritardi e queste lentezze hanno segnato anche l'urbanistica e quelli che l'hanno praticata, producendo inculture, disattenzioni e alimentando un generale atteggiamento di minorità per l'ambiente che aiuta a spiegare anche quella crescente. **Non stupisce se in questo contesto il suolo non sia stato mai considerato parte dell'ecosistema ma piuttosto piattaforma per le attività antropiche.** Il suolo sta sotto i nostri piedi e non in cima ai nostri pensieri. Questo posizionamento è purtroppo ben rappresentato nella nota definizione che il testo unico ambientale (d.lvo 3.4.06 n. 152, "Norme in materia ambientale") dà del suolo e nell'indifferenza con cui tale erronea definizione continua a sopravvivere.

Art. 54 (definizioni)

1. Ai fini della presente sezione¹⁷ si intende per:
 - a) suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali;

Il legislatore inciampa in una tautologia grave, definendo il suolo con se stesso e non cogliendo che il suolo è una risorsa ambientale che non ha nulla a che fare con le infrastrutture e

17 Sezione I. Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione
18 Cfr. COM(2006)231 definitivo; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni - Strategia

tematica per la protezione del suolo
19 Si veda un interessante passaggio chiave riportato nella sentenza del TAR di Brescia del 16 novembre 2011 (n. 01568/2011), poi confermata in Consiglio di Stato il 17 settembre 2012 (n. 04926/2012 REG.PROV.COLL.), se-

gli insediamenti che, al contrario, ne costituiscono degli antagonisti in quanto sono loro parte del problema che genera il consumo di suolo.

Di altra natura la definizione di suolo proposta (sempre) nel 2006 dalla Commissione Europea al Parlamento Europeo dove invece la dignità del suolo in quanto risorsa multifunzionale emerge pienamente e con essa subito scatta l'esigenza della tutela.

il suolo è «Lo strato superiore della crosta terrestre costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera.

Visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che esso sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile. Il suolo ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; funge da piattaforma per lo svolgimento delle attività umane; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool genico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, i nutrienti e il carbonio [...]. Per l'importanza che rivestono sotto il profilo socioeconomico e ambientale, tutte queste funzioni devono pertanto essere tutelate»¹⁸.

Interessante il parallelismo e curiosa la contemporaneità temporale tra le due definizioni. La distanza tra le due definizioni non è solo abissale ma è addirittura imbarazzante e non vi è altra strada che la immediata correzione con una definizione 'nazionale' di suolo che lo riconosca risorsa ambientale a tutti gli effetti¹⁹, come ha fatto il cosiddetto provvedimento Catania e come sta facendo il governo Letta attualmente riprendendo quella proposta²⁰ per la quale il suolo non edificato è un bene ambientale/paesaggistico e pertanto ricade in pieno nelle competenze degli articoli 9 e 117 della Costituzione Italiana. Nel momento in cui il suolo non urbanizzato diviene bene ambientale, esso diviene anche un bene che da gestire ben al di là della frammentazioni locali richiamate sopra e coerentemente con lo status ambientale proprio delle risorse. Questo potrebbe anche facilitare lo stop dei processi di consumo (per cui occorrono limiti secchi) e, auspicabilmente risolvere un'altra pia-
ga urbanistica che è quella dei residui di piano (ovvero della potenziale edificabilità sulle aree di espansione che, però, non sono state attuate) che devono poter essere azzerati dopo un certo periodo di tempo evitando si protraggano o divengano oggetti di scambio sul piano della perequazione.

Senza orientamenti precisi e unitari su tutti tali nodi con-

ondo la quale «sottrarre aree agricole significa autorizzare una edificazione che altererà gli equilibri dei valori ambientali tra aree urbanizzate e aree ambientali». Si tratta a tutti gli effetti di un primo atto, che fa giurisprudenza, con il quale indiret-

tamente si stabilisce che il suolo è fonte di funzioni ambientali strategiche per gli equilibri e la qualità della vita.

20 Cfr. decisioni del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2013 confluite nel cosiddetto 'decreto del fare'

tinueranno a sopravvivere ambiguità e lentezze che faranno il gioco degli interessi di chi continua a premere per consumare suolo e auspica l'immobilismo e il mantenimento di norme e definizioni più morbide e permissive.

4° NODO: L'URBANISTICA DEVE OCCUPARSI ANCHE DI CIBO E DI SICUREZZA ALIMENTARE

L'urbanistica italiana pare sia stata afflitta per anni da una sorta di principio di indeterminazione che non le consentiva di leggere contemporaneamente il legame tra espansione delle urbanizzazioni e diminuzione della produttività agricola. Eppure è abbastanza scontato ai più che all'avanzare della città corrisponde un indietreggiare della campagna. In appena 8 anni nella sola Lombardia sono stati urbanizzati oltre 34.000 ettari di aree agricole e altri 10.000 sono stati persi²¹. Nonostante l'evidenza di tale rapporto causa-effetto, la disciplina urbanistica non si è mai fatta carico veramente del problema alimentare di cui essa stessa era parte responsabile. Nel luglio 2012 il ministro all'agricoltura Catania ha sollevato la questione presentando un rapporto dal titolo inequivocabile: "Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione. Perdita di terreni agricoli, approvvigionamento alimentare e impermeabilizzazione del suolo". All'interno si legge: «Attualmente l'abbandono [di aree agricole] riguarda la porzione più ampia dei terreni sottratti all'agricoltura. Tuttavia, la cementificazione, o impermeabilizzazione del suolo per utilizzare la terminologia scientifica, è il fenomeno che desta maggiori preoccupazioni. Essa, infatti, oltre ad essere irreversibile e con un elevato impatto ambientale, interessa i terreni migliori sia in termini di produttività che di localizzazione: terreni pianeggianti, fertili, facilmente lavorabili e accessibili quali, ad esempio, le frange urbane, le aree costiere e quelle pianeggianti (p. 3)». «La riduzione maggiore riguarda la superficie a seminativi e i prati permanenti, ovvero i due ambiti da cui provengono i principali prodotti di base dell'alimentazione degli Italiani: pane, pasta, riso, verdure, carne, latte (p. 4)». «La continua perdita di terreno agricolo porta l'Italia a dipendere sempre più dall'estero per l'approvvigionamento di risorse alimentari. [...]. Secondo una stima effettuata dal Ministero delle Politiche agricole, Alimentari e Forestali, l'Italia attualmente produce circa l'80-85% delle risorse alimentari necessarie a coprire il fabbisogno dei propri abitanti. In altre parole, la produzione nazionale copre poco più dei consumi di tre italiani su quattro (p. 7-8)». È stata la prima volta, sicuramente negli ultimi 25 anni, che un Governo ha fatto dichiarazioni simili presentando un disegno di legge non solo per frenare i consumi di suolo ma anche per riportare dalla periferia al centro la decisione sul destino degli spazi non edificati con la leva della dimensione alimentare. Una mossa importante, raccolta con senso di responsabilità dalla stessa conferenza delle regioni, che solo

il termine anticipato di legislatura ha fermato²².

La sicurezza alimentare è un tema cruciale per il Paese a tutte le scale: un ettaro di suolo agricolo può dare da mangiare mediamente a non più 6 cittadini in un anno. E potrebbe anche ridursi se tenessimo conto meglio della quota di produzione che non arriva sulle nostre tavole perché viene esportata o prende la via della pattumiera. Se oggi in Lombardia, una delle regioni più agricole d'Italia, si è passati da poter alimentare 8,1 abitanti su 10 a 7 su 10 nell'arco di soli 8 anni (1999-2007) ovvero quasi 300.000 persone in meno sono alimentabili con cibo prodotto da quelle terre, questo lo si deve soprattutto all'incontrollato consumo di suolo. La contrazione della produzione agricola è il risultato della sommatoria di 1546 sottrazioni di aree agricole, tanti quanti sono i comuni. Ogni comune non si rende conto della responsabilità che ha, eppure l'effetto globale non è per nulla trascurabile. Una sorta di effetto domino: la decisione urbanistica del più piccolo tra i comuni concorre a ridurre l'autosostenibilità alimentare locale come nazionale. Tutto ciò è ancora la riprova sia di quanto dannosa sia la frammentazione amministrativa e la decisione scordinata sull'uso dei suoli e sia di quanto sia necessario avviare riforme per un'urbanistica realmente capace di un immaginario culturale fortemente interdisciplinare in cui gli attori decisionali siano in grado di tenere insieme più aspetti dando a ognuno di questi la giusta importanza relativa secondo ciò che è l'interesse generale. L'urbanistica gestisce uno dei beni comuni più preziosi e non riproducibile, il suolo, e come tale deve ridisegnare i suoi comportamenti e riscrivere le regole con cui agisce. Di nuovo, le aree metropolitana, che rappresentano un bacino di domanda alimentare concentrato, mantengono con i luoghi della produzione un legame fondamentale che non può essere solo commerciale, ma richiede di promuovere una cultura unitaria di rispetto dei paesaggi agrari e l'elaborazione regole di tutela e sviluppo capaci di non deprimere proprio quelle peculiarità e quei patrimoni ambientali.

5° NODO: LE INFORMAZIONI VANNO COORDINATE, RESE ACCESSIBILI E SOPRATTUTTO USATE PER DECIDERE

La conoscenza delle variabili chiave è sempre imprescindibile per disegnare le future politiche locali delle città. Conoscere i dati strutturali che caratterizzano la città e i suoi abitanti è un'operazione assolutamente irrinunciabile in un Paese civile.

21 Cfr. CRCS (2010), Rapporto 2010, InuEdizioni

22 Come già ricordato, oggi quel disegno di legge è stato ripreso dal Governo Letta nel cosiddetto 'decreto del fare'. Quella bozza richiede numerose implementazioni per essere efficace:

l'augurio è che vengano fatte e presto con quel senso di radicalità che auspica un moderato come Aldo Moro nel suo discorso di fiducia alle Camere del 12 dicembre 1963, proprio denunciando il disordine urbanistico insopportabile di quei tempi.

262

Aiuta il cittadino a capire ed orientarsi. Aiuta i funzionari a interpretare e suggerire. Aiuta l'amministratore a guidarle. Al contrario l'opacità nei dati, la lentezza nel raccoglierli ed elaborarli, la loro non-pubblicazione, l'assenza addirittura di rilevazioni sistematiche sono grandi attentatori delle politiche urbane e territoriali e occorrono decisi investimenti per combatterli. **E non basta 'conoscere', ma occorre 'far conoscere' ovvero pubblicare i dati raccolti, formare e motivare gli addetti ai lavori e, particolare non da poco, renderli comprensibili e leggibili da tutti.** La conoscenza va quindi socializzata e deve mobilitare azioni capaci di disegnare buone politiche o correggere quelle esistenti, se no il tutto si riduce a mero esercizio. La cultura del dato per decidere deve ancora esprimersi del tutto nel Paese sebbene moltissimi passi in avanti siano stati compiuti negli ultimi anni. Nel settore 'suolo' siamo però fermi ad una scarsità di conoscenze spesso anche scoordinate tra loro. **Ancora oggi meno della metà delle regioni italiane hanno un database sugli usi del suolo aggiornato, multitemporale e uniformato agli standard di legenda Corine Land Cover.** Pertanto il dato effettivo sugli usi del suolo non è disponibile come neppure si può conoscere lo stato in cui versa la risorsa suolo. **Eppure tutti gli 8092 comuni italiani fanno un piano urbanistico cambiando i destini dei suoli senza accedere alle informazioni necessarie** e quindi senza neppur avere idea di cosa stia accadendo e senza aver piena consapevolezza della gravità degli effetti conseguenti.

Recentemente si sono tentati alcuni passi importanti (ISTAT e ISPRA hanno pubblicato alcuni rapporti che si trovano sui rispettivi siti www) ma occorrono investimenti culturali ed economici per allestire un sistema di monitoraggio moderno e trasferibile alla scala delle decisioni. Non occorrono solo nuovi dati, occorrono strategie di coordinamento sulle modalità di rilevazione, di definizione e di decisione di quali indicatori per misurare cosa, di invito (obbligato) ad usare i dati e gli indicatori per decidere (e l'invito è per tutti, politica inclusa). C'è chi misura il consumo di suolo come percentuale di superficie urbanizzata; c'è chi lo misura con un rapporto tra urbanizzato e abitanti residenti; c'è chi usa le variazioni nell'unità di tempo. Insomma la frammentazione e la mancanza di direttive uniformanti produce non solo confusione ma soprattutto incultura e deresponsabilizzazione. Non è solo il dato a mancare, ma la cultura del dato a servizio della decisione a rallentare l'arrivo del futuro.

"DIFENDERE L'AMBIENTE NON È UN LUSSO..."

...ma una fonte di lavoro". È il titolo di un articolo di Antonio Cederna²³, del 1978. Queste poche parole che agganciano la tu-

tela ambientale all'occupazione ci offrono una chiave strategica per portare l'urbanistica e la nostra cultura civile in un futuro diverso. Non possiamo permetterci di reiterare, pur con qualche formula smart o green, atteggiamenti strutturalmente aggressivi verso le risorse ambientali riproponendo strategie che alla prova dei fatti risulteranno di nuovo dissipative e che hanno contribuito a generare questa situazione ferendo a morte l'occupazione giovanile. Né possiamo di nuovo sottrarci al compito più arduo che è quello di eliminare quelle aree grigie dove proliferano comportamenti speculativi, corrutte, miope, interessi di specie e quegli infelici localismi (o semplicemente 'ismi') che tanto hanno danneggiato il Paese riducendolo in pezzetti in cronico conflitto tra loro (lo abbiamo già detto: in questo superamento le aree metropolitane si giocano una sfida cruciale). **Né ancora possiamo permetterci l'errore di delegare tutto alla tecnologia se non capiamo prima che le risorse stanno esaurendo e nessuna tecnologia sarà in grado di fare quel che la biodiversità fa per noi ogni giorno, quel che un solo metro quadrato di suolo fa.** Gli effetti ambientali, sociali, economici di quel modello di sviluppo, a cui l'urbanistica non si è opposta ed anzi ha spesso contribuito, li abbiamo negli occhi ogni volta che attraversiamo quell'informe *sprawl* tra una città e l'altra, tra paesaggi degradati, omologati, desertificati; li mangiamo quando arrotoliamo gli spaghetti non più fatti con il grano dei nostri suoli; li paghiamo ad ogni appuntamento con il fisco; li respiriamo ogni secondo passeggiando in città. Le politiche urbanistiche hanno la coda lunga ed entrano nelle nostre case e vite molto più di quel che immaginiamo. Ecco allora la necessità di svolta. Abbattiamo quegli errori che inquinano il futuro e vanificano gli sforzi buoni di alcune riforme, come potrebbe essere l'istituzione delle aree metropolitane o i progetti di legge per il contenimento dei consumi di suolo. **Riportiamo l'urbanistica nell'agenda di Governo** e immaginiamo riforme che disegnino assetti istituzionali nuovi e una revisione profonda delle competenze in materia urbanistica e nella decisione sull'uso del suolo, ma soprattutto **decidiamo di includere autenticamente la dimensione ambientale** (e non solo la sua variante tecnologica) **nella cultura del governo del territorio** adottando un atteggiamento che superi le linee di confine tra municipi e si faccia portatore di una cultura nuova in cui sarà l'uomo, con le sue strutture sociali, istituzionali ed economiche, ad adattarsi all'ambiente anziché ostinatamente provare ad adattare l'ambiente a sé. **Pensare ecologicamente, agire politicamente** è stato detto. Questo cambio di prospettiva non è né un lusso né una fissazione di alcuni e non solo va perseguito perché necessario a riparare alcuni ammaloramenti primariamente culturali, ma può generare un potenziale occupazionale strategico visto che nel nostro Paese non manca l'esigenza di prendersi cura dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, i grandi malati d'Italia.

23 Cfr. A. Cederna (2010), Scritti per la Lombardia, Electa

INTRODUZIONE

L'impatto generato dalla concentrazione di popolazione e attività sull'ambiente delle città porta a considerare l'ambiente urbano come una categoria di indagine a sé stante ed in qualche modo distinta dal concetto più generale di ambiente e di tutela ambientale.

Sono infatti unici sia i caratteri dell'ambiente urbano che gli strumenti di lettura dei fenomeni; ad esempio, l'inquinamento atmosferico presenta livelli di concentrazione da agenti inquinanti molto più elevati in città che nei contesti rurali (si pensi al fenomeno tipicamente urbano del PM10); così come l'inquinamento acustico determinato dal traffico veicolare, pur presente anche in strade extraurbane, ha un impatto sicuramente diverso all'interno delle città.

Le "nuove" città metropolitane sono da questo punto di vista estremamente eterogenee; se infatti i comuni centrali manifestano tutte le problematiche ambientali tipiche dell'alta concentrazione urbana, nelle corone metropolitane, ovvero nelle province, la tutela ambientale non costituisce di norma la priorità di intervento e di governo del territorio.

Parallelamente a queste evidenze, gli strumenti di indagine sul-

l'ambiente urbano sono più raffinati nelle città piuttosto che nei ring metropolitani. Ne è evidente dimostrazione la qualità ed il dettaglio dell'informazione disponibile presso i due principali istituti nazionali di ricerca che si occupano di ambiente: l'Istat e l'Ispra; questi istituti diffondono una collezione di informazioni estremamente dettagliata ed aggiornata sull'ambiente urbano, che non trova purtroppo corrispondenti in rilevazioni riguardanti lo spazio delle province metropolitane.

In definitiva il confronto comune centrale/corona metropolitana rileva una realtà duale sotto il profilo ambientale; dove nel capoluogo si manifestano gli effetti di un equilibrio instabile tra uomo e il suo ambiente, mentre nella provincia lo stesso rapporto non presenta criticità altrettanto manifeste.

Di seguito sono analizzati quattro temi ambientali di estrema importanza per la città del futuro. La nuova dimensione metropolitana infatti da un lato allarga saggiamente i confini della gestione unificata del territorio e dall'altro crea le condizioni per un uso più razionale delle risorse.

4.1 I RIFIUTI URBANI

264

La gestione dei rifiuti è un tema fondamentale del governo delle città. Il processo di produzione, raccolta, smaltimento e riuso del rifiuto trova attualmente diverse soluzioni nelle città metropolitane, dal conferimento in discarica (che le direttive comunitarie e la legislazione italiana scoraggia) alla valorizzazione del rifiuto, passando da un riduzione alla fonte della quantità prodotte. La dimensione metropolitana può essere occasione di ripensare la gestione del ciclo del rifiuto, che potrà essere governata in modo unitario su un'area più vasta

della dimensione comunale alla quale si è spesso costretti ad osservare la tematica, soprattutto quando come nel recente passato la cronaca ha portato alla ribalta l'inefficienza del modello di gestione del ciclo del rifiuto nelle grandi città.

Nelle città metropolitane si producono oltre 10 milioni di tonnellate di rifiuti urbani ogni anno¹. Roma, quindi Napoli, Milano e Torino sono le città metropolitane che producono le maggiori quantità di rifiuto. I comuni centrali contribuiscono a queste quantità con circa il 48%.

TABELLA 4.1.1 LA PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI (TONNELLATE) – ANNO 2010

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	valore assoluto	%	valore assoluto	%	valore assoluto	%
Torino	496.653	44	637.407	56	1.134.060	100
Milano	711.873	45	866.292	55	1.578.165	100
Genova	330.725	66	170.372	34	501.097	100
Venezia	192.164	36	347.160	64	539.324	100
Bologna	209.416	37	361.753	63	571.169	100
Firenze	255.439	40	384.289	60	639.728	100
Roma	1.826.039	69	827.856	31	2.653.895	100
Napoli	547.638	34	1.069.257	66	1.616.895	100
Bari	196.024	30	466.591	70	662.615	100
Reggio Calabria	-	-	-	-	257.379	100
Totale città	4.765.971	48	5.130.977	52	10.154.327	100

Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

¹ Fonte Ispra, Rapporto sui rifiuti urbani 2012.

L'analisi della produzione di rifiuto urbano fa emergere una distinzione tra i comportamenti dei cittadini dei comuni centrali e di quelli delle corone; con esclusione delle città metropolitana di Bologna e Genova, la produzione procapite è sempre maggiore nei comuni centrali: mediamente la differenza è del 15%.

I dati (tab. 4.1.2) consentono inoltre di sfatare il luogo comune secondo cui i cittadini meridionali siano grandi produttori di rifiuti: gli abitanti della città metropolitana di Napoli producono "solo" 525kg di rifiuto procapite/anno, mentre l'abitante di Firenze, Roma o Venezia produce mediamente 100 kg procapite/anno di rifiuto in più. A conferma il dato di Reggio Calabria, città più virtuosa, ovvero quella i cui abitanti producono meno rifiuti (454 kg procapite/anno), seguita da Torino. Una conferma che i comportamenti dei cittadini non sono "determinati" dalla latitudine.

TABELLA 4.1.2 LA PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI (KG PROCAPITE) - ANNO 2010			
Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	547	457	493
Milano	538	473	500
Genova	544	620	568
Venezia	709	586	625
Bologna	551	591	576
Firenze	688	613	641
Roma	661	578	633
Napoli	571	504	525
Bari	612	497	526
Reggio Calabria			454
Totale	603	522	555

Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

266

La percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti rileva valori ancora insufficienti. La media del 31% nelle città metropolitane è infatti ancora bassa e si pone al di sotto della media nazionale, che è pari al 35%; ancora più bassa è la percentuale di raccolta differenziata nella media dei comuni centrali (solo 27%).

Sembra quindi - come si riscontra a Torino, Milano, Venezia, Bologna e Napoli - che i cittadini dei comuni centrali

siano meno operosi ed attenti a differenziare il rifiuto (confronta 4.1.3); se i cittadini di Torino città si confermano i più attenti alla differenziazione, sono i cittadini della corona romana coloro che differenziano in assoluto di meno (solo il 10% del rifiuto prodotto è differenziato). Un risultato questo vicino a quello di Reggio Calabria (11%), di cui però non si dispone della distinzione tra comune centrale e corona.

