

Territorial Cohesion and the Metropolitan City of Reggio Calabria. Preliminary Issues

LA COESIONE TERRITORIALE E LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA. ASPETTI PRELIMINARI

*Angela Viglianisi**Dipartimento PAU**Salita Melissari, 89124,**Reggio Calabria, Italia**angela.viglianisi@unirc.it***Abstract**

The objective of this paper is to talk about a possible idea of Territorial Organization of Reggio Calabria's Metropolitan City and about the institutional processes of Metropolitan construction. These Preliminary Issues must take into account the existing system of material and immaterial relationships, that are the result of a series of sectorial issues organization, for example social and economic dynamics, until cultural identities [1].

Starting from the analysis and mapping of the metropolitan area competitiveness factors, we tried to define a first future Organization of the metropolitan territory. In particular, we have analyzed the main infrastructures, as a set of public goods and services, that they taking a major role in the programming of the Metropolitan Cities. One of this is the transport system, that has always an important role for development and control of a territorial System /Organization [2].

The integrated approach transport - territory must become an opportunity to pursue for the competitiveness development of Reggio Calabria's metropolitan city.

KEY WORDS: *Urban and regional transformations, strategic and integrated planning, functions, services and metropolitan dynamic, urban mobility.*

1. Introduzione

La previsione di forme di governo specifiche per le aree metropolitane, nonché il definitivo riassetto istituzionale e poi costituzionale delle Autonomie territoriali, sono considerati una priorità strategica per l'Italia: ad esse, infatti, viene attribuito il ruolo di soggetti capaci di affrontare con successo le sfide della competizione globale. (Confindustria, ANCI 2014)

Mai come in questa delicata fase di riordino dell'organizzazione del territorio, ci si rende conto che la delimitazione delle aree metropolitane è un'operazione molto difficile, destinata ad influenzare il successivo funzionamento delle istituzioni locali. Esso deve essere affrontato procedendo in funzione di una visione organica e coerente che vede nella nuova articolazione territoriale, non solo un architrave essenziale della tenuta istituzionale, sociale e democratica dell'Italia, ma anche e soprattutto

un primo motore per la ripresa economica nazionale. Quindi, tra i molteplici aspetti legati alla futura programmazione europea, il presente contributo si pone come obiettivo l'approfondimento di alcuni aspetti preliminari. Essi sono legati alla più efficiente organizzazione del territorio della Città Metropolitana di Reggio Calabria, in relazione alle funzioni e agli scopi per i quali è stata istituita. In particolare, l'obiettivo è avviare un processo di identificazione di ambiti territoriali omogenei ai quali riferire specifiche funzioni, come previsto dalla normativa: tali ambiti territoriali assumono anche una funzione di salvaguardia delle identità e delle specificità locali, che oggi vengono percepite a rischio dalle popolazioni locali. E' questo uno dei motivi principali per cui, tanto tra gli amministratori locali quanto tra i cittadini, si percepisce una forte perplessità circa la possibilità che il nuovo soggetto istituzionale sia in grado di incidere realmente e in maniera efficace sulle singole realtà locali, contribuendo



Sviluppo Locale: Spazio Urbano, Spazio Rurale, Aree Interne

a migliorarne le condizioni di vita [3].

A tali perplessità contribuisce, non poco, l'impostazione del PON Metro che, riservando le risorse al solo comune capoluogo, allontana ancora di più le aree periferiche, che vedono la città metropolitana come uno strumento che ne accentuerà la marginalizzazione economica e sociale, invece che il contrario.

2. La questione Normativa sull'articolazione della Città Metropolitana

La legislazione italiana, relativa alle aree metropolitane nacque con la legge n. 142 del 1990. In questo documento vengono individuati: due livelli di governo del territorio, le Città Metropolitane e i Comuni, e tre organismi governativi, il Consiglio Metropolitan, il Consiglio Direttivo e il sindaco Metropolitan. Secondo la legge n. 56 del 7 aprile 2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", la Città Metropolitana di Reggio Calabria sarà istituita, il 1° gennaio 2016 e il consiglio metropolitan sarà composto dal sindaco metropolitan e da quattordici consiglieri [4], in quanto la provincia di Reggio Calabria consta di 550.832 abitanti [4,11].

