

Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari

Nel realizzare il riordino imposto dalla legge 56/2014, la Regione Puglia, con un lungo e articolato processo, ha ridimensionato il ruolo delle province, mentre ha rafforzato quello della Città metropolitana (Cm) di Bari. I nuovi importanti compiti a quest'ultima affidati sollecitano una riflessione sull'adeguatezza della sua delimitazione, che, come è noto, coincide con quella della ex provincia di Bari. Quindi, la sua attuale configurazione è confrontata con altre possibili, che, negli ultimi decenni, sono state disegnate e ridisegnate dalla sovrapposizione di relazioni funzionali. Si tratta di perimetrazioni basate sulle principali aggregazioni funzionali o sulla ricorsività delle spontanee partecipazioni dei Municipi a coalizioni territoriali, tipiche della programmazione integrata.

Non sembra possibile giungere a una delimitazione ottima in assoluto, tuttavia, la Cm di Bari sembra essere più un interessante progetto che un'effettiva regione urbana funzionale. Difficile prevedere se essa potrà effettivamente divenire un motore per lo sviluppo dell'intera regione, mentre si profila il rischio che si trasformi in un divoratore di risorse pubbliche, accentuando gli squilibri interni a essa e quelli dell'intera Regione.

Territorial Reorganization in Apulia. The Metropolitan City of Bari

In carrying out the reorganization imposed by law 56/14, the Puglia Region, with a long and complex process, has downsized the role of the provinces, while has strengthened that of the Metropolitan City (MC) of Bari. The new important tasks entrusted to the latter call for reflection on the adequacy of its delimitation, which coincides with that of the former province of Bari. Therefore, its current configuration is compared with other possible ones, identified by the overlap of the functional relationships of the last decades. These are boundaries based on the main functional aggregations or on the recurrence of the spontaneous participation of municipalities in territorial coalitions, typical of integrated planning.

It does not seem possible to arrive at an absolute optimum delimitation. The MC of Bari seems to be an interesting project rather than an actual functional urban region. It is difficult to predict whether it will become an engine for the development of the entire region, while there is a risk that it will become a public funding concentrator (and dissipator), accentuating the internal imbalances of the MC and of the entire region.

Réorganisation territoriale dans les Pouilles. La Ville Métropolitaine de Bari

En procédant à la réorganisation imposée par la loi 56/14, la Région des Pouilles, avec un processus long et complexe, a réduit le rôle des provinces, tout en renforçant celui de la Ville Métropolitaine (VP) de Bari. Les nouvelles tâches confiées à cette dernière appellent une réflexion sur l'adéquation de sa délimitation qui, on le sait, coïncide avec celle de l'ancienne province de Bari. Par conséquent, sa configuration actuelle est comparée à d'autres possibles, dessinées et redessinées par des relations fonctionnelles au cours des dernières décennies. Il s'agit de délimitations fondées sur les principales agrégations fonctionnelles ou sur la récurrence de la participation spontanée des municipalités à des coalitions territoriales, typiques de la programmation intégrée.

Il ne semble pas possible d'atteindre une délimitation optimale absolue, cependant, la VM de Bari apparaît plus comme un projet intéressant qu'une véritable région urbaine fonctionnelle. Il est difficile de prédire s'il deviendra effectivement un moteur du développement de toute la région, alors qu'il risque de devenir un dévoreur de financement public, accentuant les déséquilibres internes de la VM et de toute la région.

Parole chiave: pianificazione territoriale, Puglia, Bari, Città metropolitana, Piano strategico

Keywords: territorial planning, Apulia, Bari, Metropolitan City, Strategic plan

Mots-clés : aménagement du territoire, Pouilles, Bari, Ville Métropolitaine, Plan stratégique

Università del Salento, Dipartimento di Scienze dell'Economia – stefano.derubertis@unisalento.it

1. Introduzione

L'attuale assetto amministrativo e la visione che lo ispira hanno origini lontane, ma come è noto, è con la legge 142/90 che venne effettivamente proposta un'istituzionalizzazione di ampie aree metropolitane. Se ne prevedevano 9, tra le quali Bari, strutturate su base non gerarchica, ma reticolare. La legge 463/93 ne rese facoltativa l'istituzione. La generalizzazione del modello metropolitano fu accompagnata da un'attenzione delle politiche per strategie di sviluppo di area vasta, «dal basso», negoziate e con crescente caratterizzazione partecipativa. I programmi integrati e i patti territoriali furono alcune delle più interessanti esperienze di pianificazione. Esperienze che in Puglia raggiunsero livelli di sperimentazione molto interessanti, soprattutto quando, grazie alle risorse messe in campo dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (delibera CIPE 20 del 2004), la Regione sollecitò la formazione o l'allargamento di aggregazioni di comuni fino ad articolare tutto il territorio regionale in dieci aree vaste, ognuna delle quali proponeva un Piano strategico, espressione delle specificità e delle ambizioni locali di sviluppo. In particolare, il Piano strategico di area vasta «Metropoli Terra di Bari» rappresentò il culmine di una lunga stagione di sperimentazioni, iniziata con il Patto territoriale dell'area metropolitana (POR 2000-2006) e proseguita con i Programmi integrati territoriali, anche se con configurazioni differenti e non sempre tra loro coerenti (Formez, 2005; De Rubertis, 2010; Borri e Calace, 2017; Grassini, Monno e Khakee, 2018). In generale, in tutta la regione, si trattò di esperienze molto importanti, talvolta non adeguatamente coordinate tra loro o con gli altri strumenti capaci di incidere sui modelli di governo e di *governance*.

