POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Territorializzare la politica di coesione alla scala metropolitana. Il caso di Torino

*Original*
Territorializzare la politica di coesione alla scala metropolitana. Il caso di Torino / Casavola, D., Cotella, G., Staricco, L., Brovarone, V.. - (2023), pp. 16-23. (XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica Brescia 23-24 giugno 2022).

*Availability:*
This version is available at: 11583/2979644 since: 2023-06-28T07:38:24Z

*Publisher:*
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

*Published*
DOI:

*Terms of use:*

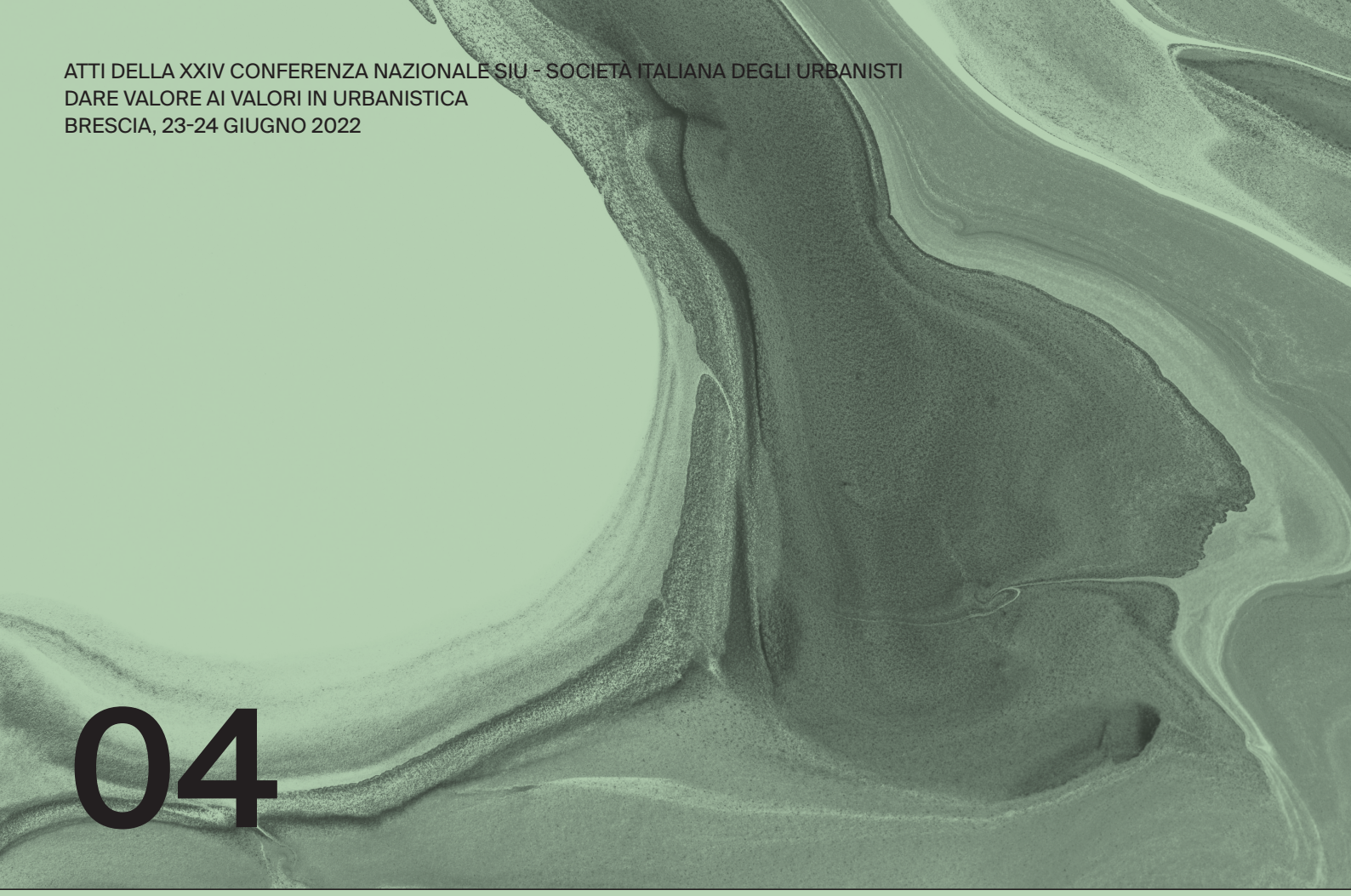
This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

*Publisher copyright*

(Article begins on next page)

25 November 2026

ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022



04

# Governance territoriale tra cooperazione e varietà

A CURA DI GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO

Società Italiana degli Urbanisti

PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-46-2
I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

04

# Governance territoriale tra cooperazione e varietà

A CURA DI GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO

**ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU**
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
**DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA**
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022

IN COLLABORAZIONE CON
Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica - DICATAM, Università degli Studi di Brescia

COMITATO SCIENTIFICO
Maurizio Tira - Responsabile scientifico della conferenza Università degli Studi di Brescia, Claudia Cassatella - Politecnico di Torino, Paolo La Greca - Università degli Studi di Catania, Laura Lieto - Università degli Studi di Napoli Federico II, Anna Marson - Università IUAV di Venezia, Mariavaleria Mininni - Università degli Studi della Basilicata, Gabriele Pasqui - Politecnico di Milano, Camilla Perrone - Università degli Studi di Firenze, Marco Ranzato - Università degli Studi Roma Tre, Michelangelo Russo - Università degli Studi di Napoli Federico II, Corrado Zoppi - Università di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE
Barbara Badiani, Sara Bianchi, Stefania Boglietti, Martina Carra, Barbara Maria Frigione, Andrea Ghirardi, Michela Nota, Filippo Carlo Pavesi, Michèle Pezzagno, Anna Richiedei, Michela Tiboni

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA
Società esterna - Ellisse Communication Strategies S.R.L.