TABELLA 4.1.3 LA PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA ANNO 2010

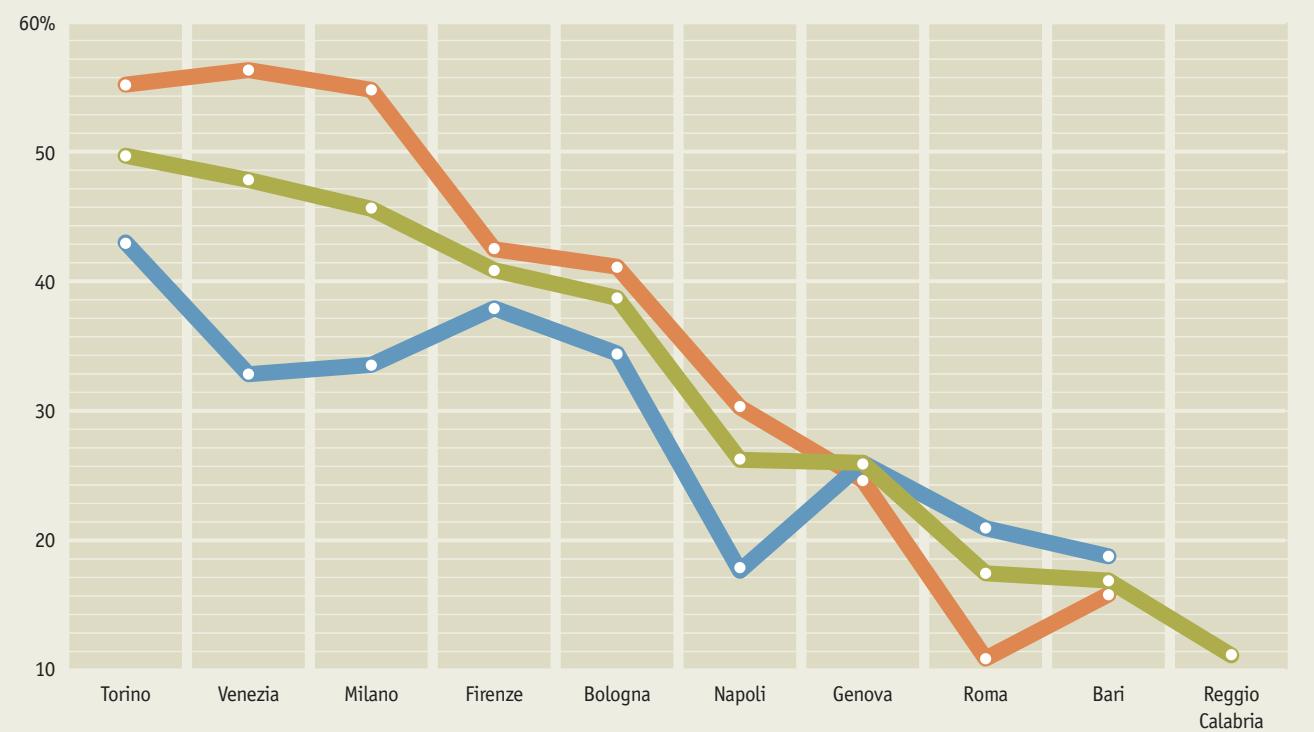
Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	43	56	50
Milano	34	55	46
Genova	26	25	26
Venezia	33	57	48
Bologna	34	42	39
Firenze	38	42	40
Roma	21	10	18
Napoli	17	30	26
Bari	19	16	17
Reggio Calabria			11
Totale	27	36	31

Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

Il comportamento dei cittadini metropolitani nei confronti dei rifiuti urbani può essere esemplificato così: **nei comuni centrali si produce più rifiuto e si differenzia di meno, nei comuni di corona si produce meno rifiuto e si differenzia di più.**

GRAFICO 4.1.1 LA PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA ANNO 2010

■ Comune
■ Corona
■ Città metropolitana



268

La riflessione che scaturisce dall'analisi dei dati è che molto si può e si deve ancora fare per migliorare il sistema di raccolta del rifiuto urbano nelle città metropolitane. Le percentuali di differenziata è ancora molto ad sotto dei valori previsti dal D.lgs. n. 152/2006 e dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il target di raccolta differenziata per l'anno 2010 (lo stesso anno di osservazione dei dati appena commentati) era del 55%; una cifra questa non raggiunta in nessuna città metropolitana; solo nelle tre corone metropolitane di Venezia, Torino e Milano questi valori sono stati raggiunti o di poco superati. Rimane dunque ancora molto da fare, soprattutto se pensiamo che al 31/12/2012 l'asticella del target di differenziata previsto si è alzata al 65%. Solo un più diretto coinvolgimento di istituzioni locali e cittadini può portare al raggiungimento di questi obiettivi in futuro.

La produzione di rifiuti urbani ed il sistema di raccolta sono solo due aspetti del complesso ciclo dei rifiuti, che vede nel sistema di gestione e nel trattamento un anello fondamentale per la trasformazione del rifiuto in risorsa. Ed è proprio il trattamento dei rifiuti uno tema che causa i maggiori conflitti nelle comunità; si pensi all'impatto della localizzazione di una discarica, o la divisione dei cittadini nelle due fazioni di fautori o detrattori intorno alla scelta di realizzare un impianto per l'incenerimento dei rifiuti (o anche detti, con termine attualmente più in voga "termovalorizzatori"). Insomma la ge-

stione dei rifiuti è un tema ineludibile nelle città metropolitane e potenzialmente foriero di conflitti. Di seguito sono analizzate tre modalità ricorrenti di trattamenti del rifiuto urbano: il conferimento in discarica, il compostaggio e l'incenerimento. Il conferimento in discarica rappresenta una modalità significativa del trattamento del rifiuto. Le discariche presenti nelle città metropolitane sono 32 e sono autorizzate a trattare oltre 17 milioni di metri cubi di rifiuto urbano². Solo Genova, Roma e Napoli hanno discariche dislocate entro i confini del comune centrale; in tutti gli altri casi le discariche sono localizzate nei comuni della corona metropolitana. Interessante infine il caso di Milano che non ha nessuna discarica in funzione nel suo territorio metropolitano.

La tabella 4.1.4 evidenzia come gran parte delle discariche attualmente operative abbiano raggiunto già la piena maturità: la capacità residua di stoccaggio è infatti poco più di un quarto del totale delle quantità autorizzate; eccezione è Bologna che ha una capacità di stoccaggio ancora ampia (50% circa).

In sintesi le discariche esistenti nelle città metropolitane stanno avvicinandosi rapidamente all'esaurimento del loro ciclo di vita. La scelta localizzativa di nuove discariche per risolvere le esigenze di un imminente futuro sarà uno una questione sulla quale le nuove amministrazioni metropolitane dovranno necessariamente trovare un'intesa.

**TABELLA 4.1.4 TRATTAMENTO DEI RIFIUTI
DISCARICHE**

	Comune centrale			Corona			Città metropolitana		
	N.	Quantità autorizzata (m ³)	Capacità residua (m ³)	N.	Quantità autorizzata (m ³)	Capacità residua (m ³)	N.	Quantità autorizzata (m ³)	Capacità residua (m ³)
Torino				7	3.987.154	233.616	7	3.987.154	233.616
Milano								0	0
Genova	1	1.826.000	236.900	4	1.262.171	212.962	5	3.088.171	449.862
Venezia				1	925.000	516.649	1	925.000	516.649
Bologna				4	4.629.500	2.103.593	4	4.629.500	2.103.593
Firenze				3	2.226.000	858.500	3	2.226.000	858.500
Roma	1	n.d.	n.d.	5	n.d.	n.d.	6	n.d.	n.d.
Napoli	1	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	2	n.d.	n.d.
Bari				2	1.678.500	134.558	2	1.678.500	134.558
Reggio Calabria				2	586.000	14.739	2	586.000	14.739
Totale città	3	1.826.000	236.900	29	15.294.325	4.074.617	32	17.120.325	4.311.517

Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

² I dati ufficiali ISPRA riferiti alla discariche di Roma e Napoli non forniscono i dati sui volumi autorizzati e

sulla capacità residua delle discariche medesime.

Il conferimento in discarica è la modalità più costosa - sia in termini economici, che ambientali, che politici - per la gestione dei rifiuti urbani. In prospettiva futura il rifiuto **indifferenziato da inviare in discarica sarà sempre in quantità inferiore ed allora diverse forme di trattamento prenderanno il sopravvento**. Tra le diverse forme di trattamento, particolare interesse hanno gli impianti di compostaggio, ovvero stabilimenti nei quali una parte del rifiuto urbano differenziato - l'umido - è processato e trasformato in compost; un prodotto idoneo come fertilizzante ad uso agricolo o altri-

menti utilizzabile per altri usi industriali. Sono attualmente 38 gli impianti di compostaggio attivi nei territori metropolitani, prevalentemente collocati nelle corone, ad eccezione di quelli di Torino città, Genova, e Roma (addirittura 2). Le quantità attualmente trattate sono 618mila tonnellate /anno con un potenziale di crescita molto elevato, in quanto è solo di poco superata il 50% del potenziale di produzione esprimibile dagli impianti. Firenze, Bari e Torino sono le città metropolitane che dispongono del più alto potenziale di trattamento.

**TABELLA 4.1.5 TRATTAMENTO DEI RIFIUTI
IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO**

	Comune centrale			Corona			Città metropolitana		
	N.	Quantità autorizzata (m ³)	Capacità residua (m ³)	N.	Quantità autorizzata (m ³)	Capacità residua (m ³)	N.	Quantità autorizzata (m ³)	Capacità residua (m ³)
Torino	1	22.700	2.328	11	202.278	109.367	12	224.978	111.695
Milano				8	60.930	119.733	8	60.930	119.733
Genova	1	9.000	4.577	2	1.500	0	3	10.500	4.577
Venezia									
Bologna				3	104.000	87.065	3	104.000	87.065
Firenze				4	310.680	140.200	4	310.680	140.200
Roma	2	29.000	20.884	2	30.825	43.259	4	59.825	64.143
Napoli									
Bari				2	300.000	78.885	2	300.000	78.885
Reggio Calabria				2	40.500	11.957	2	40.500	11.957
Totale città	4	60.700	27.789	34	1.050.713	590.466	38	1.111.413	618.255

Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

270

Gli impianti per l'incenerimento dei rifiuti costituiscono la più controversa modalità di valorizzazione delle risorse rifiuto. I rischi, invero più appartenenti al passato che al presente, di diffondere nell'aria diossina o altre sostanze cancerogene frutto della combustione dei rifiuti è sempre presente. È vero inoltre che la qualità dei fumi dipende dalla qualità dei rifiuti inviati al bruciatore, ma i pericoli che si intravedono nei cosiddetti termovalorizzatori sono fonte di forte dissenso tra i cittadini. Forse anche in ragione di scelte politiche di consenso,

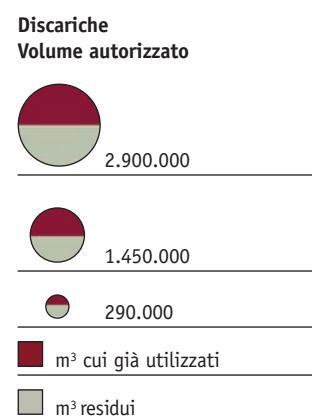
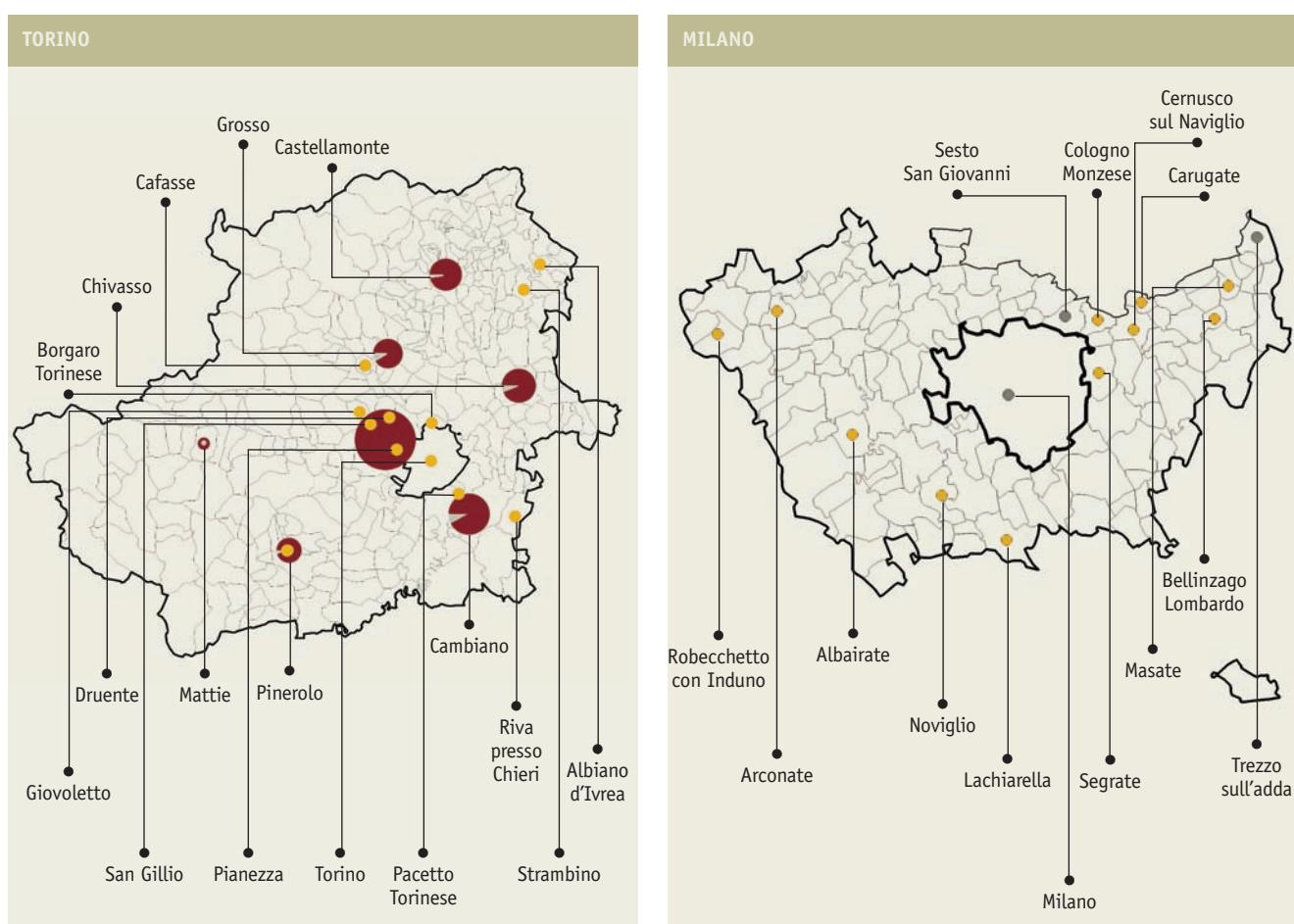
gli impianti di incenerimento sono poco presenti nei territori metropolitani: solo Milano, Roma, Napoli e Reggio Calabria hanno impianto di incenerimento dei rifiuti nel proprio territorio. Addirittura Milano e Roma hanno ciascuno un impianto localizzato entro i confini del comune centrale; di scarsa capacità nel caso di Roma, estremamente rilevante nel caso di Milano (559 mila le tonnellate di rifiuto complessivamente trattati in un anno nello stabilimento di Milano!).

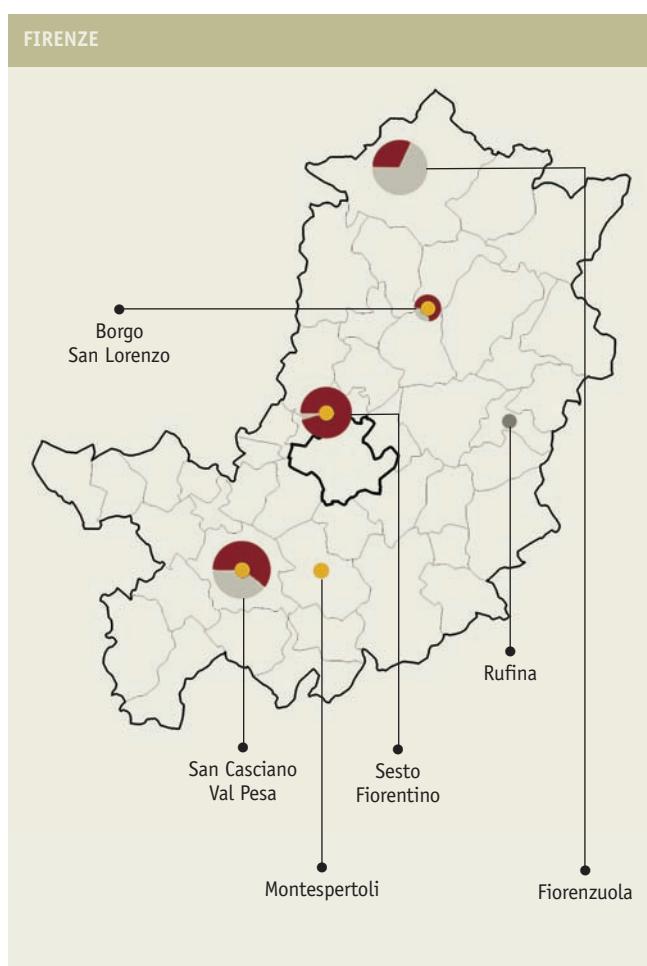
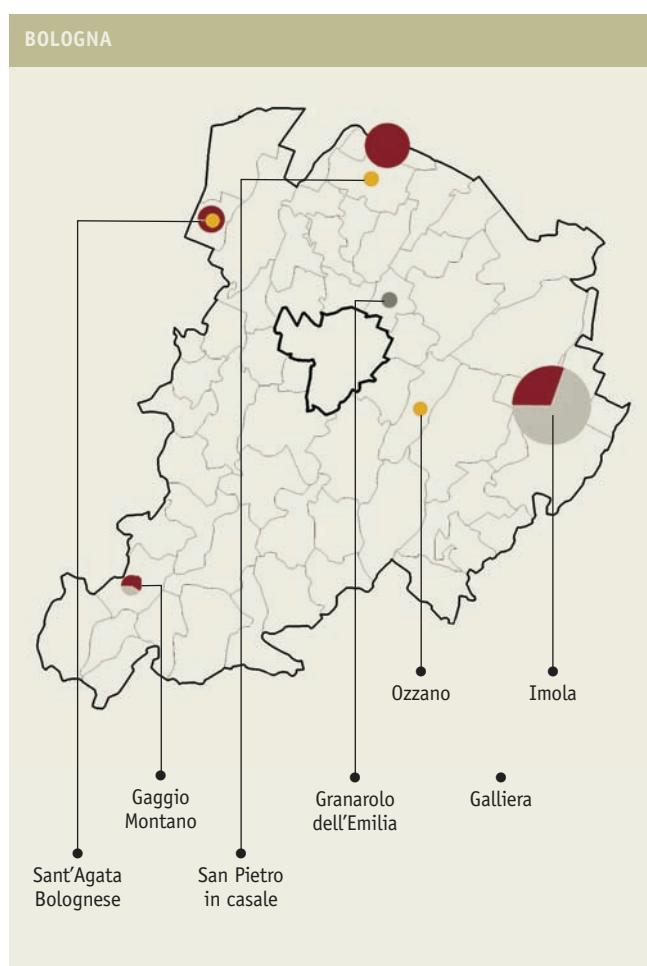
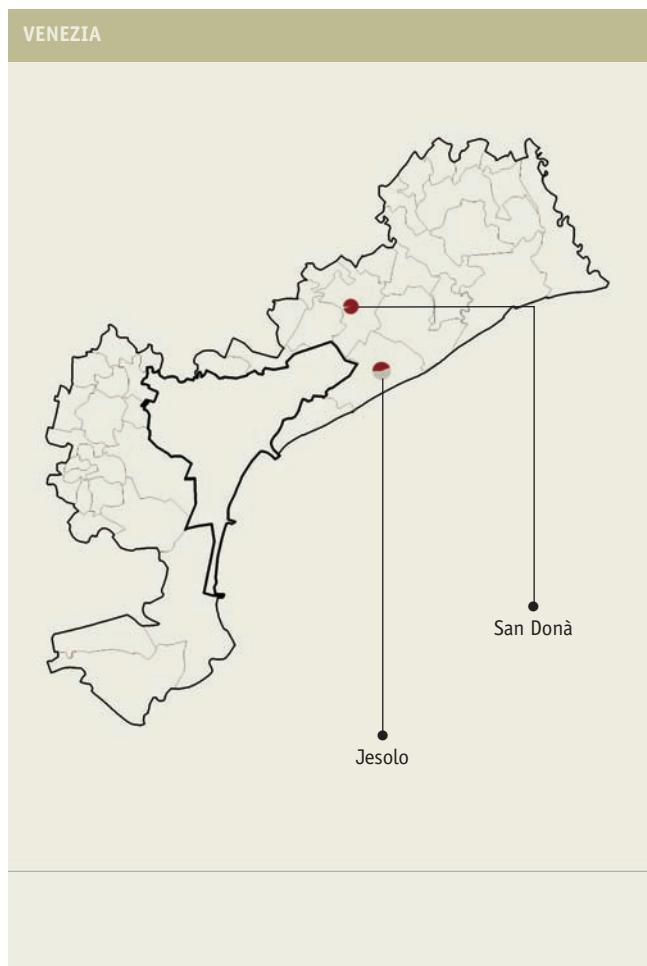
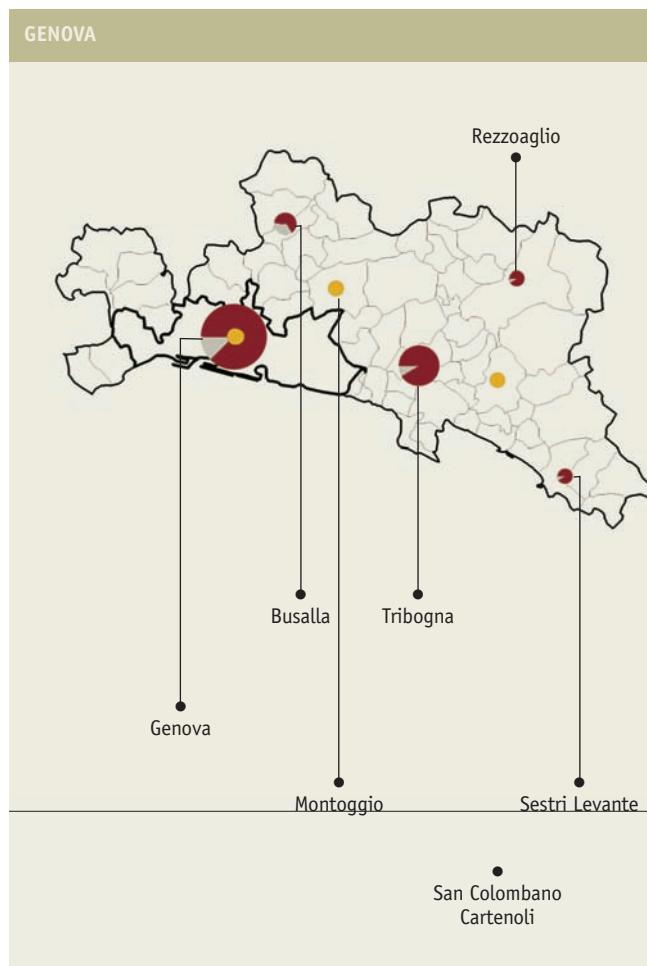
**TABELLA 4.1.6 TRATTAMENTO DEI RIFIUTI
IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO**

	Comune centrale			Corona			Città metropolitana		
	N.	Quantità autorizzata (m3)	Capacità residua (m3)	N.	Quantità autorizzata (m3)	Capacità residua (m3)	N.	Quantità autorizzata (m3)	Capacità residua (m3)
Torino									
Milano	1	465.410	559.188	2	173.966	252.570	3	639.376	811.759
Genova									
Venezia									
Bologna				1	142.892	206.216	1		
Firenze				1	5.168	5.182	1		
Roma	1		43.094	2		141.450	3	0	184.544
Napoli				1	n.d.	516.731	1		516.731
Bari									
Reggio Calabria				1	n.d.	125.119	1		125.119
Totale città	2	465.410	602.282	8	322.026	1.247.268	10	639.376	1.638.152