In parallelo, l'esperienza comunitaria del programma Leader ha rappresentato una sorta di palestra per la collaborazione intercomunale, basata com'è su processi di sviluppo territoriale dal basso. Sebbene in questo caso le politiche fossero e siano tuttora rivolte essenzialmente alle aree rurali, la sovrapposizione con altre iniziative è stata intensa praticamente dappertutto, con i conseguenti problemi di coordinamento e di effettivo perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle varie coalizioni. Decine di compagini si sovrapponevano e confrontavano sui temi più disparati, rendendo problematica la possibilità di realizzare sinergie e amplificando le incoerenze tra gli obiettivi dei rispettivi progetti (De Rubertis, 2013). L'assetto regionale ha inoltre ovviamente risenti-

to dell'istituzione, nel 2004, della sesta provincia pugliese (BAT - Barletta, Andria, Trani), che ha sottratto una decina di comuni alla provincia di Bari. Effetti molto deboli, invece, sono stati prodotti dalle politiche nazionali e regionali che hanno promosso unioni e fusioni di comuni: queste sono destinate ad assumere in futuro un ruolo di rilievo nell'organizzazione territoriale, soprattutto se saranno finalizzate non alla mera razionalizzazione amministrativo-gestionale, ma anche e soprattutto alla maturazione di una visione e al perseguimento di obiettivi di sviluppo condivisi (D'Amico e De Rubertis, 2014). Insomma, la legge 56/14 ha trovato applicazione in una regione non priva di esperienza, ma le incertezze del percorso, peraltro bruscamente interrotto dal referendum del 2016, e la sua intrinseca complessità rappresentano una sfida dall'esito tuttora incerto.

Nelle pagine seguenti sono descritte le tappe principali attraverso le quali la Regione Puglia ha dato corso alla realizzazione del processo di riordino (paragrafo 2); sono quindi presentati i caratteri essenziali della Città metropolitana (Cm) di Bari e il processo di pianificazione strategica a cui questa ha dato vita (paragrafi 3 e 4). Infine, è valutata la corrispondenza tra l'attuale delimitazione della Cm e altre possibili configurazioni diseguate e ridisegnate nel tempo da ispessimenti di relazioni funzionali (aggregazioni comunali basate sull'auto-contenimento dei flussi pendolari) o da scelte politico-strategiche che hanno animato coalizioni comunali spontanee, finalizzate alla realizzazione di progetti specifici (paragrafi 5, 6 e 7).

2. Regione Puglia, aree vaste e Città metropolitana

La Regione Puglia ha provveduto al riordino delle funzioni con le lr 31/2015 e 9/2016. Con la prima la Regione ha preso in carico le funzioni non fondamentali già conferite alle province e si è impegnata a redistribuirle tra queste ultime, i comuni (e loro associazioni) e la Cm di Bari¹.

Quindi, sono state trasferite alla Regione Puglia «le funzioni in materia di ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili [...]; le funzioni di vigilanza già conferite alle Province e non riallocate [...]; mentre si prevedeva che] le funzioni in materia di politiche attive del lavoro [...continuassero] a essere esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Bari fino alla data di entrata in vigore delle riforme di settore» (articoli 1-4). Con



la legge 9/2016, la Puglia ha dato seguito al riordino «secondo una logica complessiva ispirata ad un più ampio decentramento rispetto a quanto previsto» in precedenza, distinguendosi in questo da molte altre regioni (UVI, 2017, p. 58). Quindi, ulteriori funzioni si sono aggiunte alle competenze regionali: la valorizzazione dei beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche; il controllo e la vigilanza ambientale e rurale; il trasporto e l'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili; la formazione professionale. Ai comuni sono state attribuite: le funzioni amministrative esercitate dalle province e quelle residuali in materia di servizi sociali; lo sport e le politiche giovanili; le attività culturali; l'agricoltura e le attività produttive; la protezione civile; la difesa del suolo e delle coste e le funzioni residuali in materia di servizi sociali. Alla Cm sono state attribuite funzioni aggiuntive rispetto agli altri enti di area vasta; tra tutte spiccano: quelle amministrative che furono della Provincia di Bari; quelle di protezione civile e gestione di emergenze ed eventi calamitosi (prevenzione incendi e calamità naturali); le funzioni in materia di attività produttive (industria, commercio e artigianato); le funzioni in materia di sport e politiche giovanili (art. 5 della lr. 9/2016) (UVI, 2017, p. 28).

Come evidenziato dall'Ufficio valutazione impatto (UVI), la Puglia (al pari di Veneto, Molise, Piemonte, Liguria e Campania) ha seguito un criterio di relativa uniformità nella distribuzione delle funzioni: quelle ritenute di media prossimità sono affidate alle aree vaste e alla Cm, quelle di prossimità, per motivi assai ovvi, ai comuni o loro unioni. Inoltre, è importante sottolineare che la Cm contribuisce a concertare gli obiettivi strategici con la Regione attraverso la Conferenza permanente Regione-Cm, pensata per essere «sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune [...]» (lr. 9/2016, art. 2). La strategia sembra consistere nel «promuovere l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi, al fine di favorirne, in ossequio al principio di sussidiarietà, l'assolvimento da parte dell'ente territorialmente e funzionalmente più vicino ai cittadini» (UVI, 2017, p. 33).

Il *Documento di economia e finanza regionale* (DEFRR) 2021-2023 (approvato nel dicembre 2020) conferma l'avvenuto trasferimento delle funzioni di cui s'è detto e precisa che, per le funzioni riguardanti l'ambiente e «regolate dalle leggi statali [...], la Regione Puglia è orientata a gestire direttamente quelle di propria competenza» anche se in precedenza erano state delegate alle province. A queste ultime sono state progressi-

vamente riassegnate funzioni non fondamentali sulla base di specifiche convenzioni e delle valutazioni operate da appositi tavoli tecnici istituiti «per il completamento del percorso di riordino [...], come è accaduto per il turismo (nello specifico per le funzioni classificazione alberghiera – agenzie di viaggio – turismo) e per le funzioni di vigilanza e controllo ambientale». Nel 2017, sono state stipulate convenzioni con le province di Foggia, Brindisi e Lecce per regolare le funzioni di valorizzazione dei beni culturali, in materia di biblioteche, ecc. Nel 2018 è stato approvato lo schema di convenzione con province e Cm per la gestione dei servizi di assistenza specialistica e per l'integrazione scolastica dei disabili. Nel 2019 è stato ridisegnato e accentrato l'assetto delle politiche del lavoro, con l'istituzione dell'Agenzia regionale (ARPAL-PUGLIA) che, articolata in centri per l'impiego, dovrebbe rafforzare l'esercizio del diritto al lavoro, facilitando l'acquisizione di competenze utili all'ingresso e al reinserimento nel mercato del lavoro e «favorendo l'incrocio tra domanda e offerta» (DEFRR, 2021-23, p. 98).