SEGRETERIA SIU
Giulia Amadasi - DAStU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI
Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 04,
“Governance territoriale tra cooperazione e varietà”
Chair: Gabriele Pasqui
Co-Chair: Carla Tedesco
Discussant: Alessandra Casu, Michele Zazzi

Ogni paper può essere citato come parte di Pasqui G., Tedesco C. (a cura di, 2023), Governance territoriale tra cooperazione e varietà,
Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 04, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2023.

GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO
7 **Governance territoriale tra cooperazione e varietà**

DONATO CASAVOLA, GIANCARLO COTELLA, LUCA STARICCO, ELISABETTA VITALE BROVARONE
16 Territorializzare la politica di coesione alla scala metropolitana. Il caso di Torino

MARIA LAURA GALASSI
24 Strumenti per il pluralismo. Il caso di Lacittàintorno a Milano

VITO D'ONGHIA, STEFANIA SINESI
30 La pianificazione strategica metropolitana di Bari: tra coordinamento, azioni e sovrapposizioni

ALICE RANZINI
37 Il ruolo del terzo settore nella governance delle politiche per le periferie. Il caso di Milano

LUCA GULLÌ, AMBRA MIGLIORISI
42 Le politiche sugli usi temporanei della regione Emilia-Romagna nell'avviamento della loro prima stagione

MADDALENA FERRETTI, MARIA GIADA DI BALDASSARRE, BENEDETTA DI LEO, CATERINA RIGO
48 Co-progettare con le comunità montane. Nuovi paradigmi per riattivare le architetture, i luoghi e il patrimonio delle aree interne marchigiane

RICCARDO PRIVITERA, CARMELO ANTONUCCIO
55 La Strategia Nazionale sulle Aree Interne e il Covid-19. Ridefinire polarità e perifericità nella prospettiva del PNRR

MATTIA BERTIN, JACOPO GALLI
65 Il potenziale ruolo delle aree SAE nel rilancio dei comuni di aree interne colpiti dal terremoto in Centro- Italia

BRUNA VENDEMMIA, GIOVANNI LANZA
72 Il sistema della mobilità nelle aree interne. Ridefinire l'accessibilità ai bisogni essenziali nell'Appennino Piacentino

VALENTINA ROMERO SILVA
80 L'esercizio della governance nelle aree interne: il caso della Val Bormida

ANDREA MORA
86 Le pratiche di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Uno sguardo aperto alle problematiche di implementazione dell' APQ – Area Interna Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese

MARIELLA ANNESE, LETIZIA CHIAPPERINO, SILVANA MILELLA, GIULIA SPADAFINA
94 Innovare gli strumenti di gestione delle coste per un uso economicamente sostenibile e compatibile con il rischio idrogeologico. Il caso pugliese

PIETRO FOTI, ANTONIO TACCONE
100 Aspromonte in città. Principi e criteri per la pianificazione del verde nella Città Metropolitana di Reggio Calabria

GIOVANNI CARRARETTO, FILIPPO MAGNI
107 Verso la transizione climatica adriatica. Un quadro metodologico per i processi di pianificazione territoriale per l'adattamento nella regione adriatica

STEFANO MAGAUDDA, SERENA MUCCITELLI, CAROLINA POZZI
113 La governance collaborativa della Provincia di Latina. I Contratti Ambientali alla prova della nuova programmazione

LUCA DOMENELLA, GIOVANNI MARINELLI, FRANCESCO ROTONDO
120 Ri-abitare i centri storici in qualità urbana e sicurezza: azioni pubbliche innovative e life-line per attivare percorsi di rigenerazione urbana

PAOLA PITTALUGA, SILVIA SERRELI
127 Vulnerabilità allo spopolamento ed empowerment territoriale

LUCIA CHIEFFALLO, ANNUNZIATA PALERMO, MARIA FRANCESCA VIAPIANA
132 La mappatura della "marginalità intermedia": uno strumento per finalizzare territorialmente le politiche regionali di sviluppo e coesione

ALBERTO BORTOLOTTI
138 Il ruolo chiave delle regioni nei processi di sviluppo urbano: il caso lombardo

ALESSANDRA CASU
143 Modelli di governance sottesi dal Recovery Fund. Il ritorno dell'urbanista

GIOVANNI LAINO
150 Per un'eziologia dell'inefficacia delle politiche: il caso del PNRR (1.0)

FRANCESCA CALACE
157 L'urbanistica e le potenzialità di una governance allargata. Il caso dei Contratti di Fiume

# Territorializzare la politica di coesione alla scala metropolitana. Il caso di Torino

**Donato Casavola**
Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: *donato.casavola@polito.it*

**Giancarlo Cotella**
Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: *giancarlo.cotella@polito.it*

**Luca Staricco**
Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: *luca.staricco@polito.it*

**Elisabetta Vitale Brovarone**
Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: *elisabetta.vitale@polito.it*

**Abstract**
A partire dai risultati del progetto ESPON METRO, il contributo proposto esplora il ruolo della città metropolitana di Torino nell'attuazione e nella territorializzazione della politica di coesione. A tal fine, gli autori approfondiscono il contesto istituzionale, le capacità e le prospettive della città metropolitana nel quadro della politica di coesione, anche in relazione alla situazione regionale e nazionale. Tra le 14 città metropolitane italiane, quella di Torino è la più ampia e la quarta per popolazione; comprende 312 comuni, localizzati su un territorio molto eterogeneo e ben più esteso dell'area urbana funzionale incentrata sul capoluogo. Per tali ragioni, l'autorità metropolitana opera in un contesto policentrico ed estremamente frammentato, in cui poteri e competenze sono distribuiti tra numerosi attori pubblici e privati. Benché in generale gli obiettivi di sviluppo metropolitano si possano collocare nel quadro della politica di coesione, la sfida principale è quella di aprire canali di dialogo con gli enti sovra e sottordinati circa la programmazione e la gestione dei fondi di coesione, attività nelle quali la città metropolitana ha ad oggi un ruolo limitato. Le sfide e le raccomandazioni presentate nel paper aprono questioni di rilevanza non solo locale ma anche nazionale ed europea, toccando temi che, al di là delle specificità del contesto torinese, riguardano molte altre realtà metropolitane.