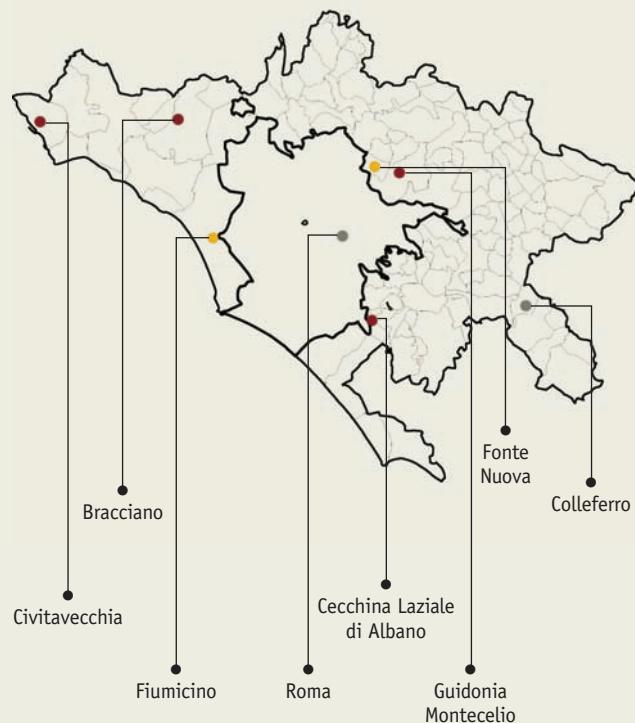
Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

FIGURA 4.1.1 LOCALIZZAZIONE DELLE DISCARICHE, DEGLI IMPIANTI DI INCENERIMENTO E DI COMPOSTAGGIO





ROMA

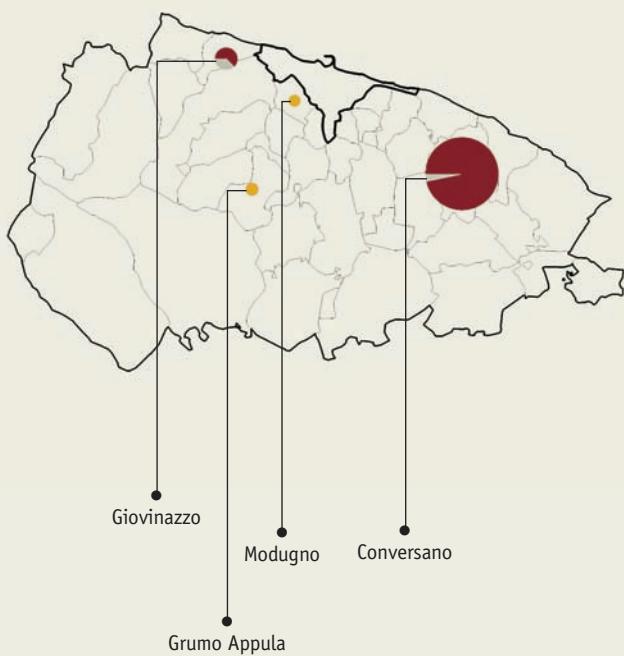


NAPOLI

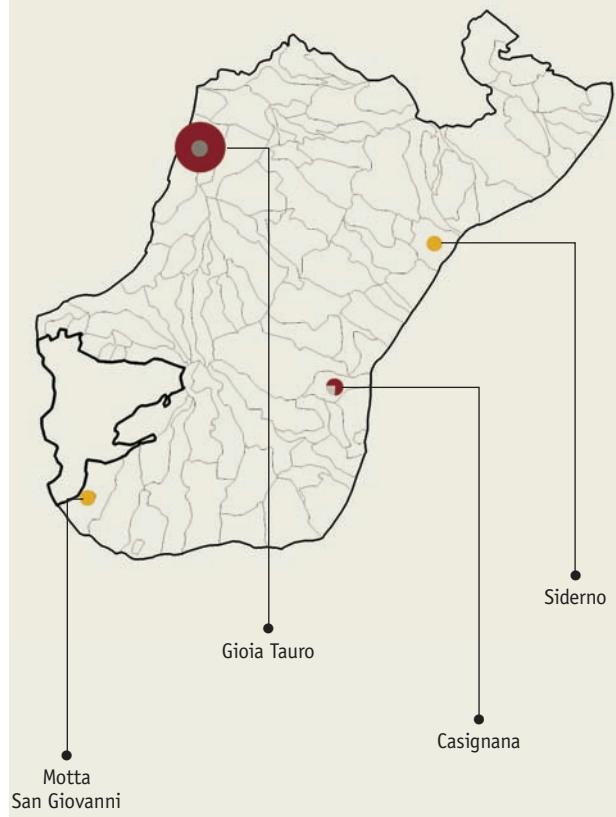


273

BARI



REGGIO CALABRIA



4.2 L'ENERGIA

274

Il consumo di energia per uso domestico è stato spesso considerato nel passato una proxy del reddito disponibile dalle famiglie. Ciò è oggi vero solo in parte in quanto nell'ultimo decennio nuovi beni di consumo si sono diffusi negli appartamenti (ad esempio il condizionatore domestico, che ora rappresenta una necessità e non più uno status), mentre il periodico rinnovamento per usura degli elettrodomestici ha portato nelle case prodotti energeticamente più efficienti. D'altronde il diffondersi di una coscienza ecologica che fa del risparmio energetico una valore etico prima ancora che un beneficio economico, sta modificando molti luoghi comuni circa la relazione reddito-consumo di energia, contribuendo a disegnare una geografia non banale di comportamenti di consumo. Ed allora il dualismo centro-periferia corrispondente a maggiori/minori consumi sembra essersi spezzato in molte realtà metropolitane; altrettanto dicasi nel confronto nord-sud del paese.

Il dato che emerge dall'analisi dei consumi procapite di ener-

gia per uso domestico è molto eterogeneo. Se mediamente i consumi dei comuni centrali sono più alti di quelli di corona, ci sono importanti smentite, come quella della città metropolitana di Milano nella quale i consumi procapite dei comuni di corona sono molto più alti che in Milano città (rispettivamente 1.538 e 1.141); situazioni analoghe, anche se meno palesi, si verificano a Venezia e a Genova. Anche la differenza tra metropoli del nord e del sud sembrano appiattirsi: la città metropolitana di Reggio Calabria ha consumi procapite molto simili a quelli di Torino (solo 42 kW di scarto).

Tuttavia le distanze nei comportamenti dei cittadini di alcune metropoli sono ancora molto alte (i consumi procapite di Napoli sono il 73% di quelli di Roma!). Ma anche le differenze interne alle città sono spesso marcate. Ritornando su Milano, il cittadino del comune centrale consuma il 73% di ciò che consuma il suo concittadino che vive nella corona; al contrario il cittadino residente a Bari città consuma il 118% del suo omologo di periferia.

**TABELLA 4.2.1 CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA
PER USO DOMESTICO PRO CAPITE (kW)
ANNO 2011**

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	1.159	1.127	1.139
Milano	1.141	1.538	1.376
Genova	1.104	1.342	1.179
Venezia	1.164	1.231	1.211
Bologna	1.272	1.119	1.177
Firenze	1.207	1.147	1.169
Roma	1.459	1.352	1.422
Napoli	1.065	1.021	1.035
Bari	1.213	1.024	1.072
Reggio Calabria	1.294	1.126	1.181
Totale	1.254	1.213	1.231

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati Istat e GSE

In questi ultimi anni la produzione di energia da fonti rinnovabili in Italia è in continua ascesa: rappresentava il 16,3% della produzione complessiva nell'anno 2005, mentre nell'anno 2011 la quota verde è salita al 23,5%. In sostanza quasi un quarto dei consumi nazionali di energia elettrica sono garantiti da fonti rinnovabili.

Ha contribuito a questa performance il settore dell'eolico, soprattutto nelle aree rurali e montane, e il fotovoltaico, diffuso anche in aree urbane.

Nelle province metropolitane gli impianti fotovoltaici installati consentono una produzione di 1.982 milioni di KW, pari al 12,1% della produzione nazionale complessiva di energia proveniente da questa fonte. Sono oltre 73mila gli im-

pianti presenti nelle città metropolitane, molti dei quali piccoli considerando che la dimensione media di ciascun impianto è di 27kW.

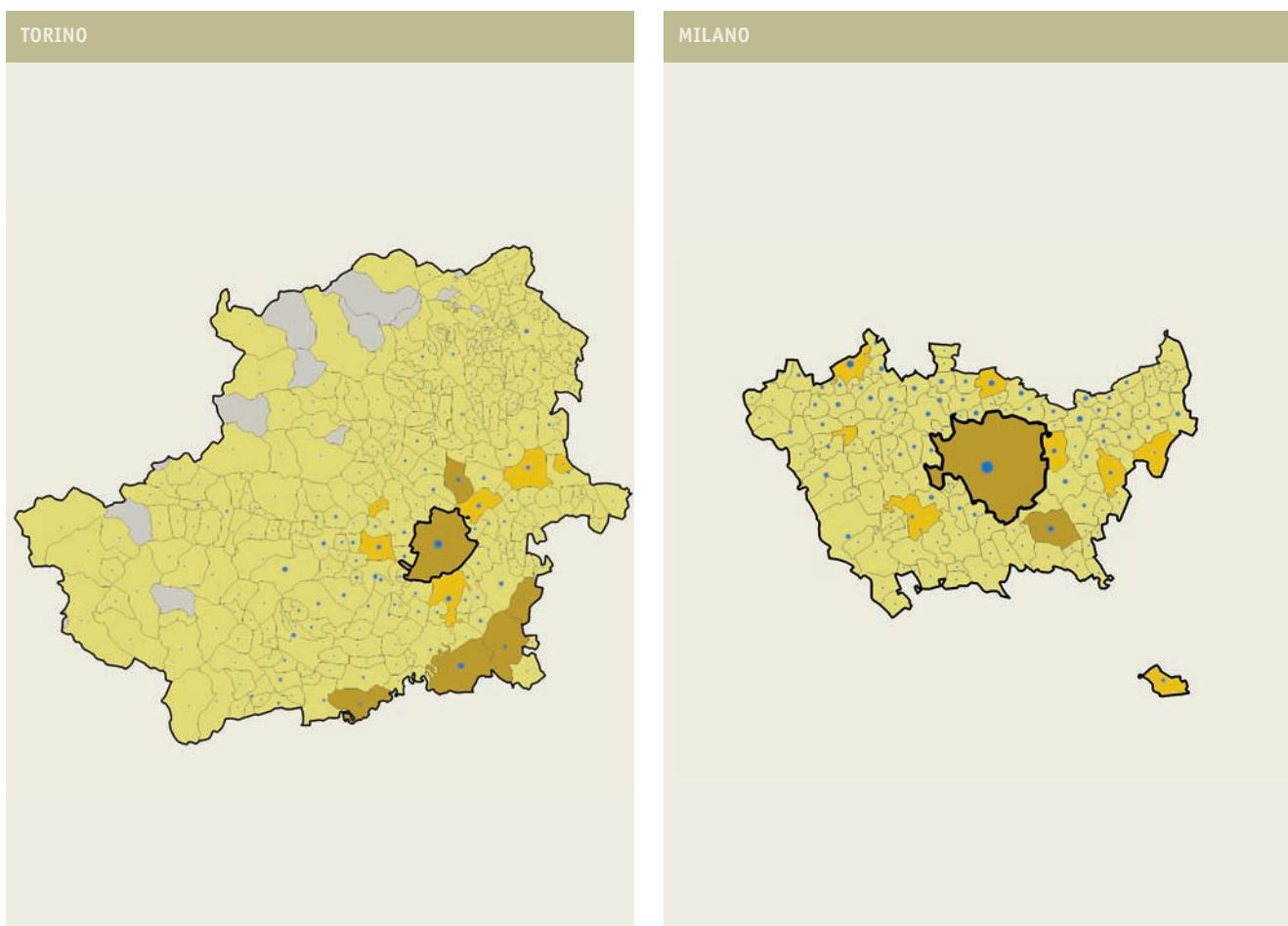
È sicuramente Bari la città metropolitana più rilevante ai fini della produzione di energia dal sole, sia in termini di potenza installata (437mila kW) che per dimensione media degli impianti (con 48 kW di potenza media installata da ciascun impianto, la città metropolitana di Bari è prima per dimensione media). Tuttavia per numero complessivo di impianti di produzione attivi sono le città metropolitane di Roma e Torino a spiccare, con rispettivamente 15mila e 12mila impianti circa). Si tenga conto tuttavia che i territori di queste due metropoli sono tra i più estesi in assoluto.

TABELLA 4.2.2 LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI FOTOVOLTAICI ANNO 2013

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	N. impianti	Potenza [kW]	N. impianti	Potenza [kW]	N. impianti	Potenza [kW]
Torino	537	14.001	11.421	311.884	11.958	325.885
Milano	619	12.444	7.664	237.514	8.283	249.957
Genova	325	4.665	879	11.882	1.204	16.547
Venezia	918	15.363	8.010	122.191	8.928	137.554
Bologna	614	20.137	7.684	237.721	8.298	257.858
Firenze	255	3.623	3.274	70.825	3.529	74.448
Roma	5.504	103.885	9.953	228.993	15.457	332.878
Napoli	274	6.421	3.652	102.567	3.926	108.987
Bari	780	27.203	8.250	410.519	9.030	437.722
Reggio Calabria	628	4.406	2.300	35.920	2.928	40.326
Totale città	10.454	212.146	63.087	1.770.017	73.541	1.982.162

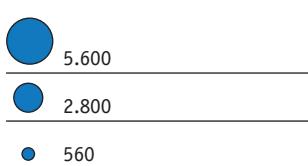
Fonte: GSE 2013

FIGURA 4.2.1 LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI FOTOVOLTAICI



Potenza installata (kw)

Numero impianti



20.000-104.000

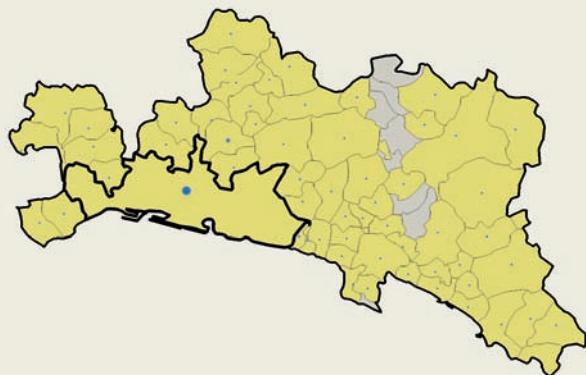
10.000-20.000

5.000-10.000

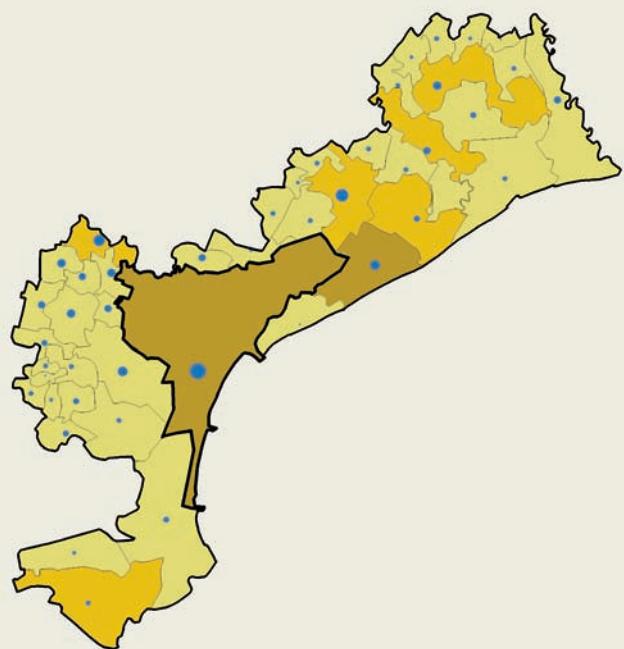
fino a 5.000

nessun impianto

GENOVA

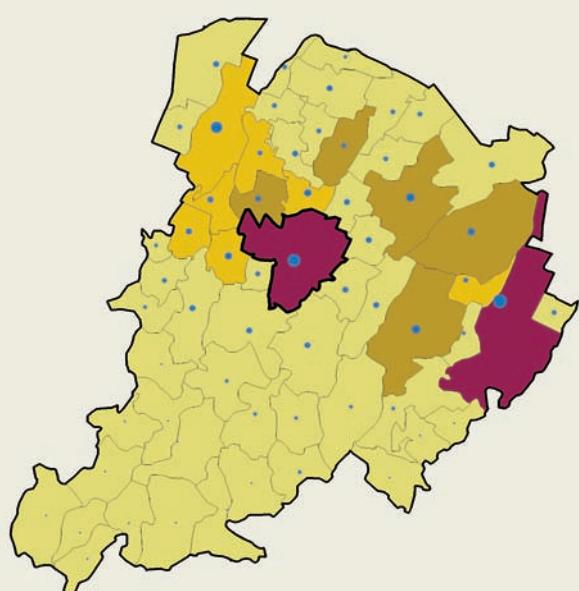


VENEZIA

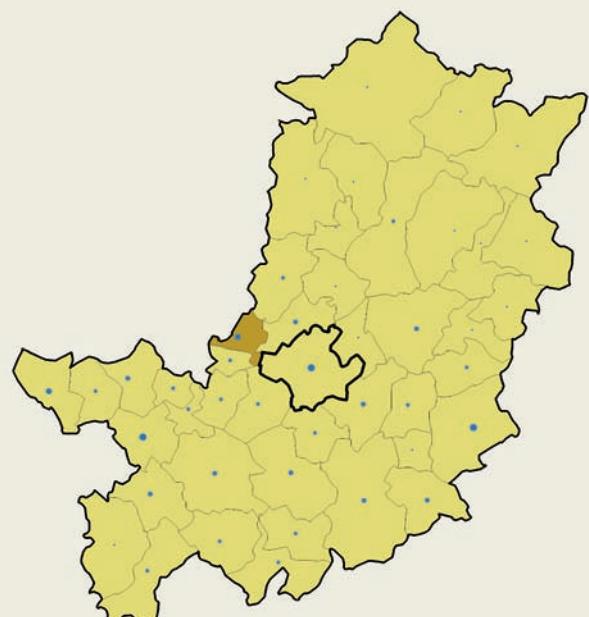


277

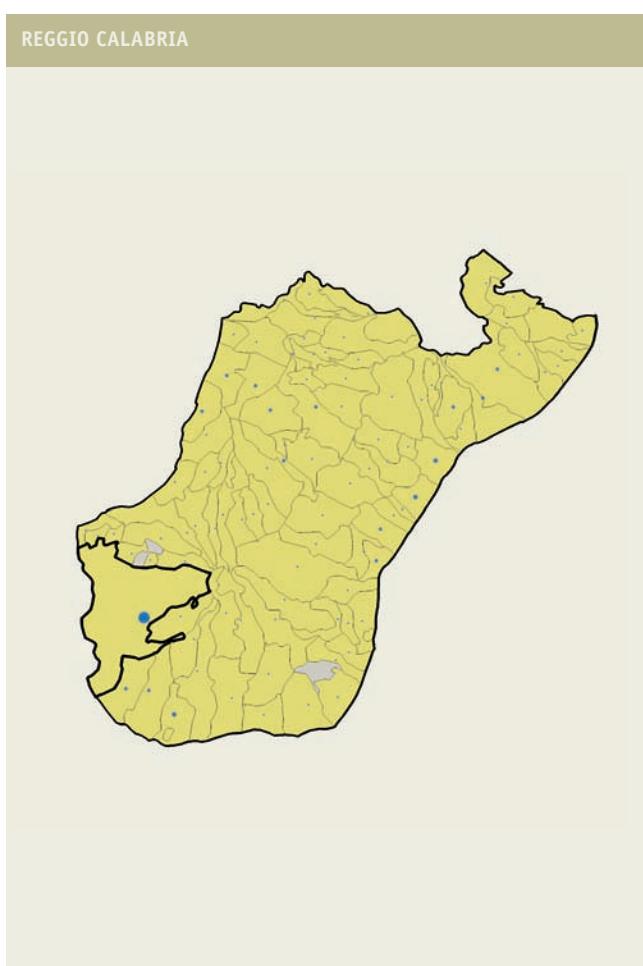
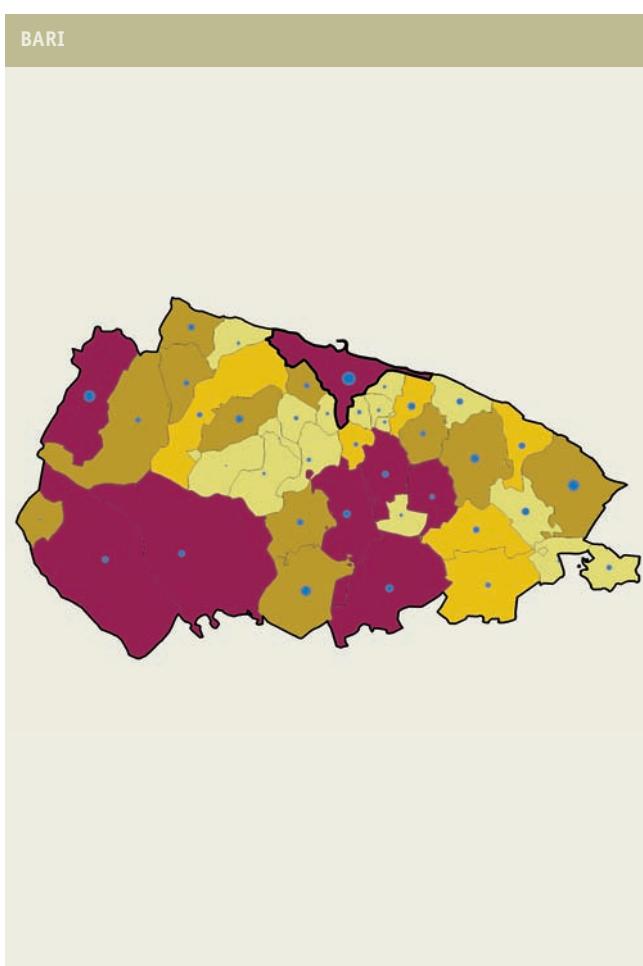
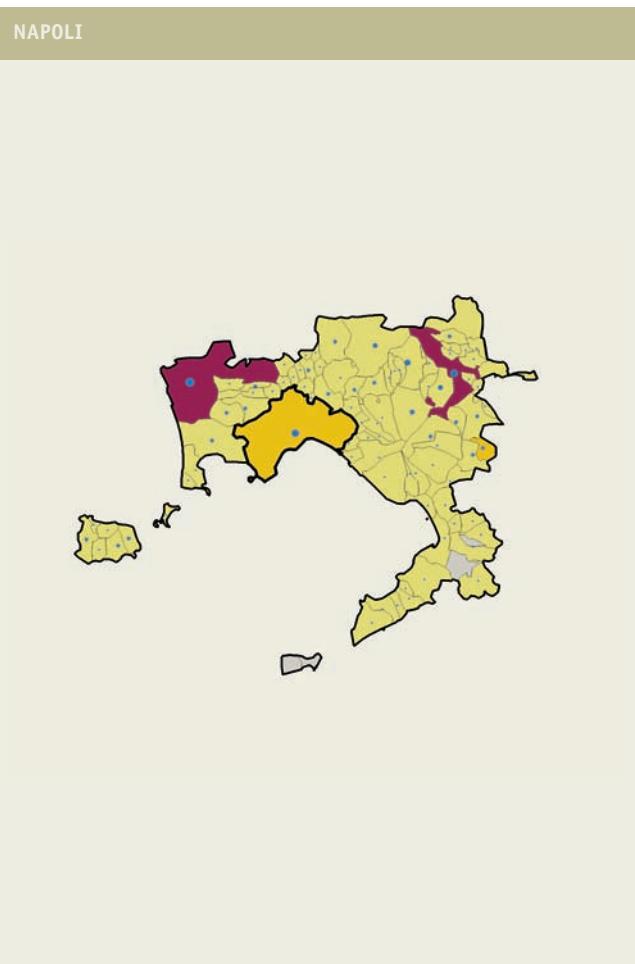
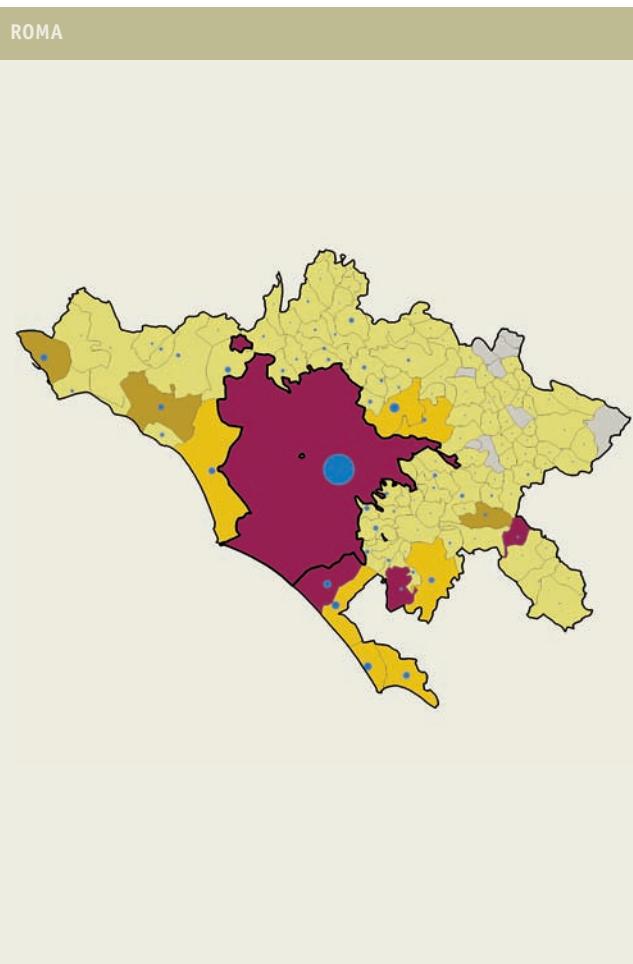
BOLOGNA