Il Documento di economia e finanza regionale affronta anche un'altra grande questione destinata a incidere profondamente sui processi di riordino: la realizzazione del cosiddetto regionalismo differenziato (art. 116 della Costituzione). Nel 2018 la Giunta regionale ha mosso i primi passi per attivare la procedura, ma auspicando una più attenta riflessione su rischi e opportunità dello strumento.

Ovviamente le incertezze sul ruolo da assegnare a comuni ed enti intermedi, le possibili limitazioni ai campi di applicazione dell'autonomia differenziata e il nodo delle risorse da impiegare rappresentano questioni che richiedono attenta riflessione e confronti anche e soprattutto alla scala nazionale.

In effetti, il differente protagonismo assegnato agli enti territoriali (Messina e De Donno, 2018), e soprattutto il nodo della disponibilità di risorse prefigurano scenari molto diversi e dagli esiti molto incerti, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

3. Città metropolitana di Bari

Una delle prime concrete conseguenze del riordino è stata l'istituzione della Città metropolitana di Bari (aprile 2014), la quale ha approvato il proprio Statuto il 18 dicembre 2014 e, come le altre 10 Città metropolitane individuate dalla legge 56, è subentrata alla rispettiva provincia nel 2015

(ISPRA, 2017). Nella già citata legge regionale 31/2015 è chiarito che: «alla Città metropolitana di Bari spetta il governo, la tutela e la valorizzazione del territorio metropolitano, la promozione del suo sviluppo sociale ed economico, la definizione della pianificazione urbanistica metropolitana generale, nonché le funzioni di cui all'articolo 1, comma 44, della legge 56/2014 [...Mentre alle] province spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di media prossimità». Per prevenire eventuali conflitti e favorire il coordinamento tra i governi regionale e metropolitano, la legge regionale 9/2016 ha istituito la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana. La scelta è stata giudicata particolarmente opportuna considerato che qualche volta le Città metropolitane sono state percepite dalle regioni come qualcosa da cui «difendersi» (Fabrizi, 2017, p. 973).

Lo Statuto della Città metropolitana di Bari contiene importanti dichiarazioni di principio che enfatizzano la rilevanza di obiettivi di sviluppo territoriale ispirati dalle più ampie accezioni di sostenibilità. In particolare, all'art. 2, spicca l'impegno a «garantire a tutti i [...] cittadini pari opportunità nel perseguire i massimi livelli di sviluppo della personalità umana a partire dall'esercizio del diritto alla cura e alla bellezza». Non è prevista l'elezione diretta del sindaco e dei consiglieri (Fabrizi, 2017), anche se questo avrebbe potuto accrescere la forza rappresentativa dei suoi organi di governo, considerato che la quota di popolazione residente nel capoluogo è appena un quarto del totale della Cm (Villani e Del Prete, 2016). In compenso, è assicurato «il ricorso a diverse modalità di consultazione pubblica e di partecipazione in rete, proclamando l'accesso a internet quale diritto individuale fondamentale in una società moderna» (Villani e Del Prete, 2016, p. 9).

Per quanto riguarda le scelte di *governance*, lo Statuto prevede la possibilità, a cui ancora non si è fatto ricorso, di costituire zone omogenee, «tenuto conto delle identità ambientali, paesaggistiche, architettoniche, storico-culturali, rurali, archeologiche, rupestri e delle localizzazioni produttive» (art. 7). Ulteriore flessibilità ed efficacia nelle relazioni con le eventuali zone omogenee e le Unioni di comuni dovrebbero derivare dalla previsione che la Città metropolitana, tramite apposite convenzioni, possa delegare a tali enti proprie funzioni, nei casi in cui «la cura degli interessi e la soddisfazione delle istanze delle comunità risulti più agevole e proficua a tale livello» (art. 25). L'articolata *governance* prevede anche che gli accordi tra la Città metropolitana ed enti esterni possano riguardare comuni singoli o associati interni

alla Cm ed eventuali comuni *partner* confinanti. Le forme di consultazione e coordinamento delle attività si tradurrebbero nella partecipazione di diritto dei rispettivi sindaci «alle sedi di confronto e consultazione promosse dalla Città metropolitana (art. 1, comma 5) e ai lavori della Conferenza metropolitana, con diritto di parola» (Brocca, 2014, p. 55). Lo Statuto (art. 9) attribuisce alla Cm le funzioni di pianificazione territoriale generale metropolitana («acquisendo le proposte di comuni singoli o associati») e il compito di redigere il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) che dovrebbe essere adottato secondo la disciplina prevista per il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) al quale subentrerebbe. In realtà, poiché il Ptcp redatto dalla Provincia di Bari nel 2012 poco prima del suo scioglimento non fu mai approvato, il Piano vigente risale al 2007 (UVI, 2017). Il più recente documento unico di programmazione spiega che «sono in corso di attuazione le attività di studio e di ricerca finalizzate [...all'] adeguamento del Ptcp al Ptgm», in coerenza con il Piano strategico metropolitano (Psm) e con il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) (DUP, 2020-22, p. 34). Lo Statuto (art. 8) stabilisce anche che il Consiglio metropolitano adotta e aggiorna annualmente, sentita la Conferenza metropolitana, il Piano strategico metropolitano (Psm). Il Psm ha durata triennale, è costruito e aggiornato con ampia partecipazione di «organizzazioni pubbliche e private», individua inoltre gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, il metodo e la modalità di attuazione. Di conseguenza, il programma triennale dei lavori pubblici e la programmazione dei servizi pubblici locali si conformano alle priorità di intervento indicate nel Piano strategico.

È evidente la grande rilevanza attribuita allo strumento, ma la sua adozione ha seguito un percorso di non agile ricostruzione. I suoi contenuti sono da ricomporre attraverso la lettura di documenti differenti. In effetti, dopo l'approvazione dello Statuto (dicembre 2014), il primo documento di indirizzo strategico maturato è stato avviato in forma partecipata e in collaborazione con il Formez, quindi condiviso da tutti i sindaci e approvato nel 2015 dal Consiglio metropolitano, all'interno del Documento unico di programmazione (DUP) 2016-2018. Pochi mesi dopo, nel 2016, lo stesso Consiglio ha approvato il «Modello di governance del processo di pianificazione strategica della Città metropolitana di Bari» (poi aggiornato nell'aprile 2020). Si tratta di documenti che, secondo Albolino, Iacovone e Stanzone (2019, p. 2311), non presenterebbero «caratteri e



contenuti particolarmente innovativi dal punto di vista strategico [...]».