**Parole chiave:** European policies, metropolitan governance, cohesion

## 1 | Introduzione

La Città metropolitana di Torino (CMTo) è un ente di area vasta di secondo livello che, dal 1° gennaio 2015, ha sostituito l'ex Provincia di Torino, a seguito dell'entrata in vigore della Legge nazionale 56/2014. L'ente riunisce 312 Comuni, che coprono un territorio vasto ed eterogeneo, composto da aree urbane dense e numerosi piccoli centri abitati, e molto più esteso dell'area urbana funzionale di Torino (Figura 1). Esso opera quindi in un contesto molto frammentato, dove il potere e le competenze sono distribuiti tra diversi attori (pubblici e privati), e all'interno del quale è molto difficile sviluppare politiche integrate.


Pasqui G., Tedesco C. (a cura di, 2023), Governance territoriale tra cooperazione e varietà
Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 04
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2023. ISBN 978-88-99237-46-2

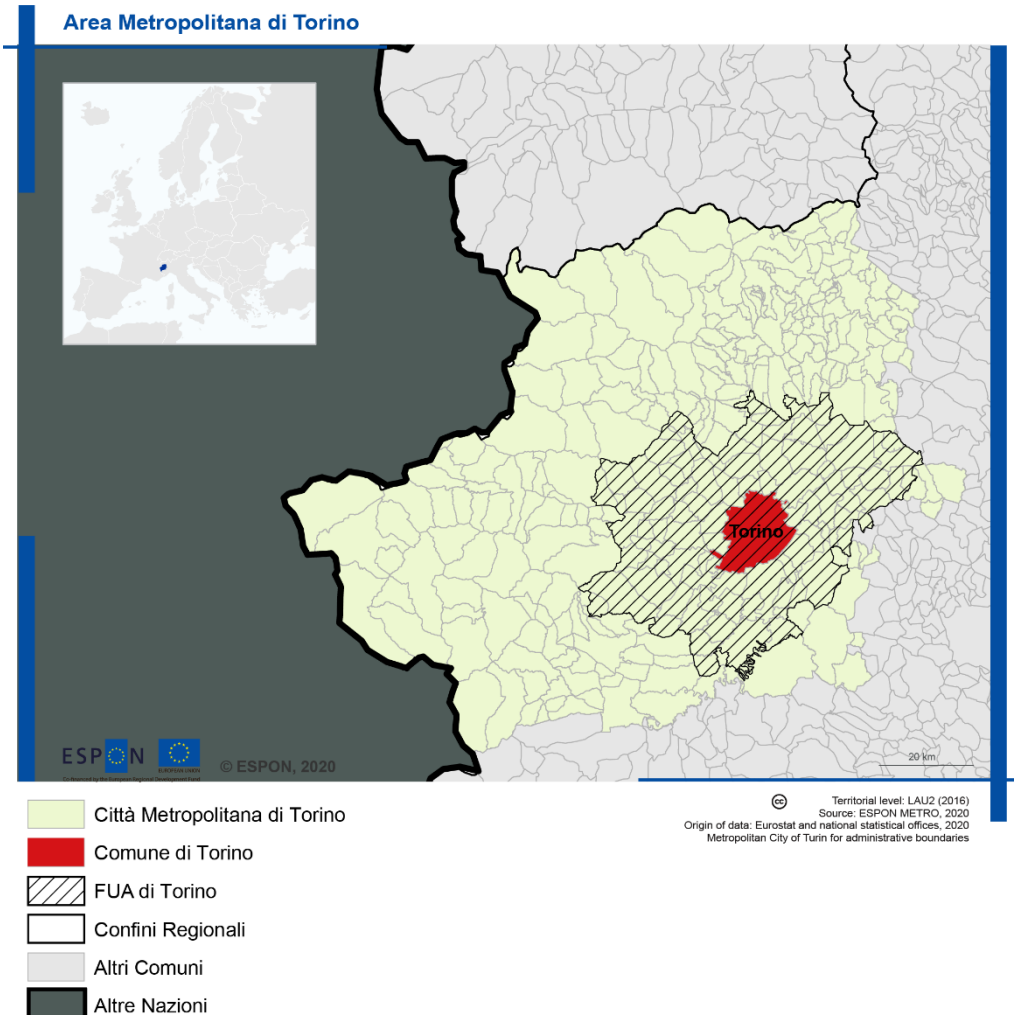



*Figura 1* | La Città Metropolitana di Torino e la *Functional Urban Area (FUA)*. Fonte: ESPON, 2021a.