Già da questa prima analisi, si evince che occorrerà articolare il territorio metropolitan in 14 aree e/o circondari. Tale compito spetta al comune capoluogo che dovrà proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, e che sarà adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico [4]. In base allo statuto, il Consiglio Metropolitan e il sindaco potranno essere eletti direttamente (dai cittadini) o da sindaci e consiglieri dei comuni, come un secondo organo istituzionale di livello.

La proposta del consiglio comunale dovrà essere sottoposta tramite referendum a tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e dovrà essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto.

Lo statuto potrà prevedere, inoltre, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni, tenendo conto, naturalmente, delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento, collegati agli organi della città metropolitana senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sarà obbligatoria la gestione associata delle funzioni fondamentali che sono [4]:

- l'adozione e l'aggiornamento annuale del *piano strategico del territorio metropolitan*, che costituisce l'atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;
- *la pianificazione territoriale generale*, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse della comunità metropoli-

tana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nell'area;

- *la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici*, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitan;
- *la mobilità e la viabilità*, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitan;
- *la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale*, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio;
- *la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitan*.

Questo modello impone il superamento del policentrismo amministrativo caratterizzato, ad esempio, da attività pianificatorie comunali non sufficientemente sinergiche tra loro così come la coordinazione di gran parte delle attività amministrative [5].

Il modello di città metropolitana, non dovrà avere la funzione di dare un valore aggiunto al sistema dei Comuni ricompresi nell'area, ma dovrà essere in grado di divenire ente pilota per nuove modalità di organizzazione dei servizi e di gestione delle risorse.

Un ente capace di valorizzare insieme e nella piena condivisione dei Comuni dell'area, le specificità del territorio metropolitan come conurbazione caratterizzata da legami socioeconomici, culturali ed istituzionali.

E' una sfida importante per il Paese perché riguarderà il modo di organizzare sul territorio la produzione della ricchezza e l'erogazione dei servizi ai cittadini.

3. L'articolazione territoriale della città metropolitana di Reggio Calabria. Aspetti metodologici

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati dall'introduzione di un approccio metodologico radicale ed innovativo sulla governance delle città e dei sistemi regionali [6].

L'Unione Europea, a tal proposito, svolge un ruolo importante di accompagnamento e incitamento a queste mutazioni. Nel 1995, il Documento di Madrid ha individuato il "Livello di Organizzazione Territoriale", come uno dei quattro criteri per l'individuazione dei problemi del territorio.

L'articolazione territoriale, però, non può essere guidata solo da semplici considerazioni di tipo quantitativo (numero di abitanti, estensione territoriale, etc...), ma dovrà tenere conto del sistema di relazioni esistenti, frutto di una serie di articolazioni di carattere settoriale, dalle dinamiche sociali ed economiche, fino alle identità culturali [1].

"Dinamiche" come quelle elencate possono trovare rispo-



LaborEst n.9/2014

ste solo a una scala sovracomunale, che riesca a cogliere le esigenze di sistema al di là dei noti campanilismi. Per questi motivi, per procedere a un'ipotesi di delimitazione territoriale della futura Città Metropolitana di Reggio Calabria, sono state prese in considerazione le seguenti suddivisioni:

- gli *Ambiti Territoriali Ottimali* (vedi Fig. 1);
- i *Distretti Socio Sanitari* (vedi Fig. 2);
- i *Circondari Giudiziari* (vedi Fig. 3);
- i *Sistemi Locali del Lavoro* (vedi Fig. 4);
- il *Programma di riordino Territoriale* (vedi Fig. 5);
- il *Quadro Unitario della Progettazione Integrata* (vedi Fig. 6);
- le *Circoscrizioni elettorali provinciali* (vedi Fig. 7);
- le *Circoscrizioni amministrative comunali fino al 2010* (vedi Fig. 8).