4. Pianificazione strategica della Cm

Sembra condivisibile l'idea che il Piano strategico debba rappresentare il progetto vero e proprio della Città metropolitana; esso dovrebbe esprimere i contenuti del progetto di sviluppo del territorio, contemplando obiettivi di breve e medio termine, inquadrati in visioni e scenari di medio-lungo termine. Si tratta di un compito non banale, considerato che in molte delle esperienze italiane di pianificazione strategica, o più in generale di cooperazione intercomunale, l'obiettivo principale è stato la razionalizzazione o riduzione della spesa pubblica, con una sostanziale rinuncia a più ambiziosi traguardi di sviluppo territoriale (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019, pp. 82-89).

Nel caso specifico, nonostante la Regione Puglia avesse accumulato una certa esperienza nella pianificazione di area vasta, la costruzione del Psm si sta confermando un'operazione non semplice. Come detto, il primo documento di indirizzo strategico compare nel DUP 2016-18 e fa riferimento a una visione incardinata su due principali pilastri. Il primo, che potremmo definire di contesto, mira a: «qualità del vivere», sostenibilità, «capacità endogena del sistema locale», pianificazione («di ricicatura piuttosto che di ampliamento»), «sistema valoriale» condiviso (DUP 2016-18, p. 73). Il secondo, che diremmo di cittadinanza, ha come obiettivo la cura del talento individuale, da coltivare in ogni cittadino, in una spirale virtuosa di valorizzazione della qualità dei luoghi, emersione dei talenti, soprattutto dei giovani, e capacità di innovazione sociale. Ne derivano precetti operativi che contemplano la tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale e la tensione verso una «società più coesa», da realizzare soprattutto attraverso la diffusione della «conoscenza, come strumento di emancipazione sociale e professionale» (*ibidem*, p. 74). Quindi, sono individuate cinque priorità strategiche (tab. 1). Le prime quattro, coerentemente con quello che abbiamo definito «primo pilastro», sono finalizzate essenzialmente all'organizzazione del territorio (mobilità, attrazione di imprese, rigenerazione urbana e territoriale, «dematerializzazione dei servizi al cittadino») (*ibidem*, p. 77). La quinta punta al rafforzamento del capitale umano attraverso progetti di innovazione sociale e culturale, «ridisegnando il *welfare* metropolitano e dando concretezza alla visione di città dei talenti». In

particolare, è interessante notare come, in funzione di quest'ultima priorità, si prevede la realizzazione di una serie di azioni centrate sul ruolo della produzione e gestione della conoscenza e di valorizzazione delle competenze:

- a) ottimizzare gli ambiti territoriali sociali, coordinare le politiche di *welfare* e migliorare l'efficacia dell'organizzazione socio-sanitaria;
- b) promuovere l'integrazione tra ricerca, innovazione e produzione, anche attraverso la creazione di «hub di innovazione sociale e incubatori di impresa»;
- c) ottimizzare il funzionamento dei centri per l'impiego;
- d) migliorare il «posizionamento della Città metropolitana di Bari [...] attraverso un rafforzamento dei processi di collaborazione transfrontaliera» (DUP 2016-18, p. 78).

Nel DUP 2018-2020, come esito del citato studio del Formez «i sindaci e i consiglieri metropolitani hanno approvato una visione e formulato degli indirizzi utili all'identificazione di 11 azioni strategiche» (DUP 2018-2020, p. 86), le stesse proposte sulle pagine *web* dedicate al Piano strategico. Si tratta di «interventi finanziati con il Patto per la Città metropolitana di Bari [stipulato con il governo nazionale nel maggio 2016] e altre fonti regionali e nazionali». Le azioni sono intuitivamente riconducibili alle 5 priorità strategiche illustrate nel DUP 2016-18 (p. 75), come evidenziato nella tabella 1.

Curiosamente sul sito della Cm non si parla di Piano strategico, ma di «processo di pianificazione strategica», una cui prima conseguenza «formale» sarebbe contenuta all'interno del DUP (di cui ci siamo già occupati). Insomma, sembrerebbe che un unico documento di Piano, nella sua interezza, non sia mai stato effettivamente approvato.

Nocciolo duro del processo è considerato il «modello di governance del processo di pianificazione strategica della Città metropolitana di Bari» (delibera 1 del 15 febbraio 2016), tant'è che in una delibera del Consiglio metropolitano dell'aprile 2020, l'aggiornamento di detto documento è presentato come un indispensabile avanzamento, in vista della costruzione del Piano strategico 2020-2030. In effetti, il documento del 2016 e il suo aggiornamento del 2020 contengono informazioni fondamentali sull'avvio e sulla gestione del processo di pianificazione.

Di fatto, vi si disegna un modello di *governance* articolato su tre differenti livelli. Il primo è detto «istituzionale» e riguarda il ruolo di coordinamento e programmazione affidato alla Cm e da

Tab. 1. Corrispondenze tra azioni di piano e priorità strategiche del DUP.