Le Città metropolitane italiane svolgono ancora tutte le funzioni delle province a cui sono subentrate; inoltre, sono state dotate di funzioni aggiuntive, come la pianificazione strategica, territoriale e della mobilità, l'organizzazione di sistemi coordinati per la gestione dei servizi pubblici, della mobilità e dei trasporti, la promozione e il coordinamento della digitalizzazione e dello sviluppo economico e sociale. Nonostante l'alto livello di istituzionalizzazione e di competenze che caratterizza le città metropolitane, esse non svolgono un ruolo particolarmente rilevante nella politica di coesione dell'UE, non essendo coinvolte nell'elaborazione dei principali documenti politici e di programmazione né, se si escludono alcune eccezioni, nella loro gestione e attuazione. Prendendo atto di tale situazione, questo contributo, sviluppato a partire dalla ricerca svolta nell'ambito del progetto ESPON METRO (ESPON, 2021a, b) riflette sul ruolo attuale e potenziale della Città Metropolitana di Torino (CMTo) in relazione alla politica di coesione dell'UE. Dopo un breve inquadramento territoriale e socio-economico, vengono presentate le principali attività di governance e cooperazione metropolitana. In seguito, il contributo esplora l'architettura istituzionale e gli strumenti della politica di coesione in Italia, con particolare attenzione al ruolo giocato dagli attori metropolitani nella sua pianificazione, gestione e attuazione. In conclusione, sono presentati alcuni spunti di riflessione circa le future prospettive di coinvolgimento della CMTo nella politica di coesione.

## 2 | La governance metropolitana nel contesto torinese

La Città metropolitana di Torino è la più grande d'Italia, con un territorio di 6.827 km², quarta per dimensione demografica (2,2 milioni di abitanti) e settima per densità abitativa (330 ab/km²) (ISTAT, 2019). Per quanto riguarda la distribuzione della popolazione, il 40% della popolazione risiede nel capoluogo; la percentuale sale al 73% se si considerano gli altri 32 comuni con più di 10.000 abitanti, che insieme a Torino occupano poco più del 16% dell'intera area metropolitana. Questa situazione comporta chiaramente delle sfide per i Comuni, soprattutto per quelli piccoli, nell'erogazione dei servizi e nel soddisfare le esigenze dei

cittadini. Per questo motivo si è fatto ricorso alle Unioni: ad oggi, la Città metropolitana conta 16 Unioni montane e 8 Unioni di Comuni (obbligatorie per i Comuni con meno di 3.000 abitanti per le aree collinari e montane e meno di 5.000 abitanti per le aree di pianura). Inoltre, consapevole della complessità del proprio territorio, nel passaggio da Provincia a Città Metropolitana, Torino ha colto l'opportunità data dalla Legge 56/2014 di individuare una configurazione in zone omogenee, quali possibili aree per l'attuazione della visione generale di sviluppo (Figura 2). Le 11 zone omogenee sono state individuate tenendo conto di molti fattori, tra cui il policentrismo degli insediamenti, la presenza di aree consolidate di cooperazione e co-progettazione, le unioni di comuni e le forme associative di funzioni attive, gli ambiti territoriali ottimali, gli elementi geomorfologici, naturali e socio-culturali.

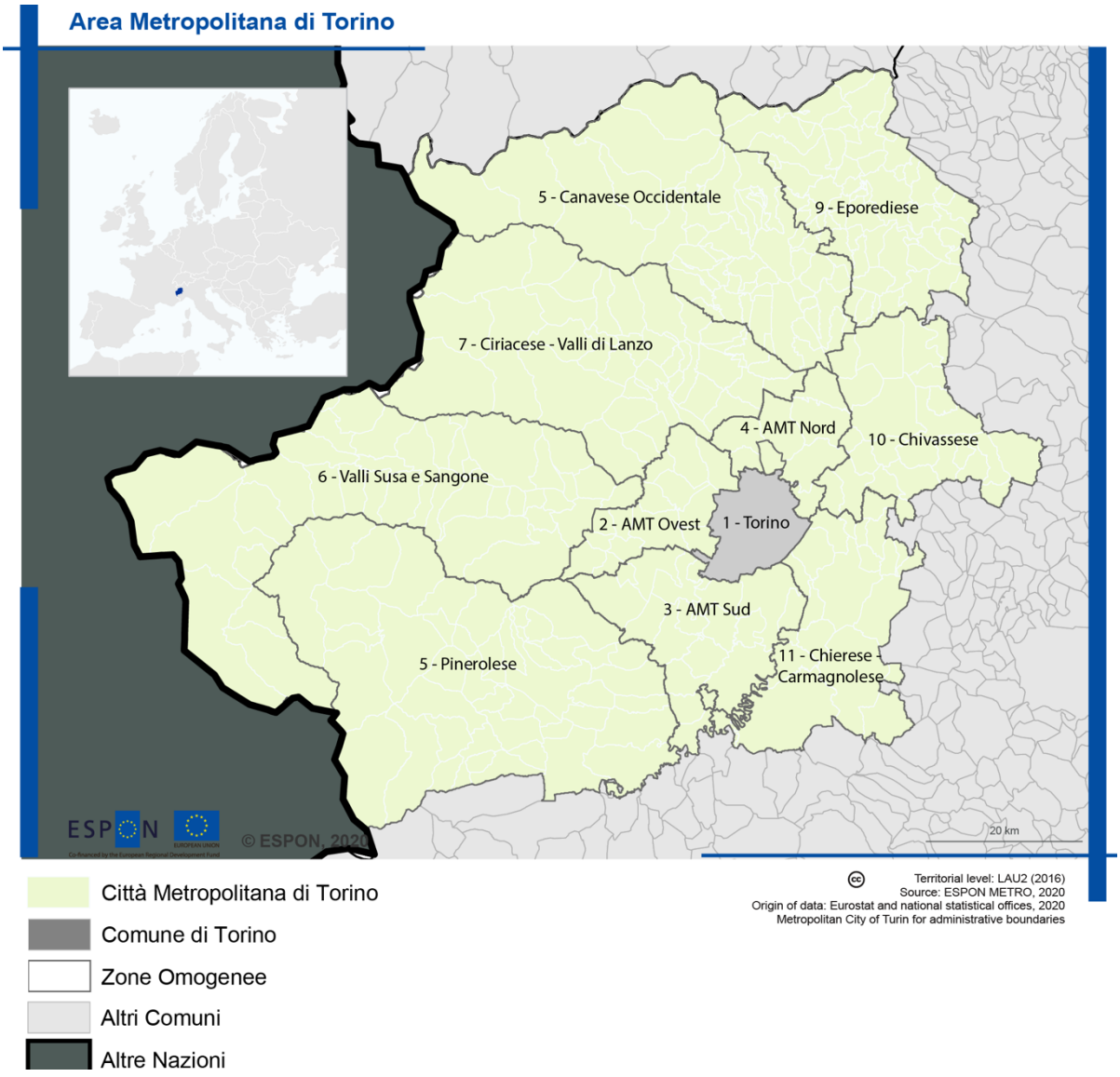



*Figura 2* | Le 11 Zone Omogenee della Città Metropolitana di Torino. Fonte: ESPON, 2021a.