FIRENZE



278



4.3 IL SUOLO

Il consumo di suolo è in continua ascesa in Italia, con un ritmo di crescita che è stimato in 8mq al secondo (stima Ispra). **Ogni anno in Italia è divorata dal cemento una superficie estesa come quella di Milano.**

Sono purtroppo queste informazioni sul consumo di suolo solo dati di stima, in quanto non esiste ancora oggi in Italia un monitoraggio continuo ed esteso a tutto il territorio sulle mutazioni di destinazione d'uso del territorio. **Per avere dei dati omogenei sotto il profilo di calcolo bisogna infatti fare riferimento alla mappatura del territorio del progetto Corine-Land Cover, i cui ultimi aggiornamenti per l'Italia risalgono però all'anno 2006³.**

Ed dunque a questa fonte che bisogna fare riferimento per una mappatura, pur datata, del consumo di suolo. I limiti di questo strumento cartografico derivano oltre che dalla tempestica di aggiornamento (2006, sic!), dal **livello di accuratezza della rilevazione satellitare, che nel caso della Corine-Land Cover ha un livello di approssimazione prossima all'etaro**. Pur nei suoi evidenti limiti, la Corine-Land Cover rappresenta comunque ad oggi uno strumento efficace di anali-

si dell'uso del suolo.

Il cosiddetto consumo di suolo, ovvero la destinazione del suolo per attività extra-agricole, assume proporzioni variabili nelle diverse città metropolitane. **I comuni centrali che hanno consumato più suolo (e si commentano i dati del 2006!) sono Milano, Torino e Napoli:** tre città con oltre il 75% del territorio già urbanizzato. All'opposto città come Reggio Calabria (15% di superficie urbanizzata), Venezia (17%) e Genova (25%). È chiaro che per queste ultime città è necessario riflettere sui vincoli imposti dalla conformazione orografica del terreno che condiziona il disegno ed il crescere della città, discorso che vale soprattutto per Genova, ma anche per Reggio Calabria, e per aspetti di altra natura anche per Venezia.

Le corone metropolitane non appaiono fortemente compromesse, infatti solo per Napoli e Milano la quota di superficie urbanizzata delle corona raggiunge valori a due cifre (il 27% ed il 23% rispettivamente). In generale quindi solo nelle città di Napoli e Milano la quota di superficie urbanizzata assume valori rilevanti (32 e 27%); nelle altre città il consumo di suolo è tutto sommato circoscritto al comune centrale.

279

TABELLA 4.3.1 LA SUPERFICIE URBANIZZATA - ANNO 2006

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie
Torino	94	73	376	6	470	7
Milano	135	75	405	23	541	27
Genova	59	25	57	4	116	6
Venezia	69	17	176	9	245	10
Bologna	61	43	155	4	216	6
Firenze	53	52	147	4	200	6
Roma	396	31	291	7	687	13
Napoli	85	72	288	27	373	32
Bari	58	51	151	4	209	5
Reggio Calabria	23	15	79	3	103	3
Totale città	1.035	36	2.125	7	3.160	9

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Corine 2006

³ Il progetto Corine (Coordination de l'Information sur l'Environnement) promosso dal Consiglio delle Comunità Europee nel 1985, ha lo scopo di verificare lo stato dell'ambiente nell'area comunitaria, al fine di orientare le politiche comuni, controllarne gli effetti e proporre eventuali cor-

rettivi. All'interno del programma Corine, il progetto Corine-Land Cover è specificamente destinato al rilevamento e al monitoraggio, ad una scala compatibile con le necessità comunitarie, delle caratteristiche del territorio, con particolare attenzione alle esigenze di tutela.

280

La seconda considerazione che i dati richiamano è che le città metropolitane italiane sono importanti realtà agricole. Oltre il 53% delle superfici metropolitane hanno infatti destinazione agricola. L'agricoltura è dunque nella nuova configurazione metropolitana un'attività di grande rilevanza. Ci sono casi, come Bari, dove addirittura l'88% del territorio ha un uso agricolo; ma anche Bologna e Venezia (con rispettivamente il 68 ed il 67% del territorio ad uso agricolo) sono realtà agricole importanti.



TABELLA 4.3.2 SUPERFICIE AGRICOLA - 2006

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie
Torino	20	16	2.356	35	2.376	35
Milano	44	25	912	51	956	48
Genova	18	8	188	12	207	11
Venezia	80	19	1.581	77	1.660	67
Bologna	68	48	2.440	69	2.508	68
Firenze	44	43	1.485	44	1.529	44
Roma	784	61	2.337	58	3.122	58
Napoli	25	21	565	54	590	51
Bari	56	49	3.318	90	3.374	88
Reggio Calabria	30	19	1.545	51	1.575	50
Totale città	1.169	41	16.727	54	17.897	53

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Corine 2006

Superficie boscate e corpi idrici di diversa natura sono i nuovi territori naturali che entrano a far parte del patrimonio delle città metropolitane. Il 37% dell'intero territorio metropolitano italiano ha ancora caratteri "naturali". Spiccano a questo punto le città di Genova (82%), Torino (58%), Firenze (51%) e Reggio Calabria (47%), mentre Milano e Bari sono le città i cui caratteri di naturalità del paesaggio è stato maggiormente compromesso.

TABELLA 4.3.3 SUPERFICIE NATURALE - 2006

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie
Torino	15	12	3.951	59	3.967	58
Milano	1	1	76	5	77	5
Genova	156	67	1.347	85	1.502	82
Venezia	267	64	289	14	556	23
Bologna	12	8	958	27	970	26
Firenze	5	5	1.772	52	1.777	51
Roma	102	8	1.430	35	1.532	29
Napoli	8	6	195	19	203	17
Bari	0	0	235	6	235	6
Reggio Calabria	101	65	1.395	46	1.497	47
Totale città	667	23	11.649	38	12.316	37

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Corine 2006

282

Un aspetto rilevante del paesaggio metropolitano che emerge dalle analisi è la sua tipicità, che lo rende necessario di protezione. Il 14% dell'intero territorio metropolitano è infatti in area SIC (Siti di Interesse Comunitario)⁴.

Non solo buona parte di Venezia città è area SIC (la splendida laguna), ma anche il 25% della città di Genova. Ma sono aree da proteggere anche una buona porzione del territorio della corona metropolitana barese (32%) e genovese (25%).

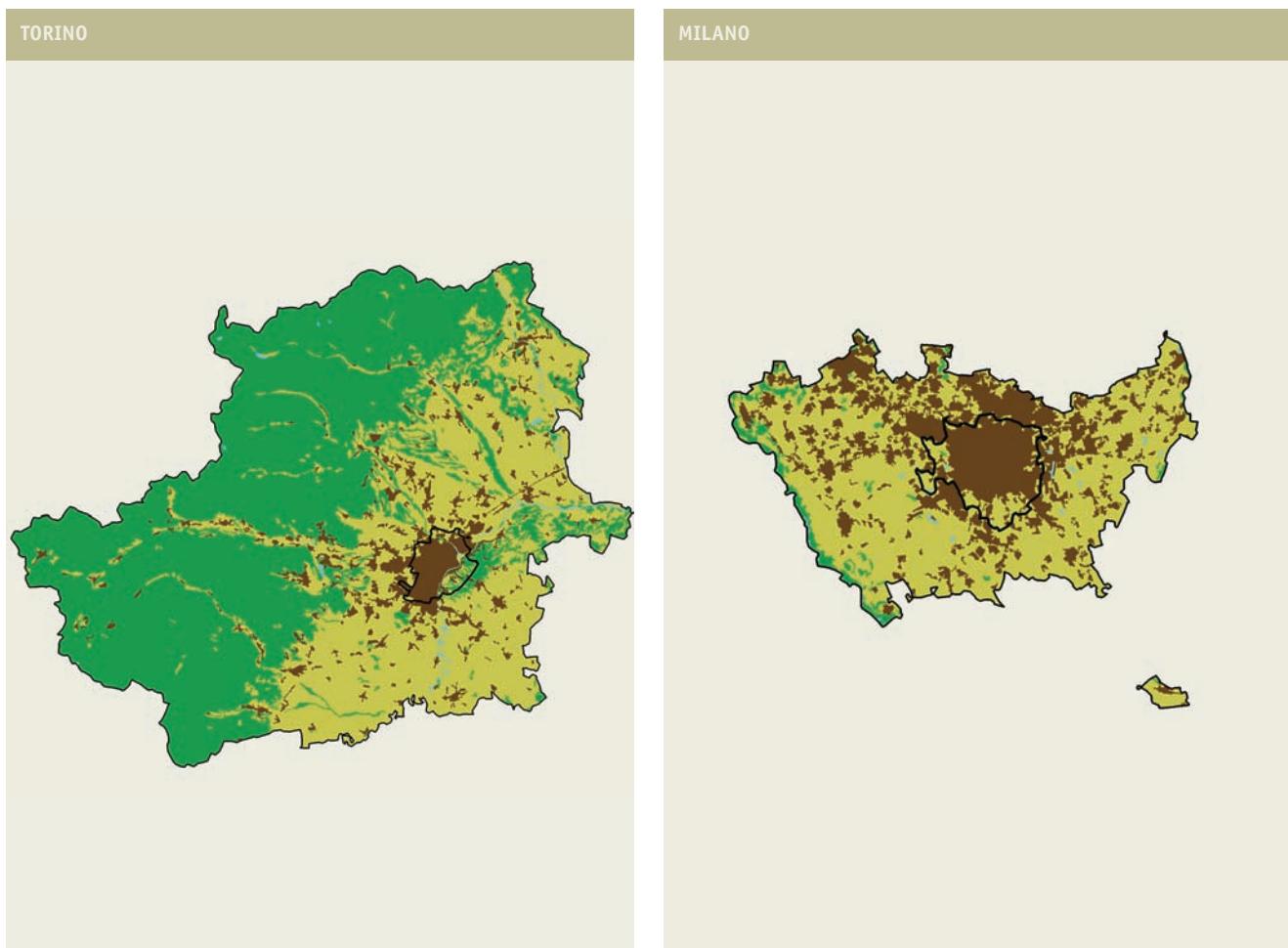
**TABELLA 4.3.4 LE AREE SIC (SITI DI INTERESSE COMUNITARIO)
ANNO 2012**

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie	Kmq	% superficie
Torino	2	1	1.037	16	1.039	15
Milano			75	4	75	4
Genova	58	25	402	25	460	25
Venezia	201	48	301	15	502	20
Bologna	7	5	406	11	413	11
Firenze			325	10	325	9
Roma	27	2	277	7	304	6
Napoli	3	3	202	19	205	18
Bari			1.171	32	1.171	31
Reggio Calabria	6	4	177	6	184	6
Totale città	305	11	4.372	14	4.677	14

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Ambiente 2012

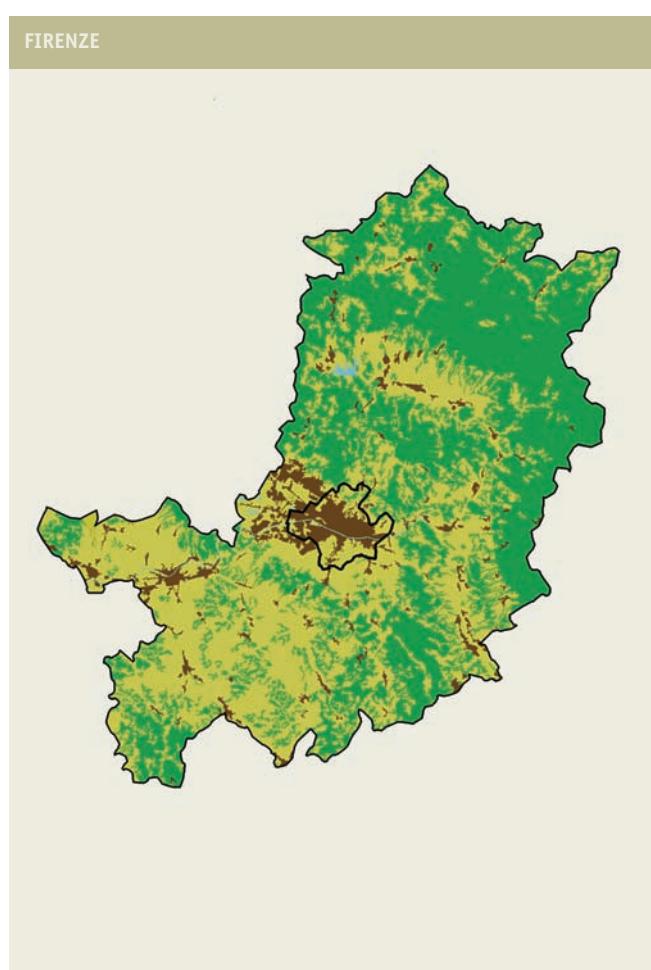
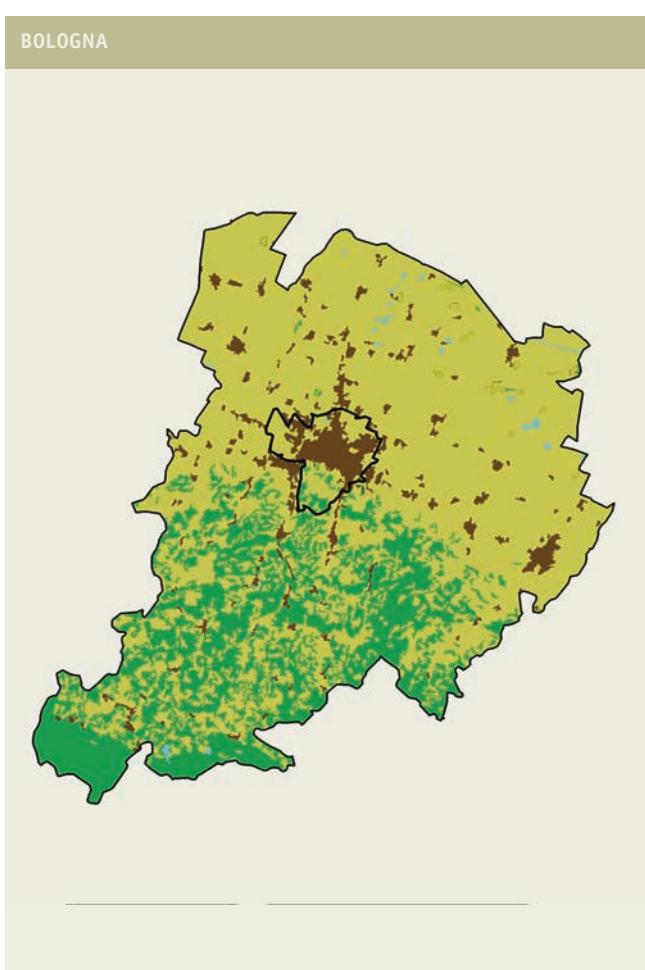
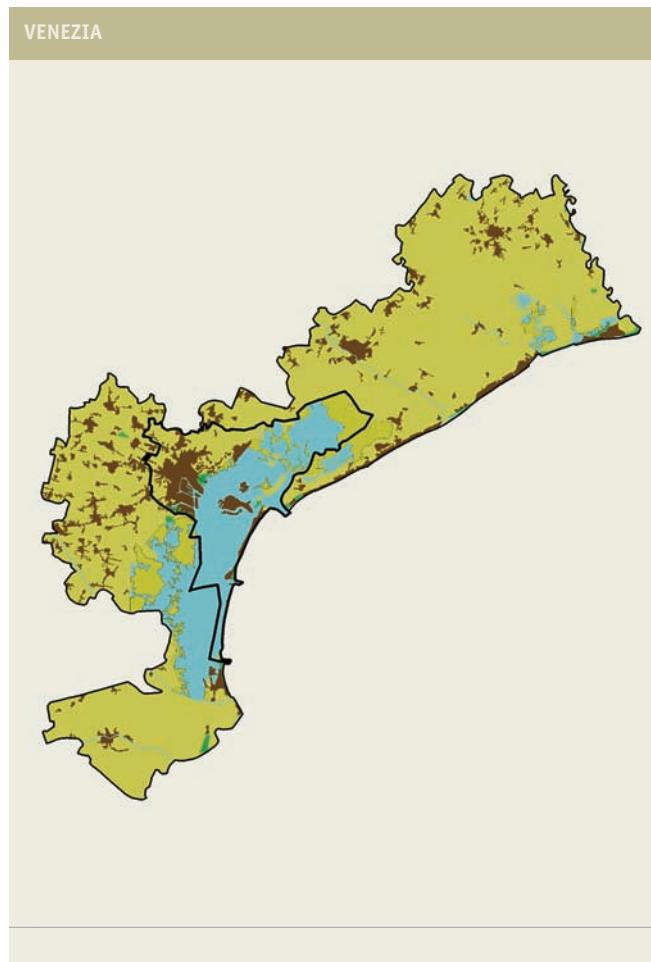
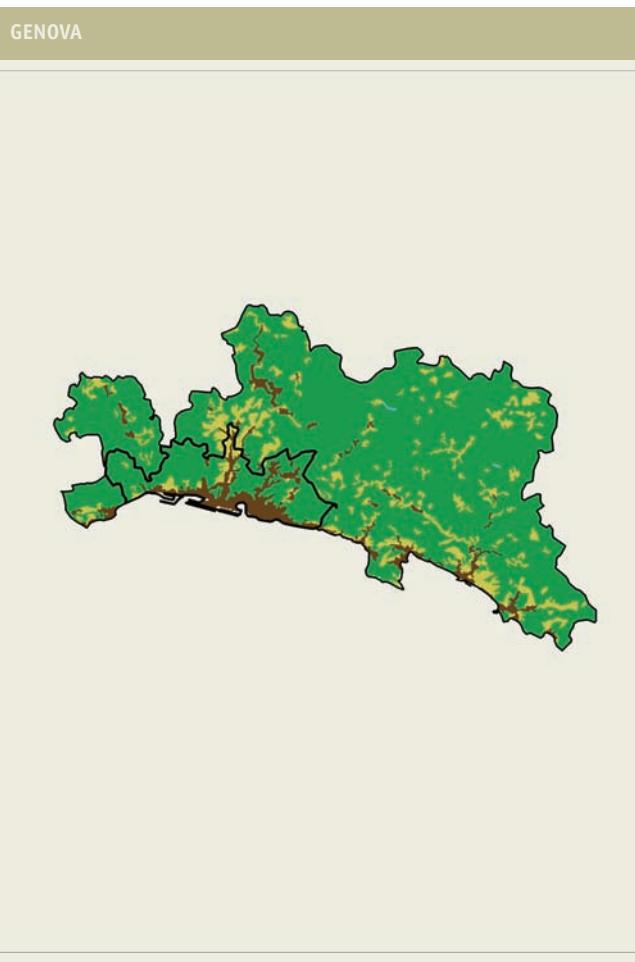
⁴ Le aree SIC sono definite dalla direttiva comunitaria n. 43 del 21 maggio 1992, recepita in Italia a partire dal 1997. La Direttiva promuove la tutela e la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, delle flora e della fauna selvatica.