Priorità strategiche (DUP 2016-18)	Azioni di piano (DUP 2018-20)	Obiettivi (DUP 2018-20)
1. Mobilità metropolitana	Mobilità Sostenibile [...]	- Riduzione delle emissioni di CO2; Ob. 2 - Riconversione modale degli spostamenti in ambito urbano e suburbano; Ob. 3 - promozione di nuovi stili di vita basati su modalità attive di spostamento (bicicletta e piedi)
2. Sviluppo infrastrutturale delle aree logistiche	Industria 4.0 e rilancio dell'ASI come <i>hub</i> logistico produttivo	- Rilancio infrastrutturale delle aree industriali di Bari; Ob. 2 - Costituzione della ZES (Zona economica speciale) nell'area logistica produttiva Porto-ASI nell'ottica di sviluppare industria 4.0
3. Rigenerazione urbana e territoriale	<i>Waterfront</i> metropolitano ed economie del mare	- Consolidamento costiero e valorizzazione del litorale dell'intera area metropolitana di Bari; Ob. 2 - Valorizzazione delle caratteristiche naturali del paesaggio, al fine di renderlo maggiormente attrattivo
	Periferie Aperte [...]	- Miglioramento del decoro urbano; Ob. 2 - Riuso e/o alla rifunzionalizzazione di aree pubbliche sottoutilizzate o dismesse; Ob. 3 - Rafforzamento della sicurezza urbana
	Rete dei centri storici [...]	- Conservazione, recupero e valorizzazione dei borghi storici dei piccoli comuni pugliesi; Ob. 2 - Promozione dell'immagine del territorio nell'ambito del segmento del turismo di qualità
	Agricoltura 4.0 [...]	- Avvio del processo di sviluppo dell'area rurale della Città metropolitana di Bari; Ob. 2 - Realizzazione di un programma condiviso di interventi che coinvolga tutti gli attori del sistema, dal consumatore al produttore, dall'ambiente urbano a quello peri-urbano e rurale
4. Servizi in ambito comunale e sovra comunale	Agenda digitale Metropolitana e Smart Cities	- Accelerazione dei processi di digitalizzazione dei servizi e dei processi della PA; Ob. 2 - potenziamento delle interazioni digitali con i cittadini; Ob. 3 - creazione di una nuova architettura infrastrutturale basata sulle <i>smart cities</i> e sul paradigma delle IOT
	Terra di Bari Guest Card [...]	- Messa in rete dei beni culturali e/o ambientali esistenti sul territorio; Ob. 2 - Potenziamento dell'offerta turistica
	Energia sostenibile e cambiamenti climatici	- Riduzione del rischio idrogeologico; Ob. 2 - razionalizzazione dei consumi di energia all'interno di tutte le strutture della pubblica amministrazione; Ob. 3 - potenziamento del Green Public Procurement (GPP)
5. Rafforzamento del capitale umano	Porta Futuro per i Giovani [...]	- Potenziamento servizi orientamento al lavoro; Ob. 2 - Sostegno all'istruzione superiore; Ob. 3 - Sostegno all'imprenditoria giovanile
	Agenzia Metropolitana per l' <i>housing</i> sociale e l'inclusione attiva	- Messa in rete delle azioni di inclusione attiva; Ob. 2 - Realizzazione dell'agenzia metropolitana della casa

Fonte: nostra elaborazione sulla base dei *Documenti unici di programmazione* 2016-18 (p. 75) e 2018-2020 (p. 87).

realizzare essenzialmente attraverso la pianificazione strategica. Si tratta di «raccordare le esigenze di area vasta», espresse dagli enti territoriali che la compongono, con la programmazione regionale (POR Puglia), nazionale (PON Metro) e comunitaria. L'indirizzo strategico è definito dagli organi metropolitani, secondo le modalità statutarie di funzionamento; le azioni di area vasta assunte devono ovviamente essere coerenti con gli indirizzi strategici fissati nel DUP 2016-2018 e con i contenuti del redigendo Piano strategico metropolitano. Allo scopo, la Cm fornisce anche supporto e assistenza alle singole amministrazioni comunali interessate da tali azioni. Il secondo

livello, denominato «partenariale», intende basare la pianificazione su una partecipazione plurale, ampia, facilmente accessibile che con trasparenza esprima un'unica visione, al contempo valorizzando «le identità e le peculiarità dei territori». La partecipazione deve essere piena ed effettiva, non di natura meramente consultiva; essa deve risultare capace di «produrre progetti e iniziative sul territorio». Allo scopo, un «Patto per la Cm» accomuna i partecipanti a tavoli di lavoro e forum metropolitani, tra i quali spicca il *Tavolo dei Talenti e delle Nuove Generazioni* «al quale partecipano i rappresentanti dei soggetti e delle formazioni sociali espressione dei movimenti giovanili, degli istituti



scolastici e/o cittadini attivi tra i 16 e i 30 anni». Il terzo livello di *governance* è gestionale e include l'unità di progetto (con gruppi di lavoro impegnati in programmazione, progettazione e comunicazione, raccordati dallo staff di progetto), un comitato di indirizzo scientifico (7 componenti) e, con funzioni consultive, il tavolo dei tecnici delle amministrazioni comunali.

Nell'aggiornamento del documento relativo al modello di *governance* (2020), ritenendo concluso il percorso di riordino delle funzioni, si sollecita un assestamento delle strategie, tuttora largamente coincidenti con le previsioni del Patto per lo sviluppo della Cm di Bari del 2016, anche in funzione dei nuovi scenari aperti dalla crisi pandemica mondiale. Inoltre, l'istituzione dell'Ufficio Comune garantisce il coordinamento tra le attività della Cm e del Comune di Bari, rispettivamente responsabili del Patto per Bari e del PON Metro. Si tratta, recita il documento, di «un'evoluzione della sperimentazione avviata nel 2015 con l'istituzione dell'Unità di Progetto Piano strategico metropolitano [...]» (p. 5) che, coinvolgendo enti anche esterni alla Cm, richiede un particolare impegno di coordinamento. Infine, è utile rilevare come, per la realizzazione del nuovo Piano, in coerenza con le strategie di valorizzazione dei giovani talenti, sono stati banditi 12 assegni di ricerca (febbraio 2021) destinati a giovani professionisti che contribuiranno con attività di studio e di ricerca.

5. Questioni di regionalizzazione: funzioni e flussi

Nello Statuto e nei documenti di pianificazione si coglie una certa preoccupazione circa il grado di coesione della Cm di Bari. Si trovano frequenti richiami a co-pianificazione, co-progettazione, policentrismo che rivelano l'intenzione di rassicurare i *partner* circa il mantenimento di una certa autonomia rispetto al nuovo ente che si andava costituendo e la struttura policentrica dell'organizzazione metropolitana. La forzata coincidenza con la vecchia provincia certamente ricalca confini già tracciati sul territorio, ma non assicura affatto una buona corrispondenza con una regione funzionale urbana che, centrata su Bari, dovrebbe essere in grado di attivare e guidare i processi di sviluppo attesi.