Secondo la legge che le istituisce, l'attività delle Città metropolitane è orientata ai seguenti obiettivi: gestire lo sviluppo strategico dell'area metropolitana, promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana, curare le relazioni istituzionali, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee (Boggero, 2016). Questa nuova dimensione istituzionale ha richiesto la creazione di un'architettura di governo strategico e amministrativo con il compito di prevedere e attuare lo sviluppo e la competitività del territorio in relazione alla città metropolitana. In tal senso, la governance metropolitana ha una struttura formale con a capo il Sindaco metropolitano (che corrisponde al sindaco del Comune capoluogo), coadiuvato da un organo di indirizzo e controllo, il Consiglio metropolitano, e da un organo consultivo e propositivo, la Conferenza metropolitana.

Mentre il sistema di governance è incentrato sul capoluogo, nel processo di pianificazione strategica e territoriale della CMTo sono coinvolte tutte le amministrazioni locali facenti parte dell'ente, attraverso gruppi di lavoro tematici e territoriali, questi ultimi basati sulle menzionate "zone omogenee". Nonostante ciò, le amministrazioni locali (e soprattutto quelle di piccole realtà rurali e montane) spesso si sentono poco coinvolte nei processi condotti dall'istituzione metropolitana. Per superare tale frammentarietà e favorire l'effettivo coinvolgimento delle amministrazioni locali nei processi di governo metropolitano e il consolidamento di un sistema di governance metropolitano integrato, sono state messe in atto altre attività di cooperazione, che riguardano porzioni del territorio della città metropolitana che operano indipendentemente dall'ente metropolitano. In particolare, in aggiunta alle 16 Unioni di comuni montani e alle 8 unioni di comuni già menzionate, all'interno dell'area metropolitana torinese sono attivi 3 Gruppi di Azione Locale (GAL) e 8 Patti Territoriali.
Per quel che riguarda agli strumenti di governance metropolitana, la CMTo è responsabile della redazione del Piano Strategico Metropolitano (PSM), del Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGM), del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) e dell'Agenda Metropolitana per lo Sviluppo Sostenibile (quest'ultima in corso di redazione). Il PSM 2021-2023, intitolato "Torino Metropoli Aumentata", è il documento di indirizzo e programmazione per lo sviluppo sociale, economico e ambientale dell'area metropolitana. Esso si divide in 6 assi prioritari, ognuno comprendente una sequenza di strategie, a loro volta tradotte in azioni attuative[1]. Il PTGM delinea l'assetto del territorio della Città metropolitana nel suo complesso e stabilisce i criteri per regolare le trasformazioni, secondo gli indirizzi della pianificazione regionale, a partire dal confronto con i Comuni e le forme associative che svolgono funzioni in ambito urbanistico. Esso si inserisce inoltre nel quadro europeo e nazionale delle strategie di sviluppo territoriale, anche con riferimento agli obiettivi di sostenibilità integrata (ambientale, sociale ed economica). Il PUMS, infine, programma azioni e interventi sul territorio metropolitano con un orizzonte temporale di dieci anni, sviluppando una visione del sistema della mobilità e dei trasporti più accessibile, sicura e meno inquinante, orientata a migliorare la qualità della vita delle persone.

## 3 | Il ruolo della CMTo nella politica di coesione dell'UE

In Italia la politica di coesione è attutata attraverso 75 Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR).
Gli attori metropolitani sono coinvolti in misura diversa in ciascun Programma e Regione, a seconda dei regolamenti e della legislazione regionale. Per quanto riguarda la CMTo, il ruolo è stato piuttosto limitato nel periodo di programmazione 2014-2020 e sembra destinato ad essere ulteriormente limitato nel periodo 2021-2027. Durante il periodo di programmazione da poco terminato, i programmi e gli strumenti che hanno giocato un qualche ruolo rispetto allo sviluppo territoriale e alla governance della CMTo sono stati (Figura 3):

- PON "Città metropolitane 2014-2020"
- PON "Governance e capacità istituzionale"
- POR FSE 2014-2020
- POR FESR 2014-2020
- Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 (fondo FEASR)
- CLLD - Leader: programmi di sviluppo locale definiti dai GAL e finanziati attraverso il PSR
- Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) - Valli di Lanzo
- Interreg ALCOTRA

[1] I sei assi del PSM sono in stretta relazione con gli obiettivi della politica di coesione, del programma Next Generation EU e, in particolare, con quelli del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