FIGURA 4.3.1 LA COPERTURA DEL SUOLO

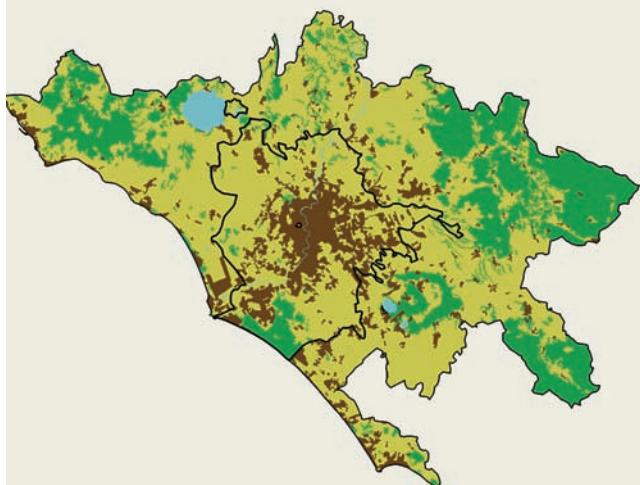
**Uso del suolo**

- Superficie urbanizzata
- Superficie agricola
- Superficie naturale
- Corpi idrici

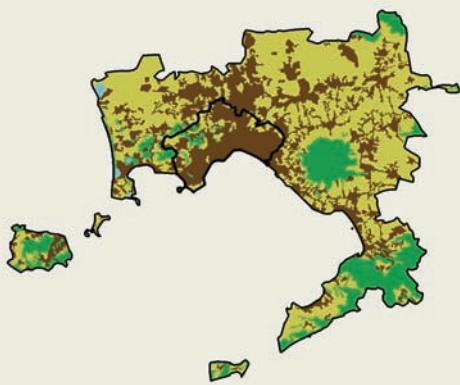
284



ROMA

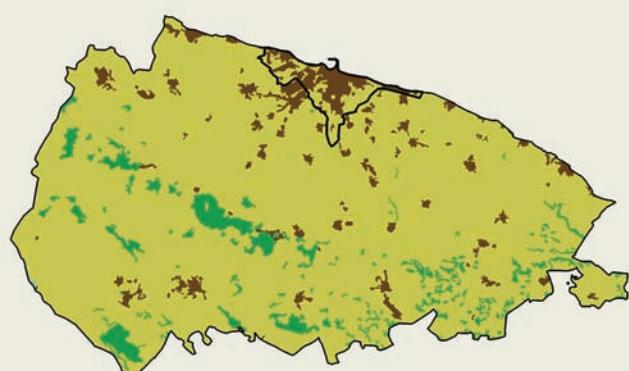


NAPOLI

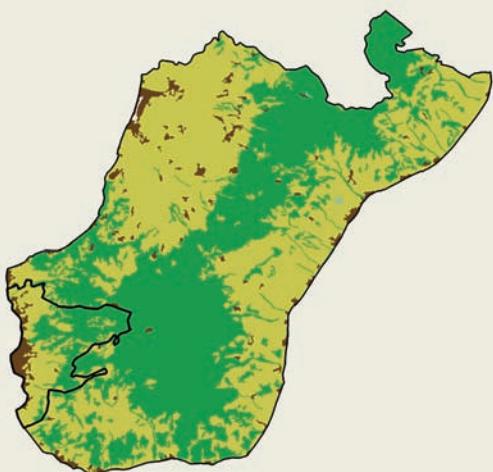


285

BARI



REGGIO CALABRIA



IL RISCHIO SISMICO

Il rischio sismico è un fattore importante per le città metropolitane in quanto il territorio fortemente antropizzato è estremamente vulnerabile in caso di terremoti. Nella storia sia recente (i terremoti in Emilia e in Toscana) che meno recente, ma sempre viva nella memoria storica dei luoghi (il terremoto devastante di Messina e Reggio Calabria del 1908), la città deve fare i conti con il rischio sismico.

La protezione civile ha di recente aggiornato il rischio si-

smico dei comuni italiani. Ne risulta per le città di nostro interesse una situazione composita, dalle quale spicca la città metropolitana di Reggio Calabria che risulta tutta inclusa nella zona a rischio di terremoti molto forti: infatti tutti i 97 comuni della città metropolitana di Reggio Calabria, compreso il capoluogo, è infatti classificato in zona 1. Anche le città metropolitane di Napoli e Roma ricadono in zone in cui sono prevedibili terremoti abbastanza forti (zona 2), mentre nelle altre città il rischio appare modesto o scarso.

TABELLA 4.3.5 IL RISCHIO SISMICO (NUMERO COMUNI PER LIVELLO DI RISCHIO) ⁵					
	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Totale comuni
Torino	0	0	126	189	315
Milano	0	0	0	188	188
Genova	0	0	64	3	67
Venezia	0	0	24	20	44
Bologna	0	12	48	0	60
Firenze	0	13	31	0	44
Roma	0	96	25	0	121
Napoli	0	76	16	0	92
Bari	0	4	37	7	48
Reggio Calabria	97	0	0	0	97
Totale città	97	201	371	407	1076

Fonte: Protezione civile, 2013

In giallo la zona sismica del capoluogo

⁵ La classificazione di rischio prevista dalla Protezione Civile prevede una scala a 4 di rischio così definita:
Zona 1 - È la zona più pericolosa, dove possono verificarsi forti terremoti
Zona 2 - Nei Comuni inseriti in que-

sta zona possono verificarsi terremoti abbastanza forti
Zona 3 - I Comuni inseriti in questa zona possono essere soggetti a scuotimenti modesti
Zona 4 - È la zona meno pericolosa

IL RISCHIO DETERMINATO DALLE PRODUZIONI INDUSTRIALI

Tra i rischi non naturali, ma connessi alle attività umane, ricade il rischio generato da alcune produzioni industriali. Il Ministero dell'Ambiente gestisce l'Inventario Nazionale degli Stabilimenti a Rischio di incidente Rilevante. Si tratta di un censimento in continuo aggiornamento degli stabilimenti industriali che utilizzano o detengono sostanze chimiche per le loro attività produttive, con rischio per la popolazione e per l'ambiente circostante. Questi stabilimenti devono sottostare ad una serie di prescrizioni definite nella cosiddetta "Direttiva Seveso II", recepita in Italia con il Decreto Legislativo n. 334 del 1999 e sue modificazioni e integrazioni⁶.

Secondo l'ultimo censimento effettuato dal Ministero dell'Ambiente con la collaborazione dell'Ispra nel dicembre 2012, gli stabilimenti suscettibili di causare incidenti anche gravi sono 1.143 in tutta Italia, di cui 587 classificati a maggiore "pericolosità" (art. 8 del D.Lgs. 334/99).

Si parla ovviamente di solo rischio potenziale. Gli effetti sulla salute umana in caso di esposizione a sostanze tossiche rilasciate nell'atmosfera durante l'incidente variano a seconda delle caratteristiche delle sostanze, della loro concentrazione, della durata d'esposizione e dalla dose assorbita, mentre gli

effetti sull'ambiente sono legati alla contaminazione del suolo, dell'acqua e dell'atmosfera da parte delle sostanze tossiche.

Le tipologie delle attività più ricorrenti tra gli stabilimenti a rischio sono i depositi di oli minerali, gli stabilimenti chimici e/o petrolchimici e i depositi di gas liquefatti (essenzialmente GPL). Si contano inoltre i depositi di esplosivi, le centrali termoelettriche e le acciaierie.

Nelle città metropolitane sono 237 gli impianti suscettibili di causare incidente rilevante, di cui 132 catalogati nella categoria ex art. 6/7/8 (la più pericolosa). In assoluto è Milano la città metropolitana maggiormente esposta al rischio potenziale di incidente (69 stabilimenti censiti), soprattutto a causa della localizzazione di molti stabilimenti ubicati nella corona metropolitana (66 stabilimenti nella corona e 3 nel comune centrale); a seguire le città di Napoli (33 stabilimenti), Roma e Venezia (entrambe con 26 stabilimenti).

Se tuttavia si sposta il punto di osservazione nel comune centrale, ovvero lì dove c'è la maggiore densità di popolazione, sono Venezia e Genova i comuni a maggior rischio, con rispettivamente 15 e 14 stabilimenti censiti. La città a minor rischio è invece Reggio Calabria, nella quale è presente un solo stabilimento a rischio di incidente rilevante.

**TABELLA 4.3.6 IL RISCHIO INDUSTRIALE.
NUMERO IMPIANTI SUSCETTIBILI DI CAUSARE
INCIDENTI RILEVANTI – 2012**

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	N. stabilimenti ex Art. 6/7	N. stabilimenti Art. 6/7/8	N. stabilimenti ex Art. 6/7	N. stabilimenti Art. 6/7/8	N. stabilimenti ex Art. 6/7	N. stabilimenti Art. 6/7/8
Torino	0	0	14	8	14	8
Milano	2	1	26	40	28	41
Genova	3	11	1	2	4	13
Venezia	1	14	4	7	5	21
Bologna	2	0	7	10	9	10
Firenze	0	0	6	6	6	6
Roma	3	5	6	12	9	17
Napoli	3	6	20	4	23	10
Bari	0	2	6	4	6	6
Reggio Calabria	1	0	0	0	1	0
Totale	15	39	90	93	105	132

Fonte: Ministero dell'Ambiente 2013

⁶ È da considerare che la prevenzione degli incidenti rilevanti prevista dal D.Leg. 334/99 è connessa unicamente alla presenza di determinate sostanze pericolose

e non allo svolgimento di determinate attività industriali che ne possono prevedere l'uso (si definisce come "presenza di sostanze pericolose" la presenza di queste,

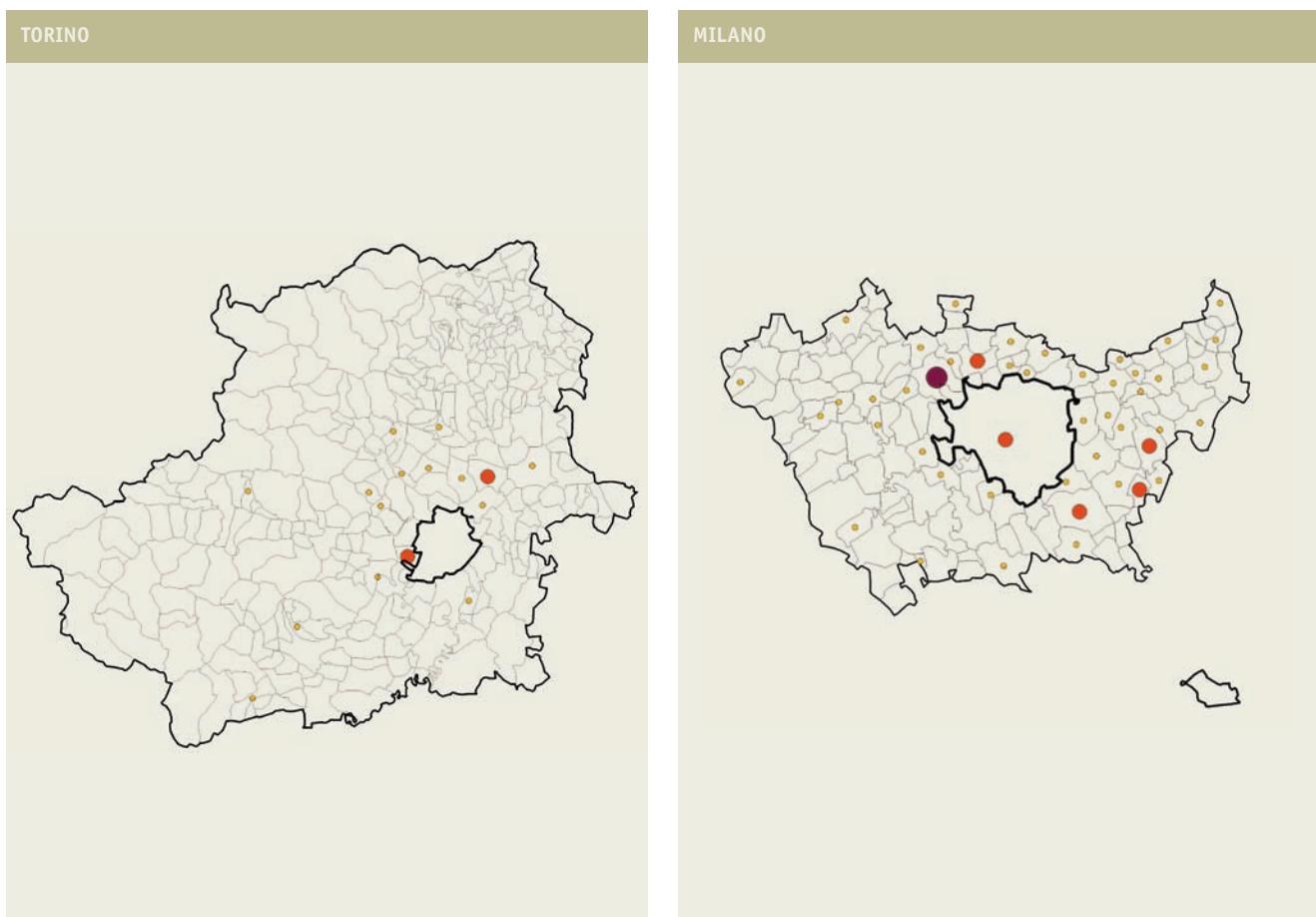
reale o prevista, nello stabilimento, ovvero di quelle che si reputa possano essere generate, in caso di perdita di controllo di un processo industriale).

288

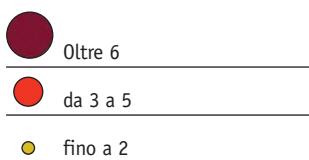
La mappa delle localizzazioni degli stabilimenti evidenzia nella città di Milano l'interessamento di una vasta area coinvolta dal fattore di rischio industriale. Se infatti per altre città, come Torino e Bologna la localizzazione degli impianti è circoscritta soprattutto ad una prima fascia di comuni limitrofi al-

la località centrale, a Milano buona parte del territorio metropolitano risulta suscettibile di incidente, soprattutto la zona est della città metropolitana. Genova, Roma e Venezia sono città nelle quali il rischio è concentrato solo in alcuni comuni (Genova, Venezia, Roma, Civitavecchia, Fiumicino, Pomezia).

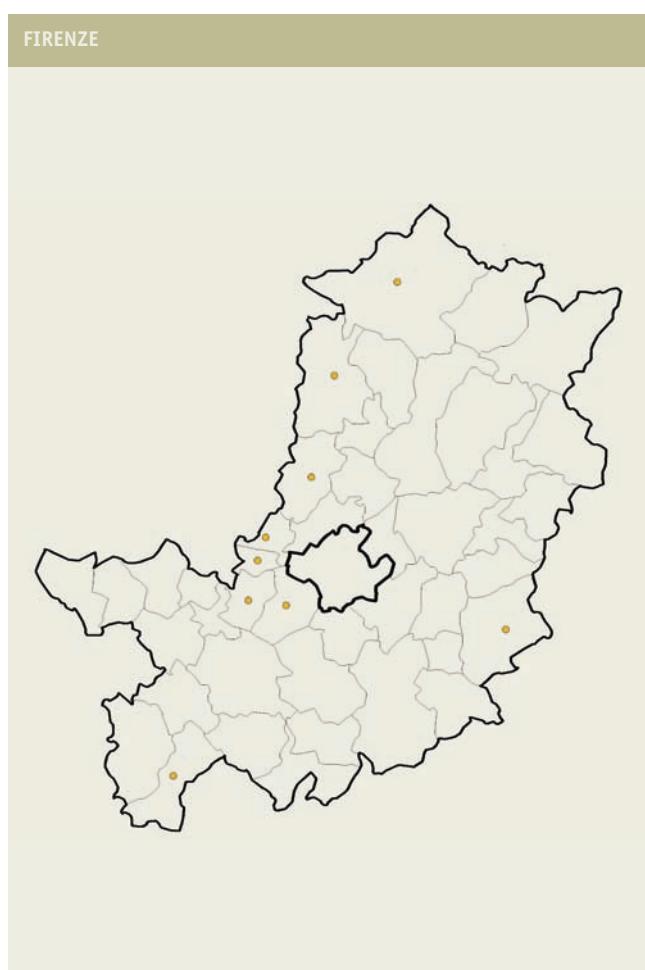
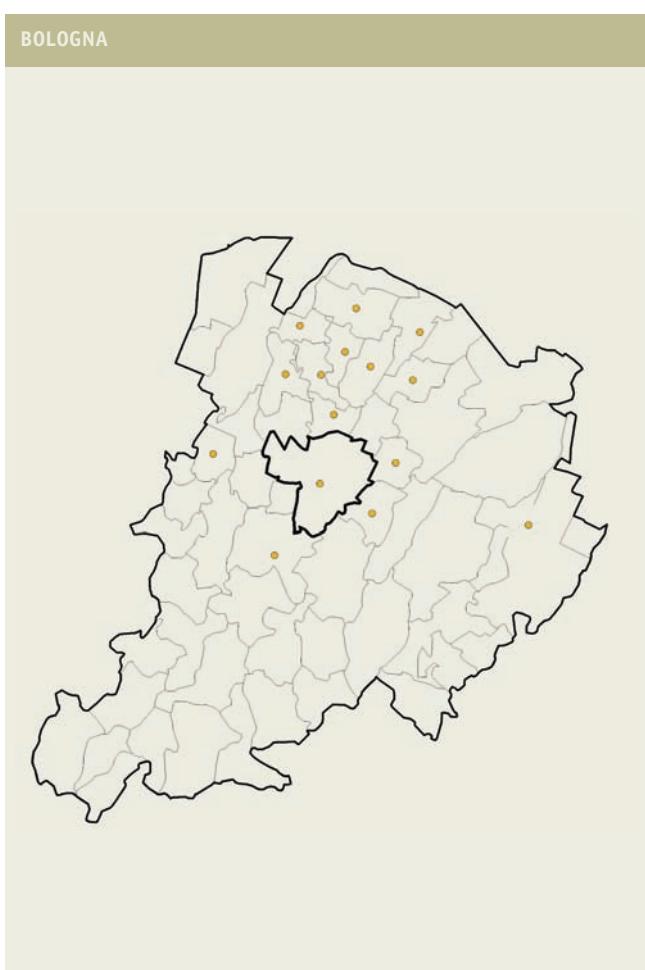
FIGURA 4.3.2 IL RISCHIO INDUSTRIALE.
NUMERO IMPIANTI SUSCETTIBILI
DI CAUSARE INCIDENTI RILEVANTI – 2012



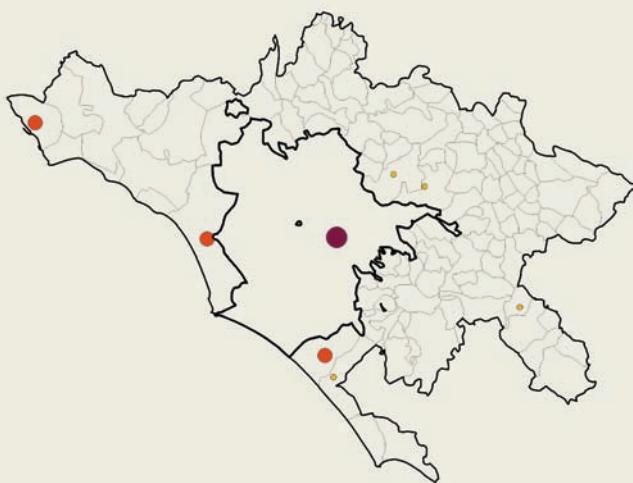
**Numero impianti suscettibili
di causare incidenti rilevanti**



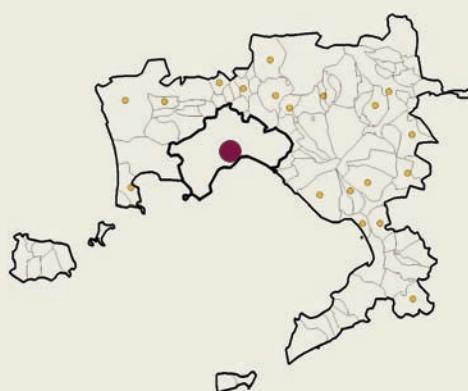
290



ROMA

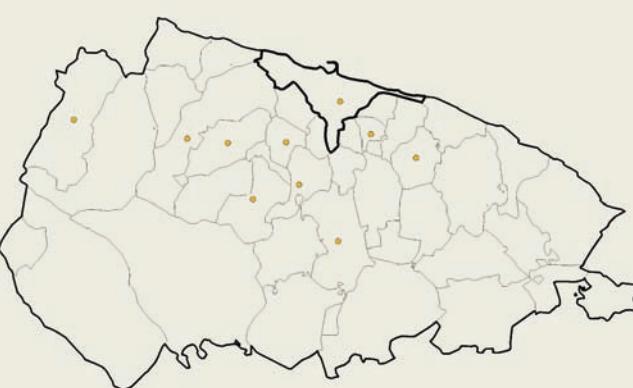


NAPOLI



291

BARI



REGGIO CALABRIA



IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

L'Italia è un paese naturalmente esposto al rischio idrogeologico a causa della sua morfologia; l'orografia complessa infatti e la presenza di bacini idrografici spesso di piccole dimensioni sono infatti fattori naturali di rischio. Tuttavia sono i fattori antropici la vera causa che ha amplificato il rischio in Italia con le trasformazioni che l'uomo ha prodotto al suo territorio negli ultimi 50 anni. La modifica sostanziale del territorio naturale o agricolo, l'impermeabilizzazione dei suoli, associata a decenni di incuria e di mancata manutenzione ordinaria ha infatti prodotto un mix che ha potenziato il rischio idrogeologico naturalmente esistente. Se si aggiunge a questo anche la regimentazione degli alvei fluviali ed al ruolo sempre più marginale della ruralità, si comprende come oggi il territorio italiano sia a grave rischio

idrogeologico, come le cronache di questi ultimi anni trimestralmente ci raccontano. L'Ispra nel suo ultimo rapporto sul dissesto idrogeologico del 2008 fotografa una realtà nella quale il 69% dei comuni italiani sono a rischio. È un fenomeno che riguarda quasi tutte le realtà regionali italiane e da cui non sono esenti anche le città metropolitane.

Il 26% dei comuni metropolitani è classificato a rischio elevato, mentre un altro 19% è addirittura a rischio molto elevato. Nel complesso sono dunque a rischio il 45% dei comuni metropolitani. Sono le città di Firenze e Genova quelle più esposte, con rispettivamente l'84 e l'82% dei comuni a rischio (rischio elevato e rischio molto elevato). Al contrario Venezia e Bari sono le città metropolitane meno esposte (rispettivamente il 9 e il 12% dei rispettivi comuni sono a rischio).

**TABELLA 4.3.7 IL RISCHIO IDROGEOLOGICO.
NUMERO COMUNI A RISCHIO ELEVATO
O MOLTO ELEVATO – ANNO 2008**

	Molto elevato		Elevato	
	Numero comuni	% su totale comuni	Numero comuni	% su totale comuni
Torino	19	6	110	35
Milano	59	44	16	12
Genova	28	42	27	40
Venezia	3	7	1	2
Bologna	17	28	15	25
Firenze	11	25	26	59
Roma	5	4	26	21
Napoli	20	22	10	11
Bari	2	5	3	7
Reggio Calabria	27	28	31	32
Totale città	191	19	265	26

Fonte: Ispra 2008

4.4 LA QUALITÀ DELL'ARIA

Gli inquinanti aerei, provocati prevalentemente - ma non esclusivamente - dal traffico veicolare sono concentrati nei grandi insediamenti urbani, dove l'esigenza di mobilità e l'uso prevalente dei mezzi privati negli spostamenti fanno sì che si immettano in atmosfera una gran numero di inquinanti. Come accennato, non solo il traffico veicolare è responsabile dell'inquinamento atmosferico, ma anche le attività industriali e il riscaldamento domestico. Tuttavia è nel centro delle città che il fenomeno dell'inquinamento atmosferico si palesa in forma più acuta, lì dove cioè si concentra il traffico veicolare.

La mobilità urbana, che in Italia è ancora prevalentemente affidata ai mezzi privati, ha infatti effetti estremamente negativi sulla qualità dell'area che si respira nelle città.

Gli italiani si contraddistinguono per il gran numero di automobili in loro possesso: 37.113.300 le autovetture in circolazione nell'anno 2011, pari a 625 autovetture ogni 1.000 residenti. Solo poco più basso è il tasso di motorizzazione nel-

le città metropolitane (619 autovetture ogni 1.000 residenti); ci sono tuttavia città metropolitane dove questo tasso è fortunatamente molto inferiore, come Genova (505) e Venezia (529).