Ad oggi, la provincia di Reggio Calabria consta di 97 comuni per un totale di 550.832 abitanti [11].

4. Risultati raggiunti: I Distretti e i Circondari

Dai diversi sistemi di relazioni che intercorrono tra i comuni, si è arrivati a sviluppare una proposta di articolazione territoriale della futura Città Metropolitana di Reggio Calabria in 3 Distretti a loro volta articolati in 14 Circondari (vedi Fig. 9), facenti capo ai determinati Comuni o ex Circoscrizioni capoluogo di circondario (vedi Tab. 1).

Le perimetrazioni ipotizzate sono puramente indicative: esse dovrebbero essere sottoposte (almeno per i comuni di confine tra una delimitazione e l'altra) a referendum popolari che recepiscano le istanze dei cittadini in relazione a quelle che sono le dinamiche territoriali reali e non mere esercitazioni grafiche o numeriche.

A tali soggetti (in particolare ai Distretti), nel rispetto della normativa e senza ulteriori aggravii di spesa, potrebbero essere demandate funzioni specifiche, distaccandovi parti dell'attuale personale dipendente dalla Provincia in apposite sedi periferiche, che avvicinerrebbero la Pubblica Amministrazione ai cittadini, incrementando per tale via il consenso intorno alla città metropolitana.

I Distretti e i Circondari comprendono l'intero territorio dei Comuni caratterizzati da un livello di omogeneità geografico-territoriale.

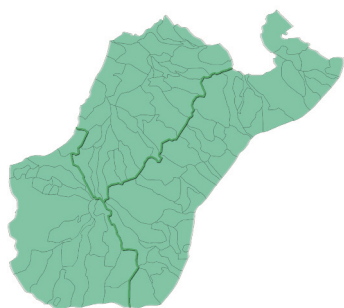


Fig. 1 - 3 aree ATO¹

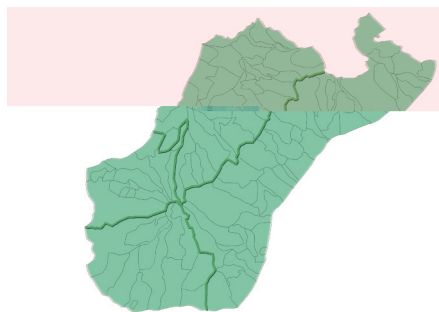


Fig. 2 - 4 Distretti Socio Sanitari²

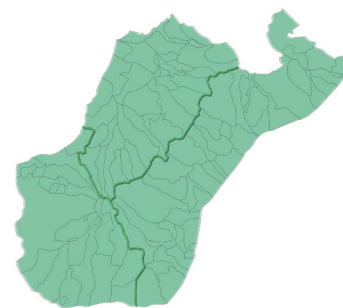


Fig. 3 - 3 Circondari Giudiziari³

¹L'*Ambito Territoriale Ottimale* (ATO) rappresenta l'area territoriale all'interno del quale, in base alla Legge Galli 36/1994, all'Art. 8, viene organizzato il Servizio Idrico Integrato nelle forme e nei modi stabilito dalla Legge 142/90. Il Servizio idrico Integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, potabilizzazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, collettamento e depurazione delle acque reflue, da organizzarsi sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali. La Regione Calabria con Legge 10/97 ha disciplinato le forme e i modi di cooperazione tra gli Enti Locali al fine di organizzare il Servizio Idrico Integrato. Ai sensi della Legge Regionale calabrese sono stati costituiti 5 Ambiti Territoriali Ottimali, tra i quali l'ATO 5 - Calabria - Reggio di Calabria.