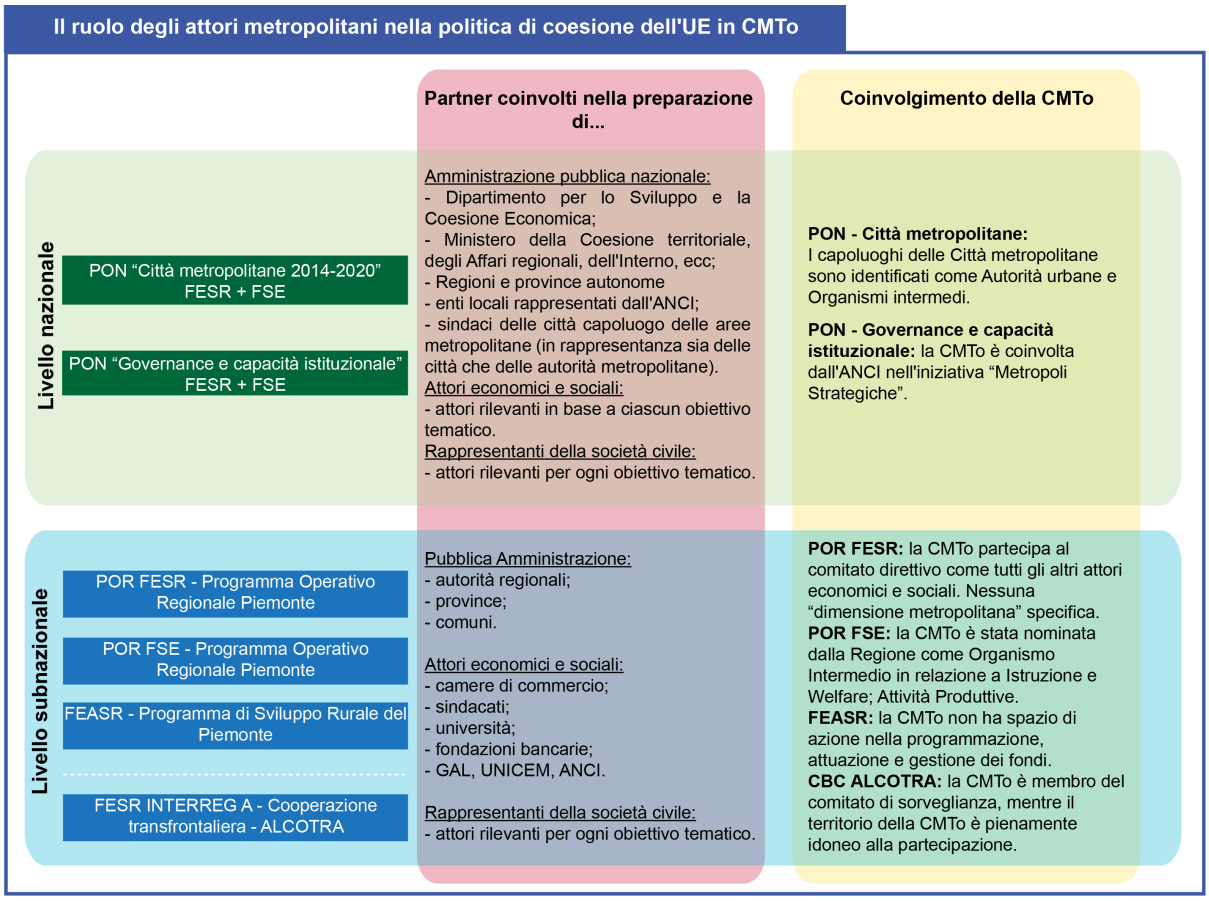



*Figura 3* | Il ruolo degli attori metropolitani della Città Metropolitana di Torino nella politica di coesione. Fonte: ESPON, 2021a.

Nel PON METRO 2014-2020, i Comuni capoluogo delle Città Metropolitane sono stati identificati come Autorità Urbane e sono Organismi Intermedi nominati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, che è l'Autorità di Gestione. Le istituzioni metropolitane non sono state nominate Organismi Intermedi per una serie di motivi, tra cui il fatto che in fare di programmazione non erano ancora state istituite, mentre l'UE richiedeva per la nomina delle Autorità Urbane esperienze e performance pregresse nell'attuazione degli interventi e spese effettivamente certificabili, ovvero l'effettiva rispondenza della governance locale e della struttura organizzativa agli obblighi imposti dal regolamento. La Città di Torino è stata dunque Organismo Intermedio per il PON METRO nella Città Metropolitana di Torino, e beneficiaria di tutti i progetti finanziati, che ricadono sul territorio del capoluogo.[2]

Nel PON Governance e Capacità Istituzionale, la Città Metropolitana non è stata direttamente coinvolta nella governance istituzionale del programma, ma è stata coinvolta dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) nell'iniziativa "Metropoli Strategiche", e dal Ministero della Transizione Ecologica nel progetto CReIAMO PA, che ha previsto una specifica linea di supporto alle Città Metropolitane per la definizione e l'implementazione di Agende Metropolitane per lo Sviluppo Sostenibile.

Il POR FSE è il programma nel quale la CMTo ha avuto più spazio d'azione. In particolare, l'autorità metropolitana ha gestito come organismo intermedio, per conto della Regione, il programma Mettersi in Proprio (MiP) sul territorio metropolitano. Da oltre 20 anni il MiP è il principale strumento utilizzato per il sostegno alla creazione di impresa e al lavoro autonomo sul territorio. Oltre al programma MiP, la Città metropolitana di Torino è stata coinvolta nella programmazione e nell'attuazione di diversi progetti, principalmente nell'ambito del POR FSE ma anche del PON per l'occupazione giovanile (Garanzia Giovani). Tuttavia, nel luglio 2020 la Regione ha assunto le funzioni in materia di istruzione e formazione professionale che erano state assegnate alla Città metropolitana che, nel periodo 2021-2027, non ricoprirà più il ruolo di organismo intermedio.

[2] Nel PON Metro Plus (2021-2027) è prevista una dimensione metropolitana più rilevante, anche se gli Organismi Intermedi saranno sempre i Comuni capoluogo.