Interessante è il dato che in alcune città metropolitane il tasso di motorizzazione del comune centrale sia inferiore a quello riscontrato nel complesso dei comuni di corona; sono le città di Milano, Genova, Venezia, Bologna e Firenze, Napoli. Si afferma quindi che in queste città la propensione al possesso - e si spera anche all'utilizzo effettivo - è minore, probabilmente perché l'esigenza di mobilità urbana è maggiormente soddisfatta dal trasporto pubblico rendendo meno necessario il possesso di un'auto.

Particolare il caso del comune di Roma, dove si osserva un valore molto elevato del tasso di motorizzazione, in parte dovuto all'effetto dell'alto numero di immatricolazioni a fini non privati.

TABELLA 4.4.1 TASSO DI MOTORIZZAZIONE AUTOVETTURE X 1.000 RESIDENTI ANNO 2011			
Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	627	636	632
Milano	584	596	591
Genova	483	551	505
Venezia	428	574	529
Bologna	535	629	593
Firenze	585	773	704
Roma	741	664	714
Napoli	572	582	579
Bari	573	544	552
Reggio Calabria	626	626	626
Totale	626	615	619

Fonte: Istat 2012

294

Ma ai fini dell'impatto sull'ambiente è molto rilevante la tipologia di autovetture circolanti. La circolazione di auto a bassa emissione di inquinanti (le cosiddette auto euro 3, 4 e successive) garantisce infatti la riduzione di aeroquininanti nell'atmosfera delle città. Il rinnovo del parco circolante, seppur lento a causa della crisi economica, sta avendo l'effetto di sostituire auto più inquinanti con auto più rispettose dell'ambiente.

Nelle città metropolitane le auto a basse emissioni (euro 4

o superiore) sono il 46% del totale del parco autovetture circolanti. Si osservano tuttavia differenze macroscopiche nelle singole città; se infatti la città metropolitana di Firenze ha un parco circolante composto prevalentemente di auto a basse emissioni (60% le auto euro 4 o superiore), nelle città di Napoli, Reggio Calabria e Bari la percentuale di tali auto è molto ridotta (29% Napoli, 32% Reggio Calabria, 36% Bari). Tuttavia la tendenza è la presenza di auto meno inquinanti nei comuni centrali rispetto ai comuni di corona.

TABELLA 4.4.2 PARCO AUTOVETTURE EURO 4 O SUPERIORE ANNO 2011

Comune	Comune Centrale		Corona		Città metropolitana	
	Numero Autovetture	% su totale autovetture del comune	Numero Autovetture	% su totale autovetture del comune	Numero Autovetture	% su totale autovetture del comune
Torino	277.332	51	416.651	48	693.983	49
Milano	382.021	53	563.176	53	945.197	53
Genova	139.899	50	69.497	47	209.396	49
Venezia	52.962	47	160.148	48	213.110	48
Bologna	108.218	55	195.584	51	303.802	52
Firenze	119.333	57	293.471	62	412.804	60
Roma	1.011.695	52	415.257	45	1.426.952	50
Napoli	155.342	28	363.692	30	519.034	29
Bari	79.792	44	166.855	33	246.647	36
Reggio Calabria	43.917	39	67.396	29	111.313	32
Totale	2.370.511	49	2.711.727	44	5.082.238	46

Fonte: Istat 2012

In generale si possono affermare due cose: 1) nei comuni centrali c'è una concentrazione relativa minore di autovettura (tasso di motorizzazione inferiore) rispetto alle corone, 2) le autovetture circolanti nei comuni capoluogo sono in generale più ecologiche di quelle che circolano nei comuni di corona. Questo tendenza sicuramente positiva non deve però far dimenticare la criticità corrispondente alla bassa qualità dell'aria nelle città.

Negli anni le centrali di monitoraggio della qualità dell'aria sono state dislocate nei punti sensibili delle città, consentendo il monitoraggio continuo della concentrazione di agenti inquinanti. Queste stazioni di rilevazione sono concentrate oggi soprattutto nei comuni centrali (ben 131 stazioni di

rilevamento), mentre nei comuni delle corone il loro numero risulta non particolarmente elevato se paragonato all'estensione dei territori (143 stazioni complessive). Se da un lato è pur vero che è nelle aree più centrali che l'inquinamento atmosferico assuma valori più preoccupanti, è anche vero che in talune realtà, come quella di Napoli ad esempio, la qualità dell'aria della corona metropolitana non è adeguatamente monitorata.

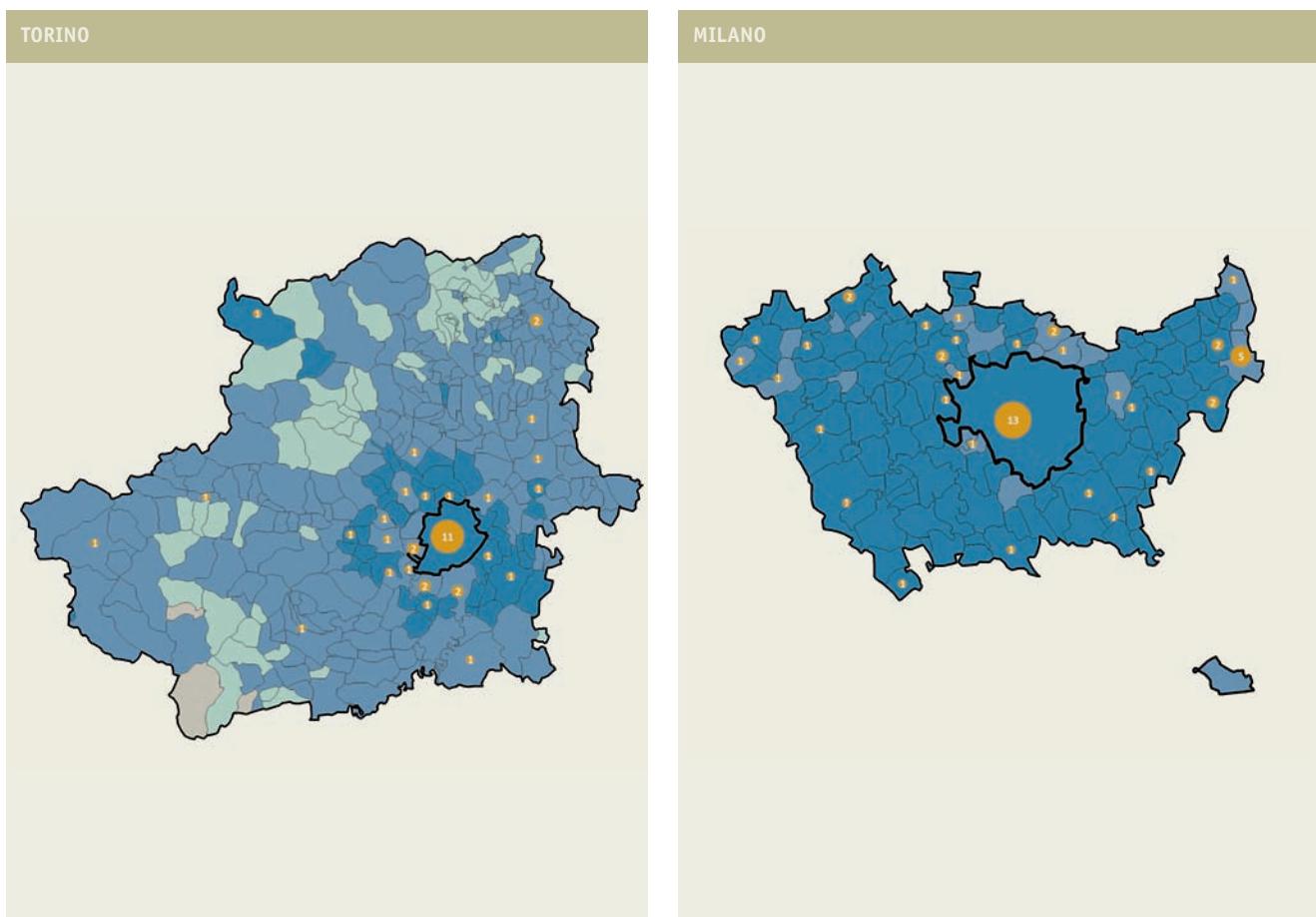
Si auspica che la gestione unificata del territorio metropolitano possa favorire un monitoraggio diffuso della qualità dell'aria anche nelle realtà urbane di corona nelle quali la concentrazione di inquinanti è probabilmente altrettanto elevata che nei capoluoghi.

TABELLA 4.4.3 STAZIONI DI RILEVAMENTO DELLA QUALITÀ DELL'ARIA ANNO 2012

Comune	Comune centrale	Corona	Città metropolitana
Torino	11	29	40
Milano	13	45	58
Genova	30	9	39
Venezia	16	8	24
Bologna	9	10	19
Firenze	9	13	22
Roma	21	19	40
Napoli	9	0	9
Bari	11	8	19
Reggio Calabria	2	2	4
Totale	131	143	274

Fonte: ISPRA 2012

**FIGURA 4.4.1 AUTOVETTURE MENO INQUINANTI
E CENTRALINE DI RILEVAZIONE
DELLA QUALITÀ DELL'ARIA**



**Numero di stazioni
di rilevazione dell'aria**



Oltre 6



da 3 a 5



fino a 2

**Autovetture meno inquinanti
(euro 4-5-6) sul totale**

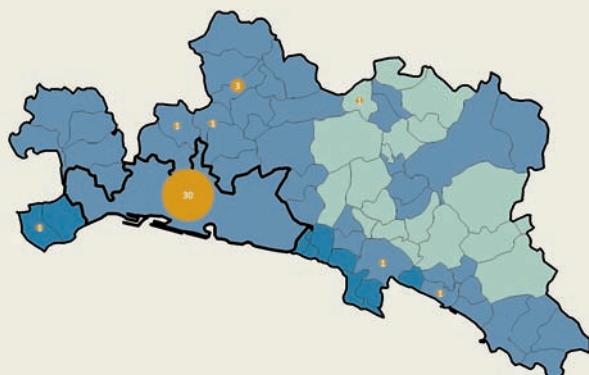
Oltre il 50%

dal 40 al 50%

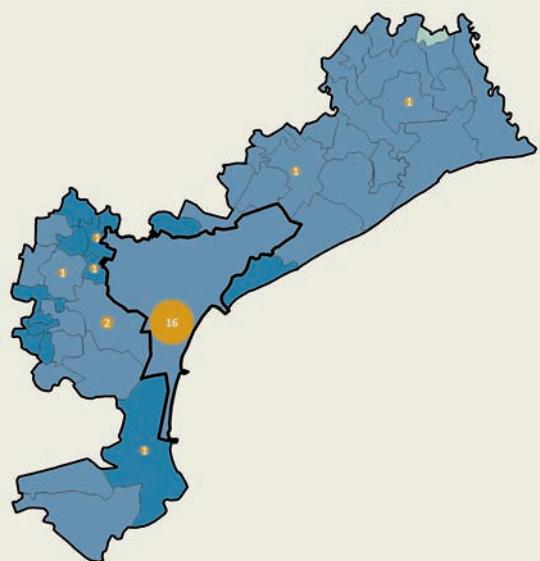
dal 30 al 40%

meno del 30%

GENOVA

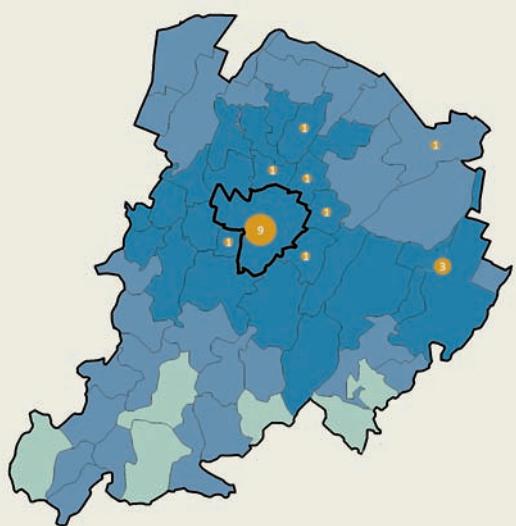


VENEZIA

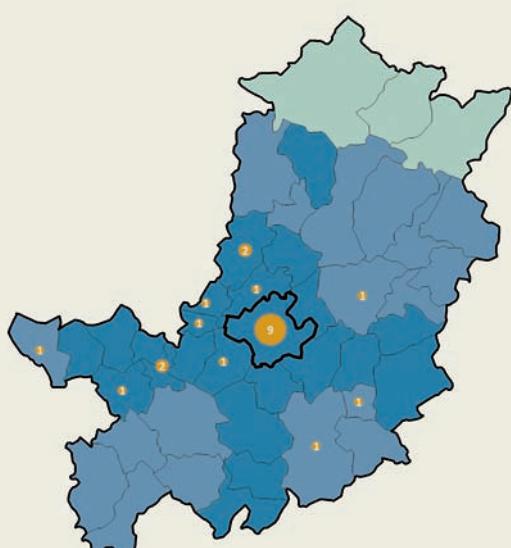


297

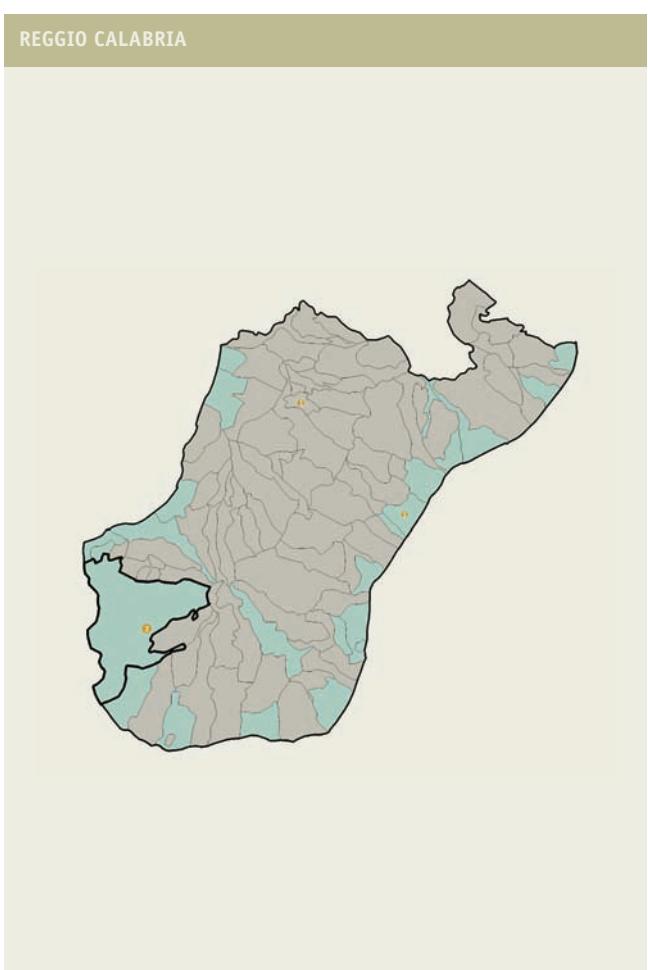
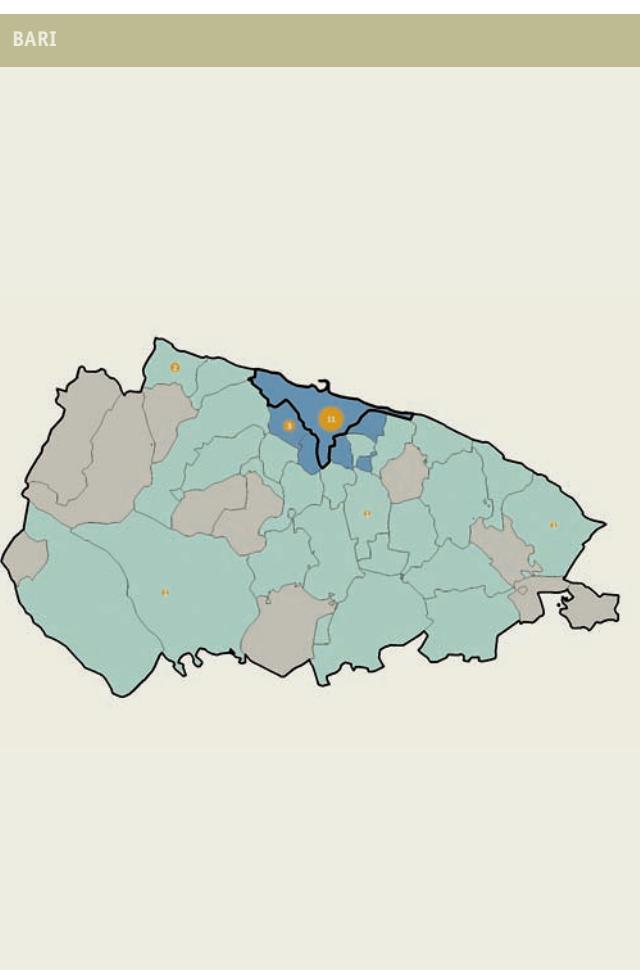
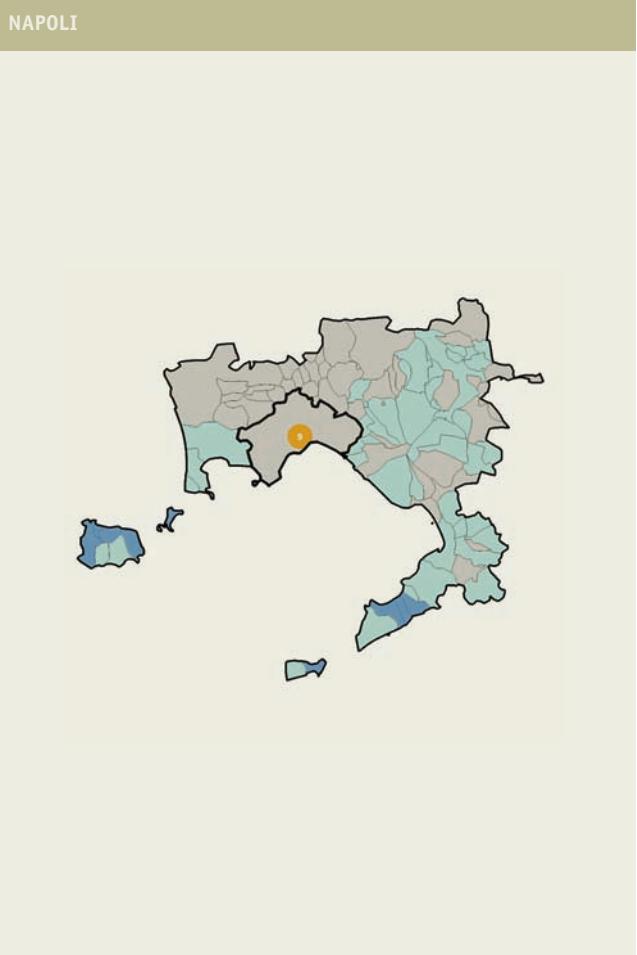
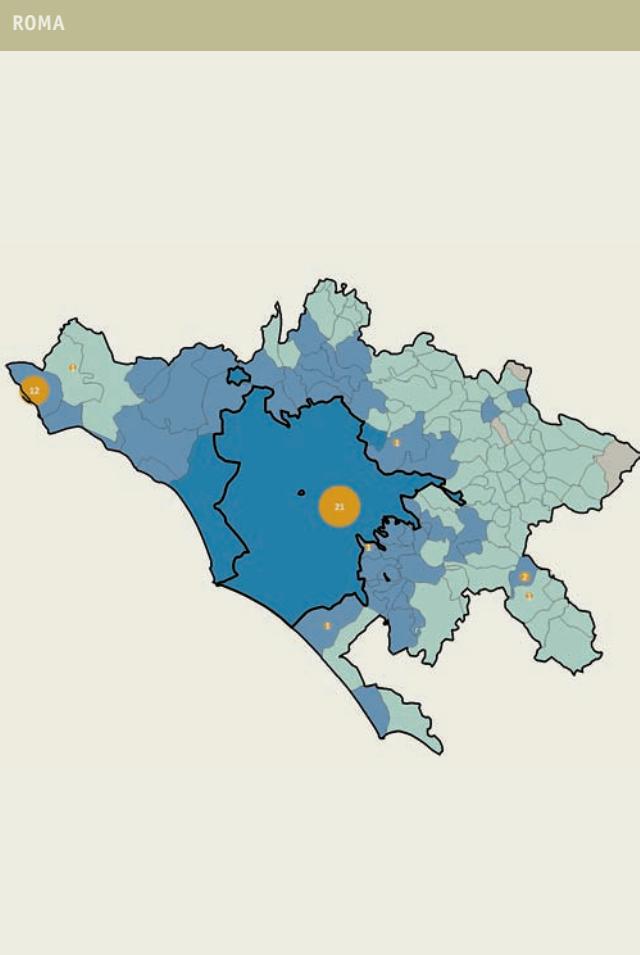
BOLOGNA



FIRENZE



298



CAPITOLO 5

LE CITTÀ METROPOLITANE VISTE DAI CITTADINI UN'INDAGINE

- 5.1 La percezione del processo di costruzione delle città metropolitane
- 5.2 Il rischio di un processo poco compreso e partecipato
- 5.3 Tra speranza, ineluttabilità e paura dell'ennesimo pasticcio italiano
- 5.4 Le attese rispetto alla costituzione delle aree metropolitane
- 5.5 Speranze e poche certezze

PRINCIPALI EVIDENZE

Basso livello di conoscenza del processo in corso e dei risultati attesi da questo cambiamento

Attese positive rispetto al miglioramento della qualità del trasporto pubblico, dello sviluppo economico del territorio e della riduzione dei costi della politica

Principali preoccupazioni legate al possibile aumento delle inefficienze e al rischio di un aumento delle imposte locali

PREMESSA

5.1 LA PERCEZIONE DEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

UN ATTEGGIAMENTO GENERALE DI ATTESA ASPETTANDO DI CAPIRE MEGLIO COSA SUCCEDERÀ

Il processo di costruzione delle città metropolitane sembra lasciare ancora piuttosto distaccati i cittadini italiani. Nonostante il passaggio formale sia previsto, dal punto di vista istituzionale, per il prossimo 1° gennaio, ancora pochissimo si sa delle modalità di questo cambiamento. E di quelle che potranno essere le conseguenze per i cittadini.

La mancanza di informazioni concrete su come avverrà la trasformazione, su quali saranno i confini effettivi delle aree metropolitane e su come potranno cambiare i servizi attivi sui territori, pone una quota rilevante del campione in un atteggiamento di cauta attesa, dalla quale, anche nei commenti li-

beri lasciati al termine del questionario, traspare la percezione che prima di poter esprimere dei giudizi sarà necessario capire effettivamente cosa vorrà dire la creazione delle aree metropolitane in riferimento ai comuni di residenza. Sono significativi alcuni dei verbatim raccolti al termine delle interviste:

- a queste domande sarà più facile rispondere dopo, piuttosto che adesso.
- Non conosco l'argomento e ho dovuto rispondere spesso "non so".
- Purtroppo, sulla materia non c'è stata alcuna informazione.
- Avevo sentito parlare della città metropolitana, ma non sapevo che sarebbe stata istituita a partire dal 1° gennaio.