²Le attività sanitarie e sociosanitarie di competenza dell'Azienda sono organizzate a livello territoriale, attraverso i *Distretti Socio Sanitari* e le *Direzioni Gestionali Distrettuali*, in funzione della complessità dei servizi da erogare e della dimensione ottimale definita dal livello regionale. I 4 Distretti Socio-Sanitari, in cui l'Azienda Sanitaria Locale si articola, sono ambiti territoriali di erogazione dei servizi, aree omogenee di erogazione di attività sanitarie e socio sanitarie.

³Per *Circondari Giudiziari* si intende l'ambito territoriale di competenza di un tribunale.



Sviluppo Locale: Spazio Urbano, Spazio Rurale, Aree Interne

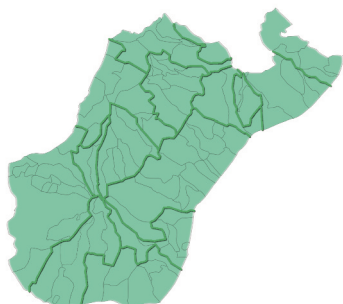


Fig. 4 - 14 SLL⁴

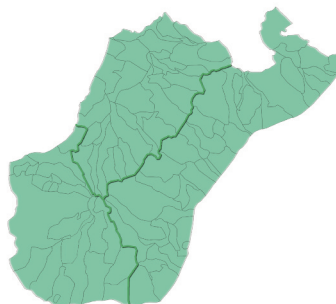


Fig. 5 - 3 Circondari⁵ Programma di riordino Territoriale

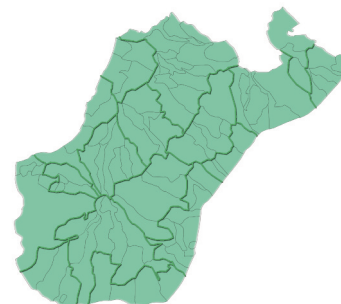


Fig. 6 - 17 ambiti territoriali QUPI⁶

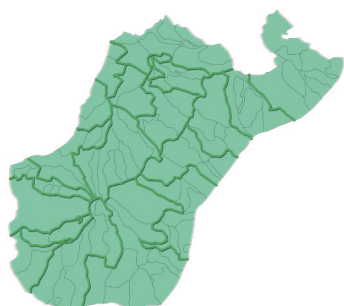


Fig. 7 - 24 Circoscrizioni Elettorali Provinciali⁷

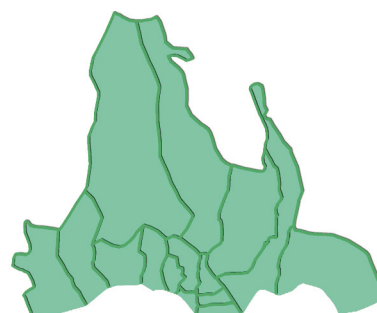


Fig. 8 - 15 Circoscrizioni Amministrative⁸

⁴I *Sistemi Locali del Lavoro* (SLL) rappresentano i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora. Si tratta di unità territoriali costituite da più comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili. Sono dati elaborati dall'ISTAT in base agli spostamenti quotidiani effettuati per motivi di lavoro. Ed è uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socio-economica secondo una prospettiva territoriale.

⁵Ai sensi della Legge Regionale n° 15 del 24.11.2006 ed approvato con Delibera di Consiglio Provinciale 68/07, è stato elaborato dalla provincia di Reggio Calabria il *Programma di riordino territoriale*. La legge regionale pone come criteri di riferimento per il programma di riordino provinciale, l'attivazione di un processo che, tenendo conto delle proposte avanzate dai comuni, conduca alla definizione di ambiti territoriali e livelli ottimali previsti per l'esercizio associato sovracomunale di funzioni e servizi, in relazione ad indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, e a condizione che i comuni associati siano contermini e con una popolazione non inferiore ai 10.000 abitanti, fatte salve quelle realtà che presentano particolari affinità territoriali, linguistiche e culturali.