Per quanto riguarda il POR FESR e il PSR, a parte il coinvolgimento formale nel partenariato interistituzionale, la Città metropolitana non ha alcun margine d'azione nella programmazione, attuazione e gestione dei fondi. Nell'ambito del PSR, è stata in passato esplorata la possibilità di introdurre un piano agricolo periurbano, che avrebbe implicato un coinvolgimento importante di CMTo; tale prospettiva ha però ricevuto scarso sostegno politico ed è stata successivamente abbandonata.
Il CLLD-Leader è attuato dai GAL, attori chiave dello sviluppo rurale che operano a cavallo tra logiche pubbliche e private, garantendo così affidabilità e flessibilità. In particolare, la misura 19 del PSR cofinanzia i 14 GAL piemontesi e l'attuazione dei loro Programmi di Sviluppo Locale con circa 65 milioni di euro, pari al 6% dell'intera dotazione finanziaria del PSR per il periodo di programmazione 2014-2020. In tal senso, l'azione dei tre GAL presenti nella CMTo − GAL Escartons e Valli Valdesi (56 comuni); GAL Valli del Canavese (53 comuni), GAL Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone (27 comuni) − costituisce un ancoraggio locale per la gestione dei fondi Ue alla scala sovralocale, senza che però l'ente metropolitano giochi un ruolo di primo piano in tale processo. Una simile situazione riguarda la SNAI (Barca et al., 2014; Cotella e Vitale Brovarone, 2020), che, pur interessando nella CMTo l'area delle Valli di Lanzo, non vede alcun coinvolgimento attivo dell'autorità metropolitana.
Infine, nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale europea, un programma rilevante per la CMTo e, più in generale, per la governance metropolitana, è il programma transfrontaliero Interreg ALCOTRA (Alpi Latine Cooperazione TRAnsfrontaliera), che copre il territorio alpino tra Francia e Italia. L'obiettivo principale del programma è il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo sostenibile dei territori e dei sistemi economici e sociali transfrontalieri attraverso la cooperazione in materia di economia, ambiente e servizi ai cittadini. La CMTo è in questo caso membro del comitato di monitoraggio, e in ragione delle caratteristiche del programma, in cui la prossimità territoriale è un fattore chiave sia in termini di ammissibilità sia di relazioni istituzionali, il programma ha un impatto significativo sul territorio e offre all'ente metropolitano la possibilità di attuare i propri obiettivi di sviluppo e consolidare le relazioni istituzionali multilivello.

## 4 | Verso una politica di coesione metropolitana. Sfide e prospettive

Le informazioni illustrate nei paragrafi precedenti evidenziano come, nonostante l'elevato livello di istituzionalizzazione, la CMTo non abbia sino ad ora giocato un ruolo rilevante nella definizione, gestione e attuazione della politica di coesione dell'UE, che rimane saldamente nelle mani dei livelli nazionale e regionale e, in parte, del comune capoluogo.

Lo scarso ruolo giocato dalle città metropolitane deriva da diversi fattori, in gran parte derivanti dall'impostazione data tale ente a seguito della legge 56/2014 (c.d. Delrio). In particolare, la trasformazione delle province – e di conseguenza delle città metropolitane che in determinati contesti hanno sostituito queste ultime – in istituzioni di secondo livello (a elezione indiretta) hanno ridotto molto il peso politico di tali enti. A peggiorare tale situazione, la scelta del sindaco del comune capoluogo quale sindaco dell'ente metropolitano fa sì che, nella maggior parte delle situazioni, esso si trovi a dover scegliere tra gli interessi metropolitani e quelli del centro urbano che lo elegge direttamente, propendendo in favore di questi ultimi. Allo stesso tempo, la scelta del governo nazionale di fornire una soluzione standardizzata per la governance metropolitana, ossia di sovrapporre gli enti metropolitani ai perimetri delle precedenti province, ha creato in molti casi una mancanza di coerenza fra i fenomeni urbani funzionali in atto e le istituzioni create per governarli, lasciando ai singoli enti la responsabilità di risolvere tale incoerenza territoriale (Crivello e Staricco, 2017). Infine, la situazione è aggravata dal mancato completamento del processo di riorganizzazione istituzionale (Mobilio, 2017; Vandelli, 2014; Vandelli e Morisi, 2017), causato sia dai risultati del referendum del 2016, sia dalle divergenze che caratterizzando i diversi approcci regionali/locali all'attuazione della riforma (Vinci, 2019).
Anche a causa di tale scarso coinvolgimento, la dimensione metropolitana non è chiaramente rappresentata nei POR e nel PSR (se si esclude la gestione di alcune azioni del POR FSE, peraltro recentemente revocata). Nemmeno il PON Metro, che dovrebbe avere nella scala metropolitana il suo core business, sembra coinvolgere la CMTo in maniera rilevante, essendo principalmente incentrato sulla città capoluogo. Lo stesso vale per le iniziative CLLD-Leader sviluppate dai tre GAL che si trovano all'interno dei confini metropolitani, e per la SNAI. Queste ultime infatti, pur favorendo politiche e azioni di natura sovralocale e contribuendo a consolidare attività di governance e cooperazione nell'area metropolitana, lo fanno senza alcun coordinamento da parte della CMTo. Unica eccezione è forse il programma Interreg ALCOTRA, dove l'autorità metropolitana ricopre un ruolo formale nel modello di governance, e che è stato più volte