5.2 IL RISCHIO DI UN PROCESSO POCO COMPRESO E PARTECIPATO

304

Il rischio di questa disinformazione è che il processo di cambiamento venga recepito con un basso grado di partecipazione e consapevolezza, e che i cittadini si trovino nella nuova situazione amministrativa senza avere capito più di tanto cosa sia successo, quali siano state le scelte di fondo e quali siano state le conseguenze rispetto alla gestione dei servizi ai cittadini. Dall'altro lato è anche vero che il basso grado di conoscenza può comportare un basso livello di aspettative, evitando di alimentare attese che non potranno essere soddisfatte. Questa ipotesi sembra però essere decisamente smentita dai dati che invece evidenziano come sia cruciale il ruolo dell'informazione per aumentare il consenso rispetto al processo di costruzione delle aree metropolitane.

Alla domanda diretta, il 27% del campione dichiara di non essere minimamente informato sul passaggio alla città metropolitana, a fronte di un 51% che si dichiara sommariamente informato e un 22% che si definisce bene informato.

Il grado di informazione appare sensibilmente più ridotto tra gli under 35 (37% totalmente disinformati), tra le donne (34% totalmente disinformate) e tra chi ha un grado più basso di scolarità (31% totalmente disinformati). La differenza è però grande tra chi abita nei centri con più di 100.000 abi-

tanti e chi abita nei centri più piccoli (cfr. figura 5.2.1).

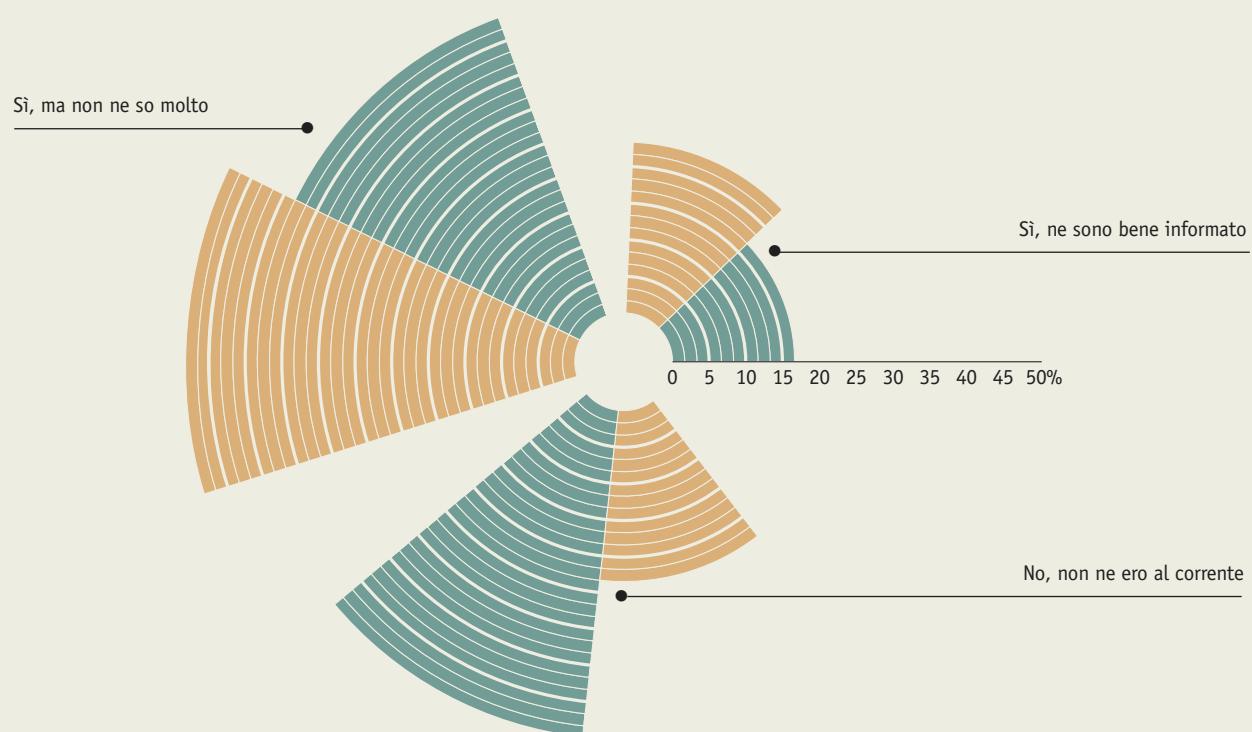
In sostanza, appaiono decisamente più estranee al processo in corso quelle categorie di cittadini che generalmente sono meno coinvolte ed interessate agli eventi politici, per quanto anche le categorie generalmente più interessate alla gestione della cosa pubblica non mostrano livelli di conoscenza particolarmente elevati.

Questa incertezza si evidenzia anche dalla quota di non risposte (che oscilla tra il 10 e il 18%) alle domande più specifiche proposte durante l'indagine e/o dalla concentrazione attorno a quelle modalità di risposta che consentivano una posizione più neutrale e che si riducono sensibilmente tra coloro che dichiarano di essere bene informati sul processo in corso.

La considerazione di fondo è che, in media, quasi la metà degli intervistati non ha espresso una opinione o ha espresso una opinione neutra legata alla scarsa conoscenza dei reali contenuti della questione, e che le opinioni riportate potrebbero variare significativamente nel momento in cui le informazioni sulle modalità e le conseguenze del processo di costruzione delle aree metropolitane saranno maggiormente disponibili.

FIGURA 5.2.1 LEI SA CHE A PARTIRE DAL 1° GENNAIO 2014
IL SUO COMUNE RIENTRERÀ
NELL'AREA METROPOLITANA DI...

■ Abita in un comune con meno di 100 mila abitanti
■ Abita in un comune con più di 100 mila abitanti



5.3 TRA SPERANZA, INELUTTABILITÀ E PAURA DELL'ENNESIMO PASTICCIO ITALIANO

306

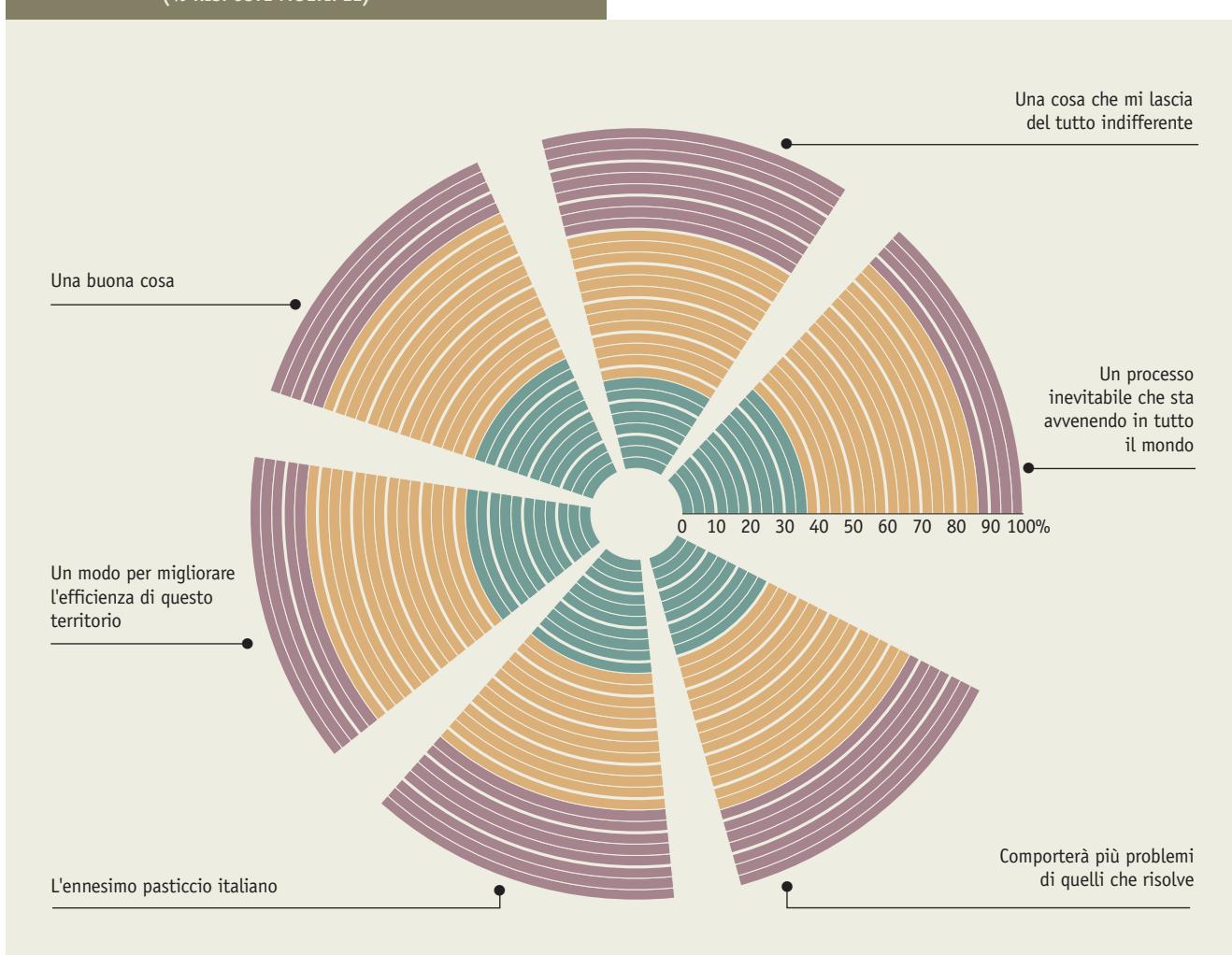
UN PROCESSO CHE NON SCALDA

Al di là del grado di informazione, il giudizio generale sul processo di costituzione delle aree metropolitane è piuttosto articolato. In parte si ritiene infatti che sia un fenomeno ineludibile, che sta accadendo in tutto il mondo e toccherà in ogni caso anche le nostre città. La pensa così il 38% degli intervistati, con solo l'11% contrario a questa affermazione. Traspare, dunque, un certo fatalismo, che sommato all'indifferenza e alla scarsa conoscenza potrebbe essere un campanello di allarme di come anche questo processo sia considerato lontano dalla popolazione, nonostante riguardi strettamente il contesto di vita di diversi milioni di cittadini. Infatti, solo il 29% degli intervistati si dichiara apertamente contrario al-

l'affermazione che "il processo di costruzione delle aree metropolitane mi lascia del tutto indifferente", a conferma di come potenzialmente il 71% degli intervistati si senta ben poco coinvolto da quanto sta accadendo.

Sicuramente possiamo affermare che siamo di fronte ad un processo che non stimola e non emoziona la popolazione, dividendo coloro che hanno formulato una opinione a riguardo in due blocchi minoritari, uno dei quali (composto da poco meno del 40% del campione) ritiene sia una cosa buona e che può aumentare l'efficienza del territorio. L'altro (che raggruppa circa un terzo degli intervistati), lo giudica come un passaggio che finirà con il creare più problemi di quanti possa risolvere.

FIGURA 5.3.1 IL PROCESSO DI COSTRUZIONE DELLE AREE METROPOLITANE È: (% RISPOSTE MULTIPLE)



308

CHI È PIÙ INFORMATO È PIÙ FAVOREVOLE

Entrando nel dettaglio delle risposte e differenziandole in base al grado di conoscenza che gli intervistati dichiarano di avere rispetto al processo di costruzione delle aree metropolitane, emergono differenze di atteggiamento molto consistenti.

Queste mostrano come chi ha livelli di conoscenza più bassa abbia espresso le proprie valutazioni utilizzando stereotipi decisamente negativi, e sia probabilmente più influenzato dal diffuso sentimento di disgusto per la politica che allontana i cittadini da una partecipazione attiva alla gestione della cosa pubblica. L'indagine non ci permette di capire se chi è più informato è anche chi è più attento e partecipe alla politica,

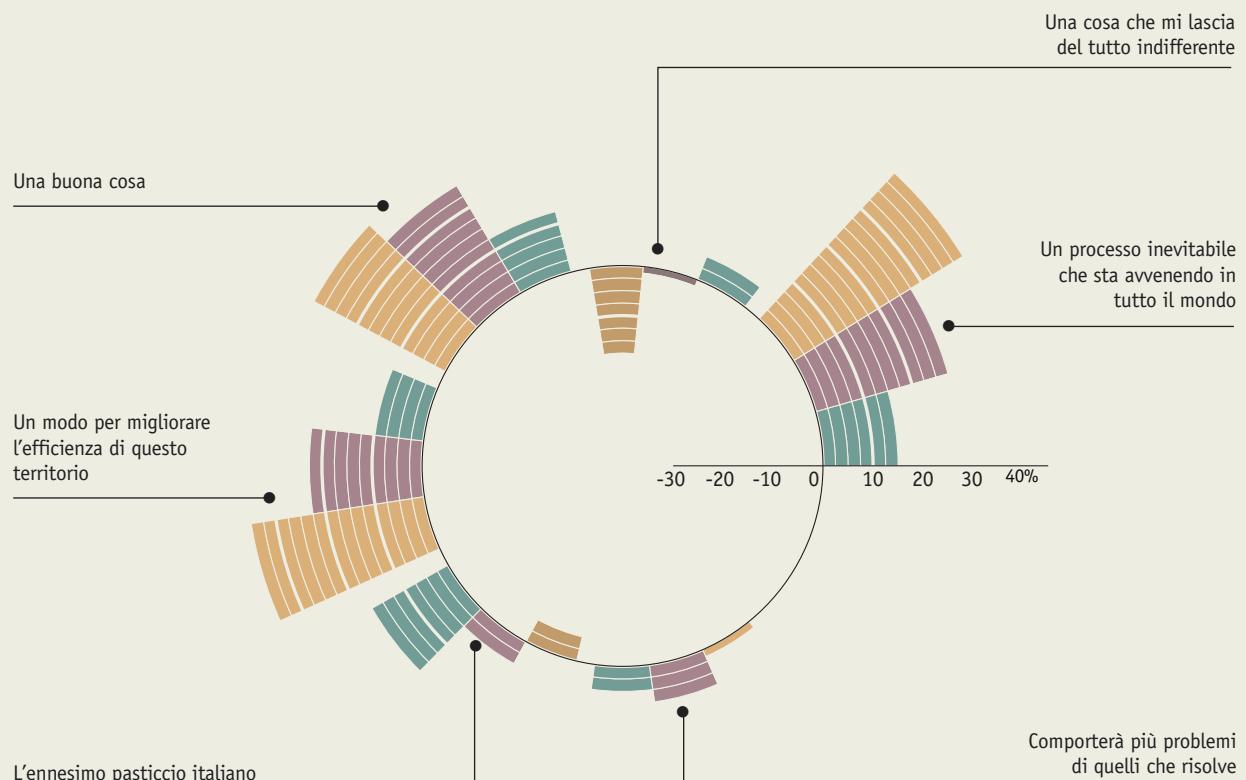
mentre chi è più disinformato è più distaccato e ha un pregiudizio negativo. Il quadro sembra tendenzialmente così, e mette in evidenza posizioni fortemente differenziate che richiedono azioni di comunicazione diverse per poter interagire positivamente con la cittadinanza.

Ciò detto, la figura 5.3.2 evidenzia le differenze nelle percentuali di accordo/disaccordo sulle affermazioni proposte in base al grado di conoscenza del processo di costruzione delle aree metropolitane. Le distanze tra informati e non informati appaiono uniformi ed estremamente evidenti, con i più informati che, nonostante mostrino comunque timori e perplessità, esprimono giudizi nettamente più positivi dei disinformati.

FIGURA 5.3.2 IL PROCESSO DI COSTRUZIONE DELLE AREE METROPOLITANE È:

■ Non informato
■ Poco informato
■ Bene informato

(differenziale tra chi esprime accordo e chi esprime disaccordo per le affermazioni proposte, in base al grado dichiarato di conoscenza del processo %, n = 1050, risposte multiple)



5.4 LE ATTESE RISPETTO ALLA COSTITUZIONE DELLE AREE METROPOLITANE

310

RIDURRE I COSTI DELLA POLITICA

Alla luce del generale atteggiamento di prudenza e della scarsa conoscenza su come avverrà il passaggio alle aree metropolitane, ed anche della dimensione di pregiudizio negativo verso la politica descritto in precedenza, gli intervistati mostrano un tendenziale favore rispetto al processo in corso (nonostante ne evidenzino alcune criticità).

L'aspettativa più diffusa (43% sul totale del campione) è che la costituzione delle aree metropolitane consente una riduzione dei costi della politica. Si tratta del reale driver di valore del processo in atto, per il quale i cittadini sono disposti anche ad affrontare i disagi che la trasformazione potrà arrecare. Sono soprattutto gli over 55 a contare su questo fattore (53%), mentre le altre disaggregazioni secondo le principali variabili socio anagrafiche, non mostrano differenze significative.

Un terzo degli intervistati (34%) spera anche che la creazione dell'area metropolitana possa migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso una migliore organizzazione e razionalizzazione. In questo caso, il grado di accordo è decisamente più alto tra gli uomini (39%) piuttosto che tra le donne (29%), e ancora una volta tra gli over 55 dove raggiunge il 47%.

La percezione che l'area metropolitana aumenterà le possibilità di partecipazione diretta dei cittadini, spacca invece il campione in due insiemi contrapposti di pari percentuale,

a fronte del 50% degli intervistati che si colloca in una posizione neutrale. La speranza di una maggiore partecipazione diretta dei cittadini al governo del territorio è decisamente più alta tra i meno istruiti (32%) rispetto ai più istruiti (20%), e tra chi non partecipa attivamente al mercato del lavoro.

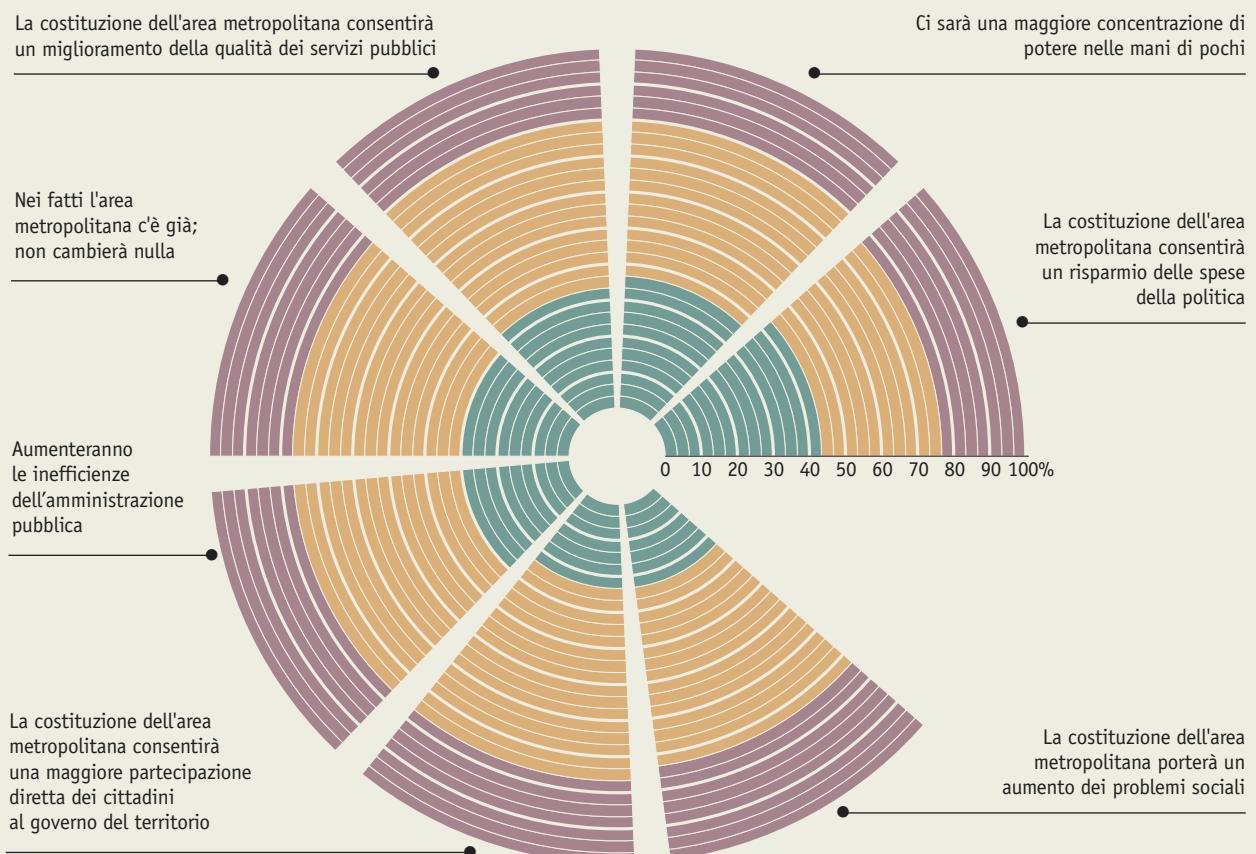
Gli aspetti maggiormente negativi del passaggio alle aree metropolitane sono dovute alla paura di una crescita della concentrazione del potere nelle mani di pochi (36,6% del campione) e di un aumento dell'inefficienza dell'amministrazione pubblica (31,5%), mentre è minoritario il timore per una crescita dei problemi sociali (23%). I timori rispetto agli aspetti negativi della costituzione delle aree metropolitane sono più forti tra chi ha un capitale culturale più basso e si mostra meno sensibile ed aperto ai cambiamenti.

Da segnalare anche che quasi un terzo degli intervistati (31%) ritiene che in realtà non cambierà nulla.

Anche in questo caso, l'opinione di chi è maggiormente informato sul processo in atto comporta affermazioni più precise che enfatizzano l'attesa di risparmio delle spese della politica (47%), il miglioramento dei servizi pubblici (46%) e la partecipazione diretta dei cittadini (37%). Aumenta anche la percentuale (43%) di chi ritiene che ci sarà un aumento di concentrazione di poteri molto ampio in mano a pochi, mentre si riequilibra il rapporto tra chi prevede un aumento o una diminuzione delle inefficienze dell'amministrazione pubblica.

FIGURA 5.4.1 PERCEZIONE DI COSA ACCADRÀ CON IL PASSAGGIO ALLA CITTÀ METROPOLITANA

Accordo
 Non sa o indifferente
 Disaccordo



312

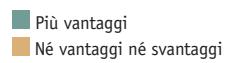
LE ASPETTATIVE RISPETTO ALLE OPPORTUNITÀ PER I CITTADINI

La trasformazione delle aree metropolitane sono considerate dai nostri intervistati come un vasto insieme di rischi e di opportunità (svantaggi e vantaggi) in cui i secondi, nelle aspettative superano i primi per tutti gli aspetti considerati, salvo il tema del costo delle abitazioni.