⁶Il *Quadro Unitario della Progettazione Integrata* (QUPI) ha l'obiettivo, in coerenza con la Delibera di Giunta Regionale n. 163 del 2010, di definire le priorità territoriali e settoriali necessarie per l'individuazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale.

⁷È detta Circoscrizione Elettorale o collegio elettorale o distretto elettorale ciascuna delle parti in cui è suddiviso il territorio di uno stato o altro ente territoriale, per l'elezione di un organo collegiale, tipicamente un'assemblea rappresentativa, quale una camera del Parlamento.

⁸L'art. 13 della legge 142/90, stabilisce che i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio in Circoscrizioni di Decentramento. Le *Circoscrizioni Amministrative* sono organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune.

Con la funzione di partecipazione, è attribuita alle Circoscrizioni il ruolo di rappresentanza delle esigenze della popolazione, di partecipazione alle scelte dell'Amministrazione, di consultazione su diverse materie di competenza del Comune. Per quanto riguarda i Servizi di Base, competenza delle Circoscrizioni, essi si articolano in Servizi Sociali e Servizi Culturali e Sportivi.



LaborEst n.9/2014

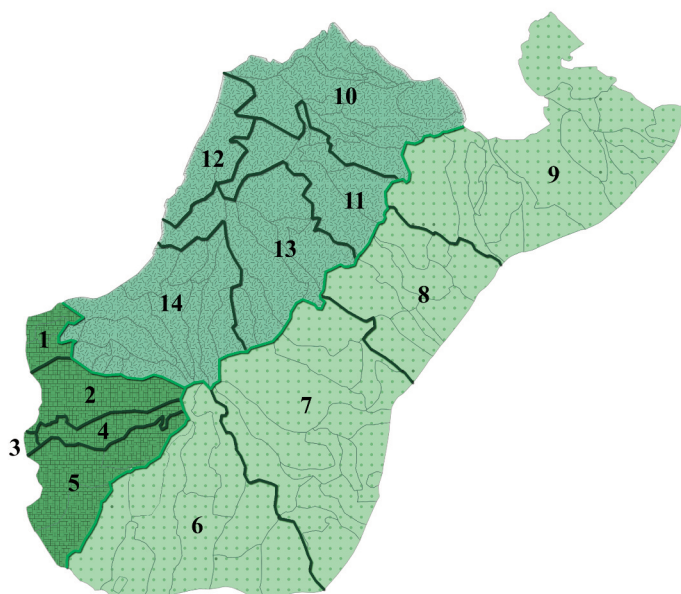


Fig. 9 - Delimitazione dei 3 Distretti e dei 14 Circondari

Tab. 1 - I Circondari dovrebbero avere come dimensioni ideali non meno di 30.000 abitanti