utilizzato in passato per innescare meccanismi di cooperazione fra i comuni montani, in molti casi avendo l'ente metropolitano tra i partner di progetto.
Riassumendo, benché la CMTo abbia formalmente competenze rilevanti in merito alla programmazione e attuazione della politica di coesione europea, si rileva uno scollamento tra tali competenze e le condizioni che ne consentono l'esercizio. Il ruolo dell'ente metropolitano è molto limitato nella programmazione e nell'attuazione degli strumenti della politica di coesione europea, che tuttavia sono rilevanti per il livello metropolitano e hanno un impatto significativo sul suo territorio. Le misure e le azioni dei programmi della polita di coesione sono attuate attraverso bandi regionali, e il livello regionale non sempre riesce a rilevare compiutamente le problematiche metropolitane. Un attore intermedio, più vicino al territorio come la Città metropolitana, potrebbe rilevare e rappresentare in modo più approfondito e costante le dinamiche e le esigenze del territorio metropolitano e dei suoi attori locali, ma il limitato campo d'azione della Città Metropolitana di Torino nel periodo 2014-2020 sembra destinato a ridursi ulteriormente nell'attuale periodo di programmazione.
Ciononostante, si possono rilevare alcune esperienze positive, che possono essere poste alla base del potenziamento del ruolo dell'ente metropolitano nella politica di coesione, e dell'impatto di quest'ultima sullo sviluppo metropolitano. In particolare, in termini di governance e cooperazione metropolitana, il progetto Metropoli Strategiche, finanziato dal PON governance e gestito dall'ANCI, ha rafforzato il ruolo e la governance delle città metropolitane italiane. Altra esperienza di successo, riconosciuta come buona pratica dagli stakeholder a livello regionale e locale, è il progetto MiP, finanziato dal POR FSE e gestito dalla Città metropolitana di Torino. Infine, la significativa partecipazione a progetti di cooperazione territoriale europea, in particolare a progetti territoriali e tematici integrati Interreg ALCOTRA e a progetti tematici integrati insieme ad altri attori della governance metropolitana (attori locali pubblici e privati, università, ecc.) costituisce un elemento distintivo della CMTo nel quadro delle città metropolitane italiane.
A partire dai limiti e dalle potenzialità relative al ruolo della città metropolitana nella programmazione e attuazione della politica di coesione, è possibile formulare alcune raccomandazioni. Tra queste, in primo luogo si sottolinea l'importanza di rafforzare il legame e la rappresentanza dei territori periferici, rurali e montani, anche reinventando l'identità e il ruolo dell'istituzione metropolitana entro e oltre i confini delle sue competenze (istituzionali, strategiche, finanziarie), per consolidare la fiducia dei territori e sostenere e guidare i processi di governance intercomunale, anche (ma non solo) in relazione ai fondi europei. In quest'ottica, è necessario consolidare la capacità istituzionale della CMTo affinché sia in grado di svolgere un ruolo concreto quando richiesto, rafforzando le risorse umane e la formazione del personale e consolidando il sistema delle competenze e investendo, qualitativamente e quantitativamente, sulle *hard* e *soft skills* delle persone. Inoltre, è necessario individuare con chiarezza le priorità tematiche e le azioni per le quali la gestione e l'attuazione della politica di coesione dell'Ue a livello metropolitano costituirebbero un valore aggiunto, e sviluppare un'argomentazione in tal senso, supportata da una proposta concreta con cui rivolgersi alle autorità regionali e nazionali competenti (ad esempio, un ruolo di Organismo Intermedio nel POR FSE, e un coinvolgimento più efficace nel PON METRO Plus e nel POR FESR). La CMTo necessita di promuovere sistemi di governance che le consentano di dialogare maggiormente con il Comune capoluogo, e di aumentare la sua capacità di gestire e spendere i fondi europei. Importante sarebbe, inoltre, rafforzare la partecipazione attiva alle reti politiche, sia a livello nazionale che internazionale, per favorire l'apprendimento reciproco e unire le forze per rivendicare l'importanza delle aree metropolitane nell'attuazione della politica di coesione dell'Ue nelle arene politiche pertinenti a tutti i livelli. Infine, risulta essenziale rafforzare i legami e le sinergie con le altre città metropolitane italiane, per rafforzarne la rilevanza come categoria, e non solo come singoli enti metropolitani, superando approcci campanilistici e promuovendo iniziative di *advocacy*, dialogo e apprendimento reciproco.

## Riferimenti bibliografici


Barca F., Casavola P., and Lucatelli S., eds. (2014), Strategia nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. *Collana Materiali UVAL*, (31).

Boggero G. (2016), The Establishment of Metropolitan Cities in Italy: An Advance or a Setback for Italian Regionalism?, *Perspectives on Federalism*, 8(3), E-1-22.

Cotella G., Vitale Brovarone E. (2020), La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 129(3), 22-46.

Crivello S., Staricco L. (2017), Institutionalizing Metropolitan Cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach, *Urban Research & Practice*, 10(2), 228-238.

ESPON (2021a), ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Annex 3: Metropolitan City of Turin case study. Luxembourg: ESPON.
ESPON (2021b), ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Main report. Luxembourg: ESPON.
Mobilio G. (2017), *Le Città Metropolitane. Dimensione Costituzionale e Attuazione Statutaria*. Torino: Giappichelli.
Vandelli L. (2014), L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane, *Istituzioni del federalismo*, special issue, 213-238.
Vandelli L., Morisi M. (2017), Città metropolitane e nuove aree vaste: dinamiche e prime esperienze. *Urban@it, Secondo Rapporto sulle Città. Le Agende Urbane delle Città Italiane*, 179-196, il Mulino, Bologna.
Vinci I. (2019), Governing the Metropolitan Dimension: A Critical Perspective on lnstitutional Reshaping and Planning lnnovation in ltaly, *European Journal of Spatial Development*, 17(1), 1-21.

BANISTI • SIU SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI • SIU SOCIETÀ ITALI

za Nazionale • XXIV Conferenza Nazionale • XXIV Conferenza Nazio

**valore ai valori in urbanistica • Dare valore ai valori in urbanistica • D**

Vorthing values for urban planning • Worthing values for urban planni

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-46-2
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