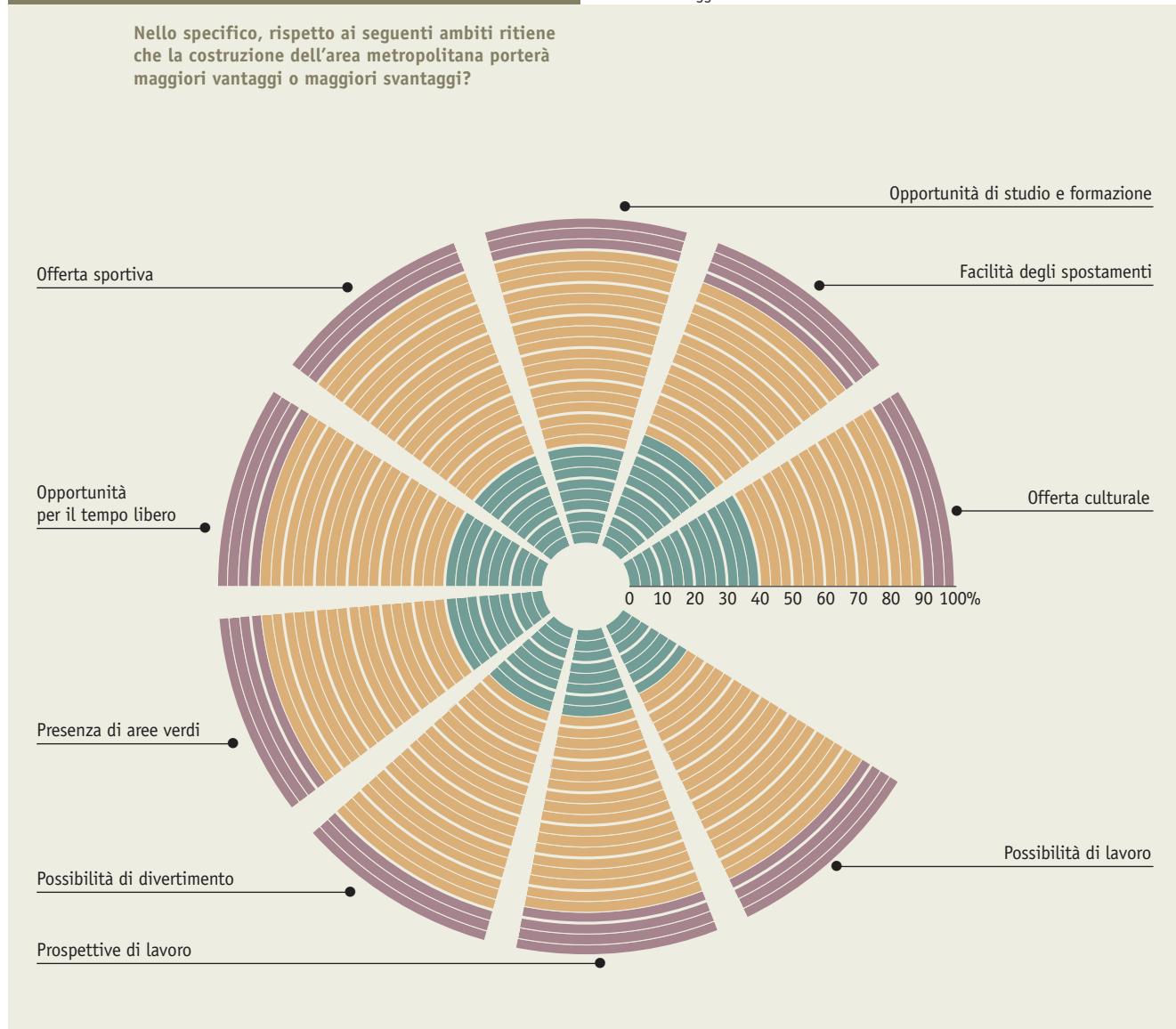
In particolare, il campione esprime in misura ampia un'aspet-

tativa di miglioramento (calcolata come il differenziale tra la percentuale di chi ritiene che siano maggiori i vantaggi e quella di chi ritiene maggiori gli svantaggi) riguardo all'offerta culturale (+24%), alla facilità degli spostamenti (+22%), e allo sviluppo economico del territorio (+22%), mentre è più contrastato per quanto riguarda la qualità dell'aria (+5%), la sicurezza (+4%) e l'integrazione dei migranti (+3%). (Valori non riportati nella figura)

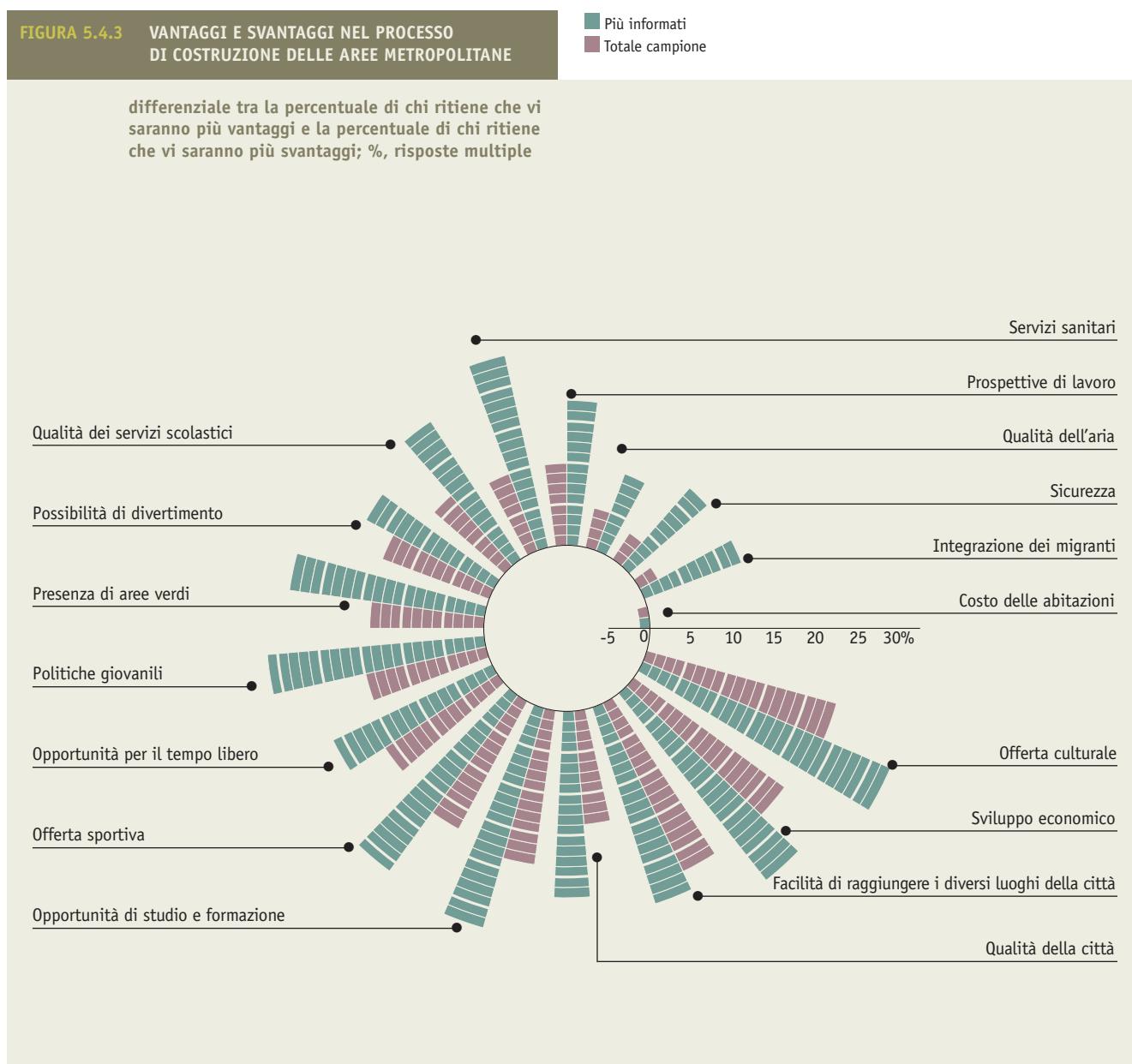
FIGURA 5.4.2 VANTAGGI ALL'AREA METROPOLITANA: LE OPPORTUNITÀ


 Più vantaggi
 Né vantaggi né svantaggi
 Più svantaggi

Nello specifico, rispetto ai seguenti ambiti ritiene che la costruzione dell'area metropolitana porterà maggiori vantaggi o maggiori svantaggi?



Come mostra la figura 5.4.3, tra coloro che sono più informati aumenta sensibilmente la propensione a vedere più vantaggi che svantaggi per tutte le dimensioni prese in considerazione, segno che all'aumentare della conoscenza, cresce anche la percezione dell'utilità del processo in atto.



LE ASPETTATIVE RISPETTO AI SERVIZI PUBBLICI

Similarmente a quanto osservato in precedenza, anche sui servizi pubblici è stata rilevata la percezione su quali potrebbero essere i vantaggi e gli svantaggi del passaggio all'area metropolitana.

I maggiori vantaggi sono individuati sul trasporto pubblico, sulla raccolta dei rifiuti, sulla manutenzione stradale e sulle politiche culturali.

Poco è atteso invece in termini di servizi sociali, parcheggi,

tasse, scuole e verde.

I dati sono coerenti con quanto osservato poc'anzi con valutazioni nettamente diverse in base al livello di informazione che gli intervistati ritengono di avere rispetto al processo di costruzione delle aree metropolitane. Tanto maggiore è il grado di informazione posseduto, tanto più alta è la percentuale degli intervistati che individuano più vantaggi che svantaggi in tutte le aree prese in considerazione.

FIGURA 5.4.4 VANTAGGI ALL'AREA METROPOLITANA: I SERVIZI PUBBLICI



 Più vantaggi
 Né vantaggi né svantaggi
 Più svantaggi

Nello specifico, rispetto ai seguenti ambiti, ritiene che la costruzione dell'area metropolitana porterà maggiori vantaggi o maggiori svantaggi?

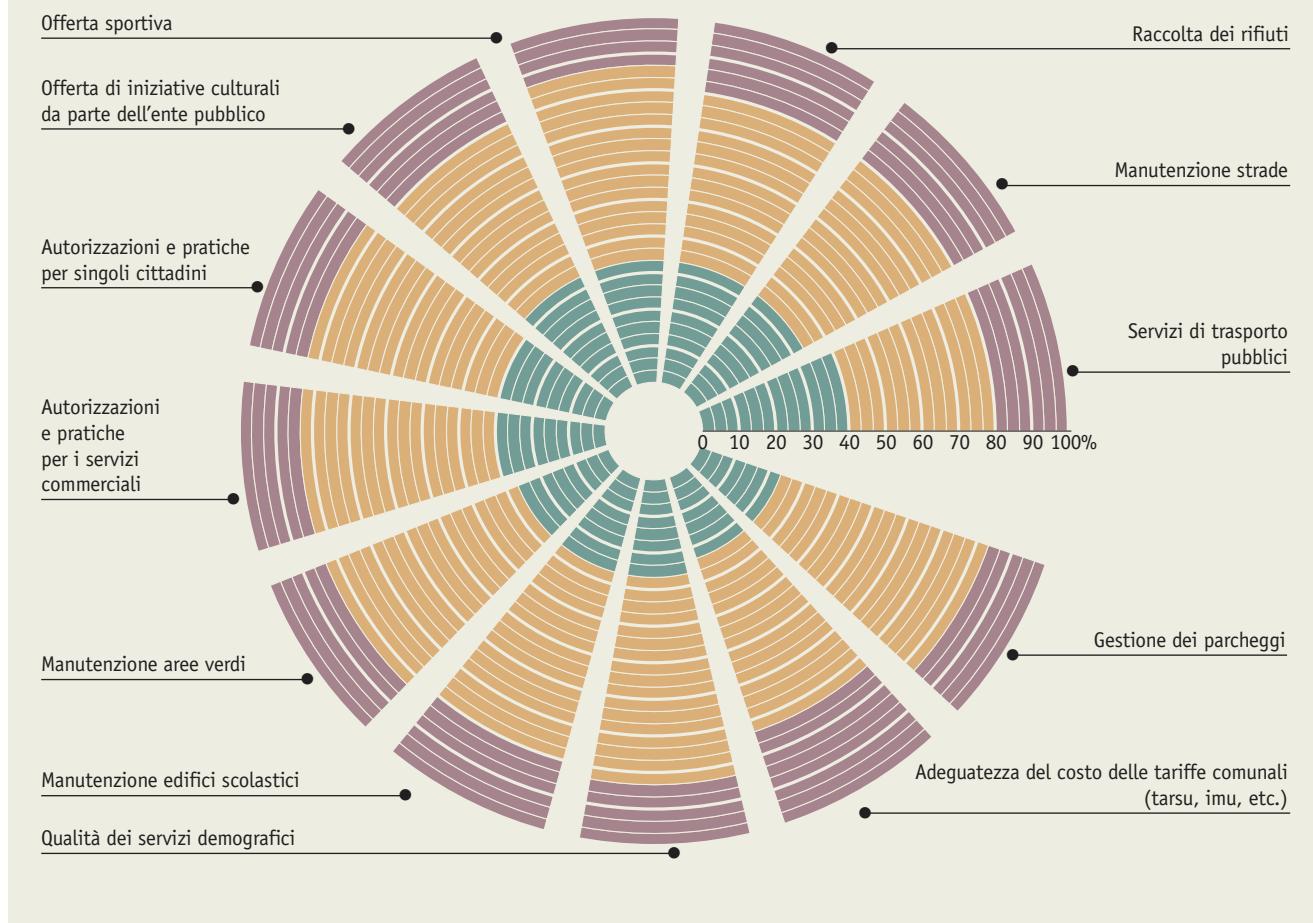
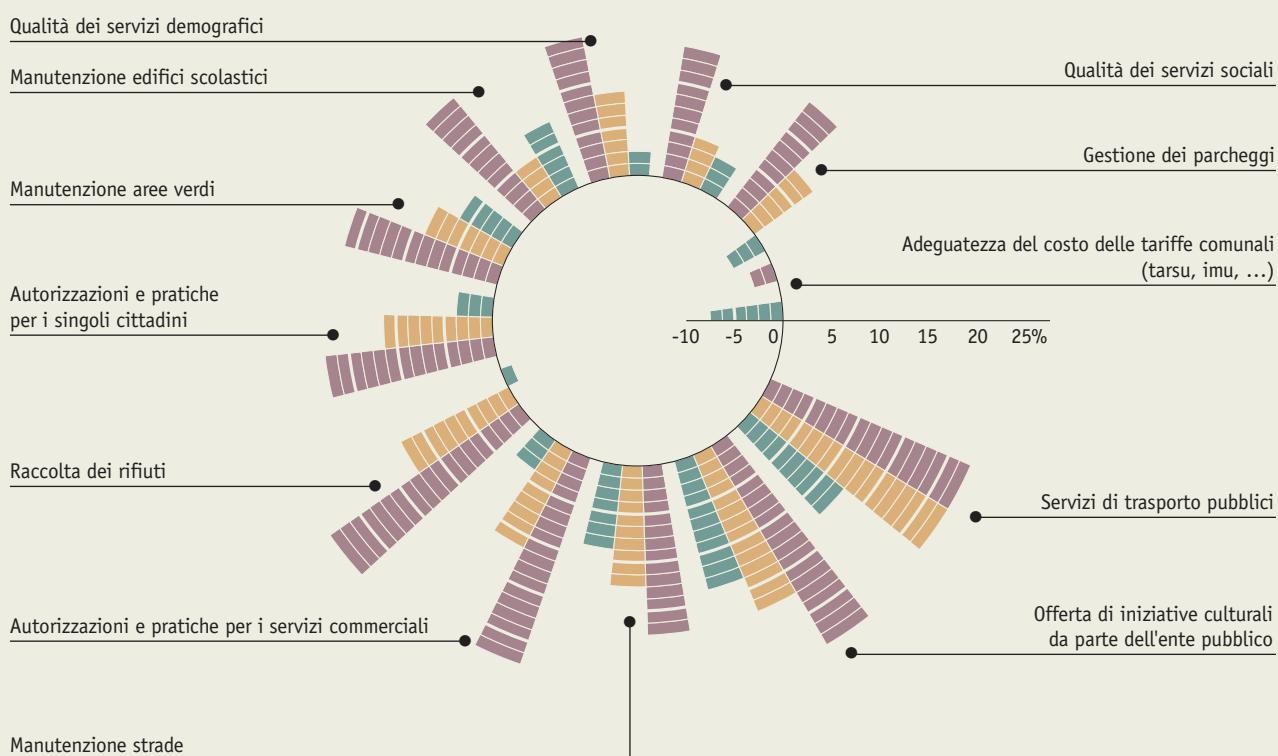


FIGURA 5.4.5 VANTAGGI E SVANTAGGI NEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DELLE AREE METROPOLITANE PER QUANTO RIGUARDA I SERVIZI PUBBLICI

■ Non informati
■ Poco informati
■ Bene informati

Differenziale tra la percentuale di chi ritiene che vi saranno più vantaggi e la percentuale di chi ritiene che vi saranno più svantaggi; %, risposte multiple



CONCLUSIONI

5.5 SPERANZE E POCHE CERTEZZE

316

L'ATTESA POSITIVA

In conclusione la rilevazione ha evidenziato come il processo di costruzione delle aree metropolitane sia percepito ancora con vaghezza dalla maggior parte della popolazione, con una quota rilevante dei cittadini che abitano nei comuni oggetto di riorganizzazione amministrativa che non sa ancora nulla di quanto succederà nei prossimi mesi.

L'attesa è comunque positiva, forse anche in relazione al generale clima di propensione al cambiamento che caratterizza il Paese.

Appare molto importante sviluppare una azione informativa più decisa sui territori, non solo per rendere più partecipi i cittadini, ma anche perché i dati a disposizione rivelano una relazione positiva tra la maggiore conoscenza del fenomeno e l'apprezzamento per gli esiti potenziali attesi.

LA MAPPA QUADRO RISPETTO ALLE CITTÀ METROPOLITANE

Le città metropolitane non scaldano i cuori. Il tema di fondo, in Europa ma non solo, è costituito dalla presenza di entità articolate e varie scale territoriali alle quali adeguare i modelli di governance.

Una coincidenza perfetta tra unità amministrative e realtà socio-economica non è possibile, per varie ragioni: la storia dei territori, la continua mutevolezza delle coordinate socio-economiche e urbanistiche dei luoghi, le funzioni e i servizi possono aver bisogno di ambiti territoriali di riferimento tra loro differenti, le realtà comunali possono avere caratteristiche e dimensioni tra loro molto diverse. Tuttavia, occorre necessariamente tenere insieme fatti socio-economici e fatti istituzionali, per la banale considerazione che i territori e i fatti socio-economici vanno governati con forme giuridiche adeguate. Il governo del territorio è infatti espressione al tempo stesso di istanze di democrazia partecipativa (di autogoverno o eterogoverno) e di esigenze funzionali di amministrazione, per cui sul territorio avremo enti di democrazia ed enti di amministrazione, talvolta in un'unica figura.

Detto questo i cittadini esprimono alcune preoccupazioni significative, come:

1. la concentrazione del potere
2. l'allontanamento dell'amministrazione dai cittadini.

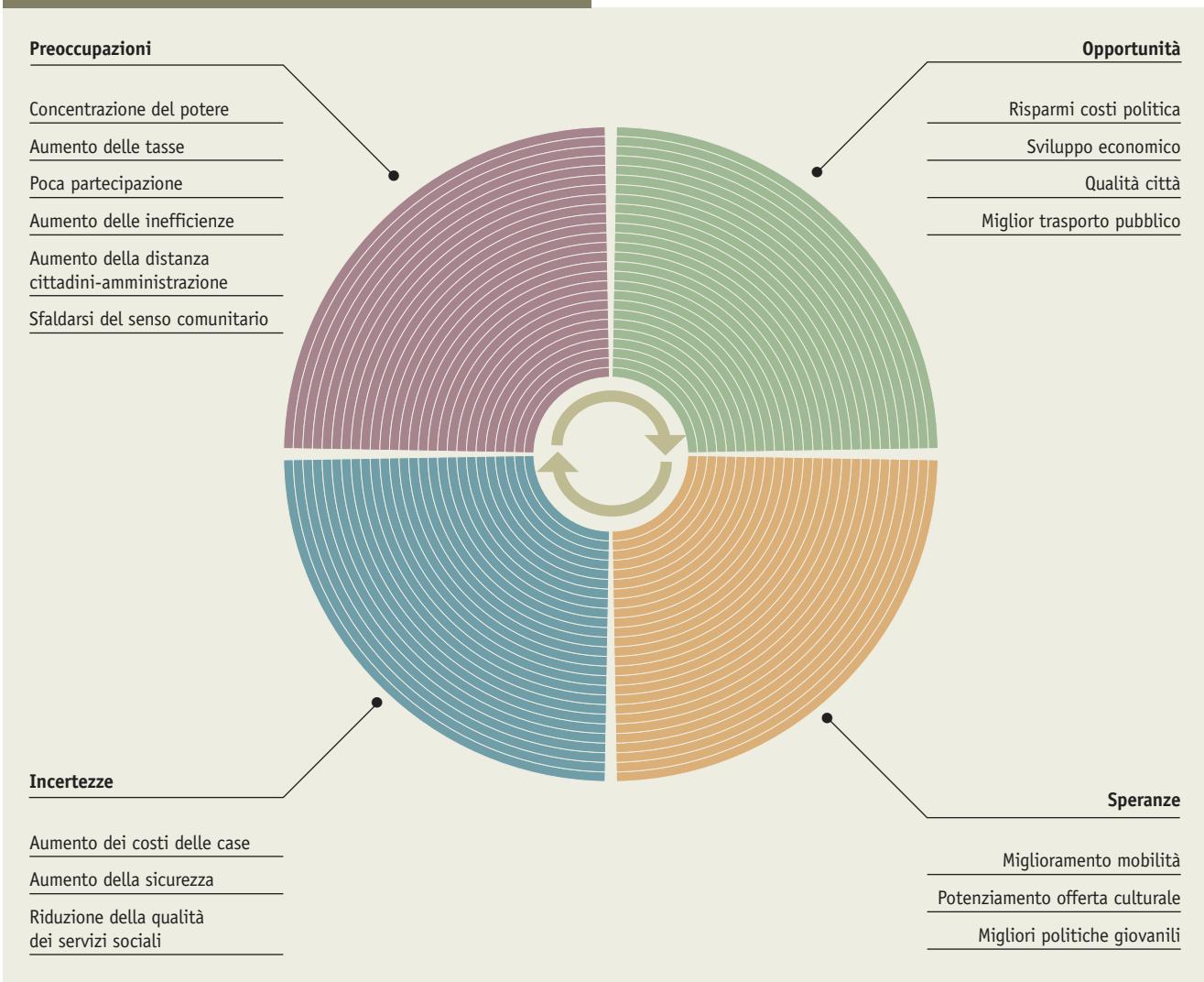
Alle città metropolitane, tuttavia, assegnano un ruolo positivo:

1. di nuovo driver dello sviluppo economico territoriale
2. di strumento di riorganizzazione e potenziamento dei servizi sulla mobilità
3. di strumento per agevolare le politiche giovanili e i servizi per la qualità delle città.

In questo quadro positivo, non mancano anche alcune paure:

1. l'accentuazione dell'insicurezza
2. lo sfaldarsi ulteriore del quadro comunitario e della reticolarità sociale
3. l'indebolirsi dell'offerta dei servizi sociali

**FIGURA 5.5.1 LA MAPPA QUADRO
RISPETTO ALLE CITTÀ METROPOLITANE**



RAPPORTO CITTALIA
2013

LE CITTÀ METROPOLITANE

Via delle Quattro Fontane 116
00184 Roma
www.cittalia.it



ISBN 978-88-6306-035-5