N.	DISTRETTI	CIRCONDARI	Abitanti Residenti	Numero Comuni
1	STRETTO (209.428)	Villa San Giovanni (Villa San Giovanni, Campo Calabro, S. Stefano in A., S. Alessio in A., Laganadi, Calanna, Reggio Nord-Catona Salice Rosali Villa San Giuseppe, Gallico Sambatello)	44.847	7
		Reggio Calabria centro 1 (Reggio Centro_Archi, Orti Pordagoni Terreti, Centro Storico, Pineta Zerbi Tremulini Eremo, Santa Caterina San Brunello Vito)	44.057	-
		Reggio Calabria centro 2 (Reggio Centro_Ferrovieri Stadio Gebbione, Sbarre)	37.028	-
		Reggio Calabria sud (Trabocchetto Condera Spirito Santo, S. Giorgio Modena S. Sperato, Cannavò Mosorrofa Cataforio)	39.341	-
		Pellaro (Cardeto, Ravagnese, Gallina, Pellaro, Motta San Giovanni)	44.161	-
2	LOCRIDE (162.570)	Melito (Palizzi, Bova, Bova Marina, Condofuri, San Lorenzo, Melito di Porto Salvo, Montebello Ionico, Bagaladi, Roccaforte del Greco, Roghudi)	34.828	10
		Bovalino (Samo, Ferruzzano, Bruzzano Zeffirio, Staiti, Brancaleone, Plati, Careri, Benestare, Bovalino, San Luca, Casignana, Bianco, Caraffa del Bianco, Sant'Agata del Bianco, Africo)	42.752	15
		Siderno (Siderno, Agnana Calabra, Gerace, Canolo, Locri, Portigliola, Sant'Ilario dello Ionio, Ardore, Ciminà, Antonimina)	37.441	10
		Caulonia (Bivongi, Stilo, Monasterace, Camini, Riace, Stignano, Placanica, Pazzano, Caulonia, Roccella Ionica, Gioiosa Ionica, Martone, San Giovanni di Gerace, Grotteria, Mammola)	47.543	15
3	PIANA (178.797)	Polistena (Cinquefrondi, Melicucco, Candidoni, Anoa, Laureana di Borrello, Feroletto della Chiesa, Maropati, Giffone, Galatro, Polistena, San Giorgio Morgeto, San Pietro di Caridà, Serrata)	42.536	13
		Palmi (Palmi, Rizziconi, Melicuccà, Seminara)	30.369	4
		Gioia Tauro (Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando)	37.798	3
		Taurianova (Taurianova, Cittanova, Terranova Sappo Minulio, Molochio, Varapodio, Oppido Mamertina, Santa Cristina d'Aspromonte)	37.488	7
		Bagnara Calabria (Bagnara Calabria, Scilla, San Roberto, Fiumara, Sant'Eufemia d'Aspromonte, San Procopio, Sinopoli, Cosoleto, Delianuova, Scido)	30.606	10

Sviluppo Locale: Spazio Urbano, Spazio Rurale, Aree Interne

5. Conclusioni

I Distretti e i Circondari, ancora oggetto di approfondimento, puntano a diventare, così, dei *"laboratori territoriali"* per attivare una programmazione integrata e strategica, un modello che ha l'obiettivo di governare le criticità ambientali, sociali ed economiche del territorio [7]. Si ritiene che questo lavoro possa essere, quindi, propeudeutico ad una programmazione atta ad individuare strategie fondamentali nell'assetto territoriale, che caratterizzano le scelte a breve - medio - lungo periodo nell'ambito della nascente città metropolitana, rilanciando la competitività dei comuni in funzione dello sviluppo economico e sostenibile.

Inoltre, la suddetta proposta dovrà essere sottoposta, tramite referendum, a tutti i cittadini della città metropolitana, e di conseguenza approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto, secondo la legge n. 56 del 7 aprile 2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" [4].

In questo quadro Bobbio [8] evidenzia il fatto che la proposta della riforma italiana sia "in ritardo" e quindi "senza successo", mentre in Europa il noto approccio *"bottom-up"* si è già diffuso, in cui "la maggior parte dei problemi metropolitani vengono affrontati attraverso reti di coordinamento e di cooperazione che coinvolge i comuni, le istituzioni governative ai vari livelli, così come gli *stakeholders locali*" [9].

Per tali motivi, l'ottica che si vuole perseguire è proprio quella dell'approccio *bottom-up*, "dal basso", indispensabile per il buon fine dell'azione per l'articolazione territoriale.

Inoltre, è da molto tempo che si sente l'esigenza di utilizzare un approccio integrato tra territorio e sistema della mobilità, un approccio mirato a sottolineare che le strategie dovrebbero essere più efficaci e coerenti con gli obiettivi di crescita competitiva.