Secondo alcuni osservatori, in confronto ad altre Cm italiane, Bari presenta numerose criticità: basso numero di laureati, minore incidenza di associazionismo e presenza di stranieri, elevato tasso di disoccupazione, minor reddito *pro capite*, più debole propensione all'innovazione d'impre-

sa (Niglio, 2016); fiacca reattività nell'ultima grave crisi economica pre-covid, crescita meno brillante rispetto alla media (Bagliani e altri, 2020). Tuttavia, nella Cm, è stata anche rilevata una discreta dotazione di capitale territoriale, misurato nelle sue varie componenti (capitale umano, sociale, strutturale e infrastrutturale); dotazione che assume maggior rilievo se confrontata con quella del resto del Mezzogiorno (De Rubertis, Ciavolino e Labianca, 2019). Altre criticità riguarderebbero la relativamente debole concentrazione di popolazione di Bari rispetto al resto dell'area metropolitana (Villani e Del Prete, 2016) e l'inadeguatezza dei confini rispetto all'effettiva area funzionale urbana (Poggi, 2018) o agli ispessimenti dei flussi pendolari stimati dall'ISTAT. Questi ultimi individuano e delimitano aree meno estese dell'attuale Cm o addirittura parzialmente esterne a essa, restituendo rilevanza talvolta alle relazioni con Matera (Albolino, Iacovone e Stanzone, 2019, p. 2311), talaltra alle relazioni con i Comuni della Provincia BAT, fino al 2004 anch'essi in Provincia di Bari (DARA, 2017). Borri e Calace (2017) derubricano la portata dell'istituzione della Cm a mera riorganizzazione amministrativa o, al più, a tentativo di coordinamento della pianificazione, visto che sarebbero state ignorate le profonde differenze geografiche tra i territori interessati. Tra le altre cose, gli autori sottolineano lo iato osservabile tra l'area gravitante attorno a Bari e quella gravitante attorno ad Altamura; le due città sono caratterizzate, oltretutto, da storie e specializzazioni produttive differenti: meccanica e meccatronica la prima e distretto del salotto la seconda.

Secondo i dati EUROSTAT e OCSE, a Bari fa capo una *functional urban area* (FUA, fig. 1) che include 21 comuni e 740 mila abitanti, corrispondenti rispettivamente a circa il 50 e il 60 per cento del totale dell'attuale CM². Restano quindi esclusi dalla FUA molti comuni periferici (come Altamura, classificata «city»), che nella CM denotano un'integrazione funzionale più debole.

La difficoltosa valutazione della compattezza/adequazione dell'estensione metropolitana non guadagna chiarezza dalla sovrapposizione con i sistemi locali del lavoro (SLL), disegnati dall'ISTAT in occasione delle rilevazioni censuarie (fig. 1).

I comuni metropolitani sono interessati da nove SLL. Due di essi, Molfetta e Martina Franca – posti a cavallo, rispettivamente, delle Province BAT a nord e Taranto a sud – coinvolgono anche comuni esterni alla Cm. Queste due province pugliesi, insieme a quella lucana di Matera, fanno registrare i più rilevanti flussi pendolari da e so-

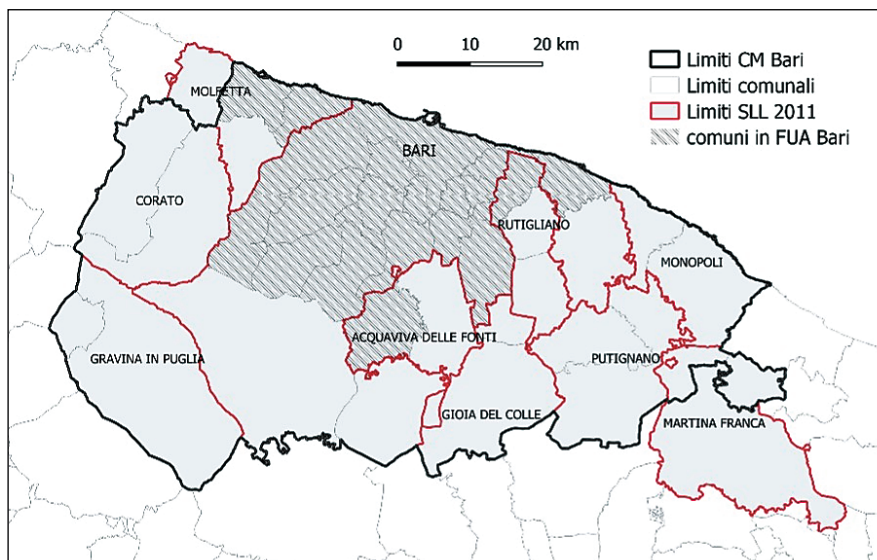


Fig. 1. I SLL (2011) includenti comuni della Cm e sovrapposizioni con la FUA di Bari.
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

prattutto verso Bari, stando alle ultime (non più recenti) rilevazioni ISTAT³. Insomma, la delimitazione della Cm trancerebbe di netto importanti relazioni funzionali tra Bari e Matera (Albolino, Iacovone e Stanzione, 2019, p. 2311) e tra Bari e la Provincia BAT (Fabrizi, 2017, p. 971), evidenziando minore compattezza in prossimità dei margini metropolitani.

Gli altri sette SLL sono tutti contenuti completamente nella Cm: uno è il sistema centrato sul comune di Bari (il più popoloso), mentre gli altri sei, con la loro semplice presenza, testimoniano la mancata corrispondenza tra l'area di polarizzazione del capoluogo e l'area metropolitana attribuita. Dalla fig. 1, si evince chiaramente che è piuttosto modesto il numero di comuni della Cm che contemporaneamente fanno parte sia del SLL sia della FUA di Bari.

Anche nel Documento unico di programmazione della Cm (2020-22), in termini di mobilità intercomunale sono rilevati segni di integrazione con comuni della Provincia BAT, con Matera (Basilicata) e con i comuni più settentrionali della Provincia di Brindisi. E mentre il polo di attrazione più rilevante è individuato sull'asse Bari-Modugno, altri ispessimenti di flussi osservati ai margini della Cm sono apprezzati come opportunità di generare «processi di sviluppo locale periferico, favorendo un maggiore equilibrio nella distribuzione delle attività umane sul territorio» (p. 21).