È facile pensare che per un corretto sviluppo di un'area metropolitana e per consentire un adeguato livello di mobilità, occorra realizzare nuovi interventi infrastrutturali nel settore dei trasporti tra cui strade, linee ferroviarie e di autobus, stazioni e parcheggi [10], invece, basterebbe un miglioramento delle connessioni nei nodi intermodali esistenti, favorendo al massimo l'uso integrato dell'intero sistema di offerta di trasporto.

Occorre attuare una politica di integrazione:

- Integrazione infrastrutturale, che si realizza attraverso il connubio di parcheggi, stazioni, fermate dell'autobus, etc...;
- Integrazione modale, ovvero la possibilità di utilizzare diverse tipologie di trasporto (gomma, ferro, etc...) quanto più possibile coordinate tra loro, in modo tale che l'utente abbia la percezione di viaggiare su di un unico mezzo;
- Integrazione tariffaria, che consiste nell'introduzione

di un unico schema tariffario valido per tutte le modalità offerte.

Il futuro programma per la Città Metropolitana dovrebbe partire da qui. Tutti i cittadini dovrebbero avere accesso rapido ai servizi di rango metropolitano, come ai luoghi economici, finanziari e culturali, alle università, agli ospedali, ai porti e aeroporti.

Quindi partendo dalle infrastrutture esistenti, bisognerebbe porsi l'obiettivo di sfruttarne al massimo le potenzialità in un quadro di programmazione che veda integrati tutti i sistemi di trasporto pubblico a servizio della Città Metropolitana di Reggio Calabria, promuovendone un uso più efficace ed efficiente [7].

Soltanto attraverso il potenziamento e lo sviluppo sinergico delle esistenti infrastrutture fisiche (aeroporto, ferrovia, porto, gomma) e non (università, pubblica amministrazione, sanità, etc...) è possibile pensare che la futura città Metropolitana possa divenire un polo di attrattività e quindi di competitività, per l'intera area dello Stretto. Occorre prestare attenzione allo sviluppo di quegli interventi che consentono ad un insieme di nodi e di "direttrici di forza" di assurgere a sistema di servizi ai cittadini, innescando un circolo virtuoso che accresca l'offerta di servizi integrati per chi si muove in città.

Bibliografia

- [1] Archibugi F.: *"Introduzione alla PIANIFICAZIONE STRATEGICA in ambito pubblico"*, Alinea Editrice, Firenze, 2005
- [2] Postorino M. N.: *"Introduzione alla pianificazione del sistema di trasporto Aereo"*, Collana Trasporti, Franco Angeli, Milano, 2009
- [3] Camagni R., Lombardo S.: *"La città Metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione"*, Alinea Editrice, Firenze, 1999
- [4] Legge n. 56 del 7 aprile 2014: *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*
- [5] Cremaschi M.: *"Policentrismo e competitività: paradossi "scalari" delle politiche comunitarie"*, intervento alla Conferenza Internazionale «Lo spazio europeo ad alta risoluzione», Venezia, 7 ottobre, 2005
- [6] Camagni R., Gorla G.: *"Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali"*, Franco Angeli, Milano 2006
- [7] Calabrò F., Della Spina L.: *"The cultural and environmental resources for sustainable development of rural areas in economically disadvantaged contexts. Economic appraisals issues of a model of management for the valorisation of public assets"*. In: 3rd International Conference on Energy, Environment and Sustainable Development (ICEESD 2013). Advanced Materials Research Vols. 869-870, 2014 pp 43-48 © [2014] Trans Tech Publications, Switzerland doi:10.4028/www.scientific.net/AMR.869-870.43, 2014
- [8] Bobbio L.: *"I governi locali nelle democrazie contemporanee"*, Laterza, Rome, Bari, 2002
- [9] Heinelt D., Kübler C.: *"Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place"*, Routledge, New York, Londres, 2005
- [10] Amoroso S., Crotti A.: *"Il trasporto pubblico nei sistemi urbani metropolitani"*, Collana Trasporti, Franco Angeli, Milano, vol. I e II, 1997
- [11] Informazioni su <http://www.istat.it/>