Analogamente, il Dipartimento per gli Affari Regionali rileva che

Il continuum insediativo nella ex provincia è compatto lungo la costa e forma una striscia che parte poco a Sud di Bari per proseguire a Nord verso la Barletta Adria Trani (BAT) [...inoltre] nella ex provincia sono presenti altri centri di spostamento, in particolare nella zona Sud-Est del territorio e, seppure in misura minore, nelle zone limitrofe alla provincia di Matera. L'analisi dell'indice di autocontenimento del mercato del lavoro mostra dati tali da includere nell'area di massima integrazione 37 Comuni su 41 della ex provincia di Bari ma se si estende l'analisi anche ai Comuni della vicina BAT emerge l'esistenza di un'area ancor più coesa ma più ristretta composta da 22 Comuni di cui 4 (Andria, Barletta, Bisceglie e Trani) extra-provinciali [DARA, 2017, p. 84].

Altre omogeneità funzionali sono rilevate a Sud-ovest, nell'area gravitante attorno al comune di Altamura e a Sud-est, in Valle d'Itria. Tali evidenze sembrerebbero suggerire l'ipotesi di «una Città metropolitana di dimensioni inferiori rispetto al territorio della ex provincia di Bari e che potrebbe anche travalicare i confini della vecchia provincia inglobando i Comuni principali della provincia di Barletta Andria Trani» (DARA, 2017, p. 85).

Nella figura 2, alle precedenti geometrie, sono sovrapposte anche le appartenenze a SLL come calcolati dall'ISTAT per il 1991 e il 2001. Emerge un'area di consolidata integrazione funzionale che coincide quasi perfettamente con l'attuale FUA. Le geometrie disegnate dai flussi pendolari, dunque, rivelano la presenza di poli «altri» rispetto al comune di Bari. Evidenza che, come si è



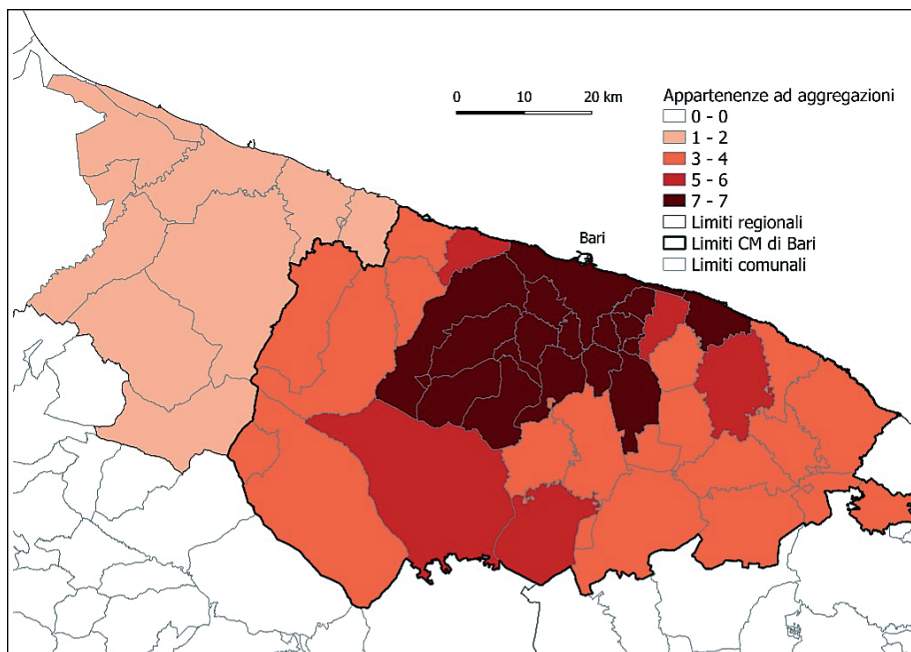


Fig. 2. Appartenenze dei comuni di Cm e BAT ad aggregazioni includenti Bari.

Le aggregazioni per le quali sono state conteggiate le appartenenze dei singoli Comuni sono: ex Provincia di Bari pre BAT; ex Provincia di Bari come delimitata dopo l'istituzione della BAT (attuale Cm); SLL 1991, 2001, 2011; FUA; inoltre, sono conteggiate anche le appartenenze all'attuale Città metropolitana, ormai attiva da sei anni.

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

detto, è riconosciuta negli stessi atti istitutivi della Cm, nei quali sono frequenti i richiami a una strategia di *governance* policentrica.

6. Governance, coalizioni e aggregazioni

La situazione si complica, concentrandosi su questioni di *governance*. Vi sono numerosi livelli di sovrapposizione tra attori che hanno responsabilità di progettazione o programmazione dello sviluppo territoriale. All'ovvia attività dei municipi a scala comunale, si aggiunge quella dell'unica Unione presente nell'area e quella dei numerosi Gruppi di azione locale (GAL, soggetti attuatori del programma comunitario Leader) che coinvolgono comuni della Cm (fig. 3).

Il livello di complicazione indotto dalla presenza dell'Unione dipenderà dal modo in cui questa interpreterà il proprio ruolo: si limiterà alla mera ottimizzazione dei servizi in funzione di una riduzione della spesa o si spingerà verso più complessi obiettivi di regolazione dello sviluppo del proprio territorio? Lo Statuto metropolitano riconosce ed enfatizza il ruolo delle Unioni e individua apposite sedi di confronto e coordinamento degli obiettivi, ma sarà comunque interessante vedere come i meccanismi di *governance* funzioneranno alla

prova dei fatti, pur trattandosi di una sola unione composta da pochi Comuni.

Ben più delicato si prospetta il rapporto con i GAL: ognuno ha un proprio progetto di sviluppo rurale (territoriale) maturato (sulla carta) attraverso un articolato processo partecipativo, nel quale, il coinvolgimento diretto dei comuni non garantisce di per sé la convergenza con gli obiettivi di sviluppo della Cm. Inoltre, mentre alcuni GAL sono completamente inclusi nella Cm, altri sconfinano a nord-ovest e a sud-est (il confine regionale con la Basilicata è reso impermeabile dalla natura del programma LEADER che risponde a normativa, bandi e risorse regionali). La sovrapposizione con altre aree vaste pugliesi potrebbe rendere ancora più problematico il coordinamento degli obiettivi e delle strategie di sviluppo.

Naturalmente sono numerose le coalizioni di comuni che in passato hanno partecipato a bandi o iniziative che implicassero uno sforzo comune di pianificazione e programmazione. Nella figura 4, i comuni (Cm e BAT) sono raggruppati in classi in base alla frequenza delle loro afferenze alle più significative coalizioni includenti Bari, osservate dagli anni Novanta a oggi: Patti territoriali, Progetti integrati territoriali (PIT), Progetti integrati settoriali (PIS). Ovviamente sono esclusi dal conteggio i GAL, visto che il comune di Bari, per

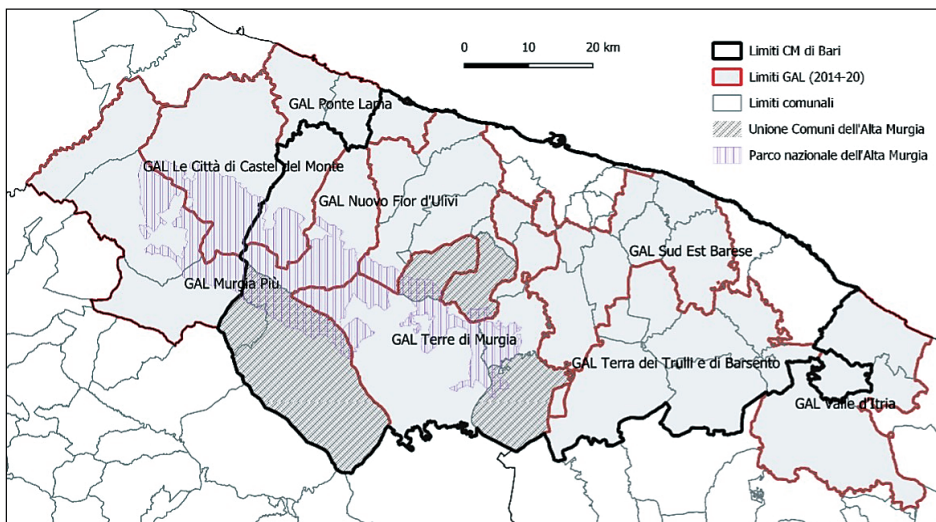


Fig. 3. *Governance*: sovrapposizioni di strategie e obiettivi.

Per la composizione dei GAL si veda reterurale.it. L'Unione dei Comuni dell'Alta Murgia è costituita da: Gravina in Puglia, Grumo Appula, Poggiorsini, Santeramo in Colle, Toritto.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Puglia (sit.puglia.it; psr.regione.puglia.it) e Rete rurale nazionale (reterurale.it).

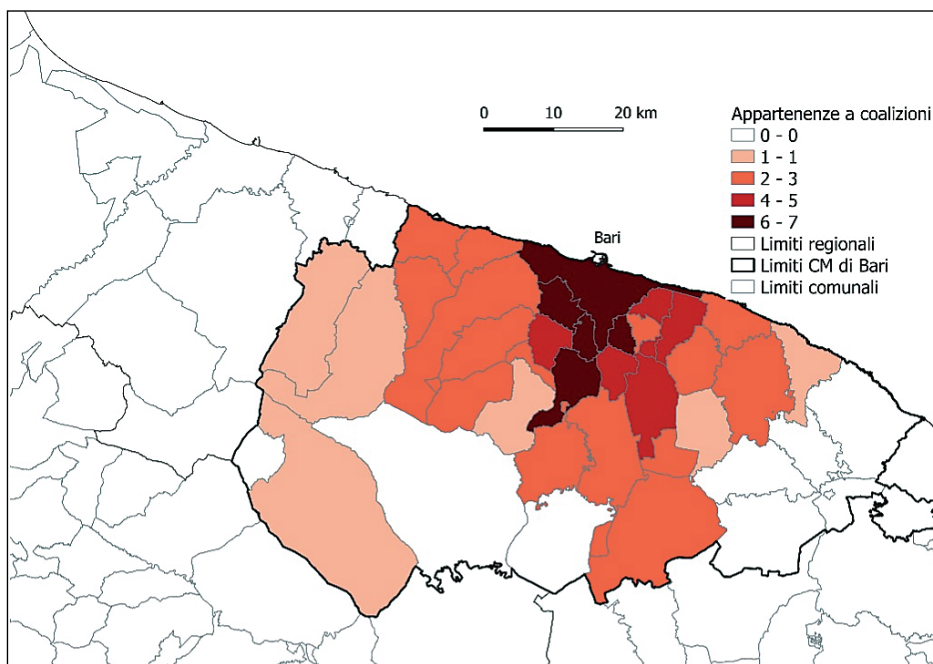


Fig. 4. Appartenenze dei Comuni Cm e BAT a coalizioni includenti il Comune di Bari.

Le coalizioni spontanee per le quali sono state contate le afferenze dei singoli Comuni sono: Patto territoriale Area metropolitana di Bari; Patto territoriale Area metropolitana di Bari – Agricoltura; Patto territoriale Area metropolitana di Bari – Turismo; PIS 12 Polo Area Bari-Taranto; PIT3 – Progetto integrato territoriale area metropolitana di Bari; Area vasta metropoli terra di Bari; Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Bari.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Puglia (sit.puglia.it; psr.regione.puglia.it).

ovvi motivi, non è mai stato elegibile. La figura evidenzia un'area cuneiforme di intensa partecipazione a progetti pluriennali in *partnership* con il capoluogo (5-7 progetti), che, se si includono i comuni con un numero di partecipazioni leggermente inferiori (3-5 progetti), diventa più ampia,

ma continua a presentare corrispondenza parziale con il SLL di Bari, debole con la FUA e molto debole con la Cm. Sembrerebbe esserci un iato tra le aggregazioni disegnate dagli ispessimenti relazionali prodotti nel lungo periodo dai reiterati spostamenti per studio/lavoro e le coalizioni



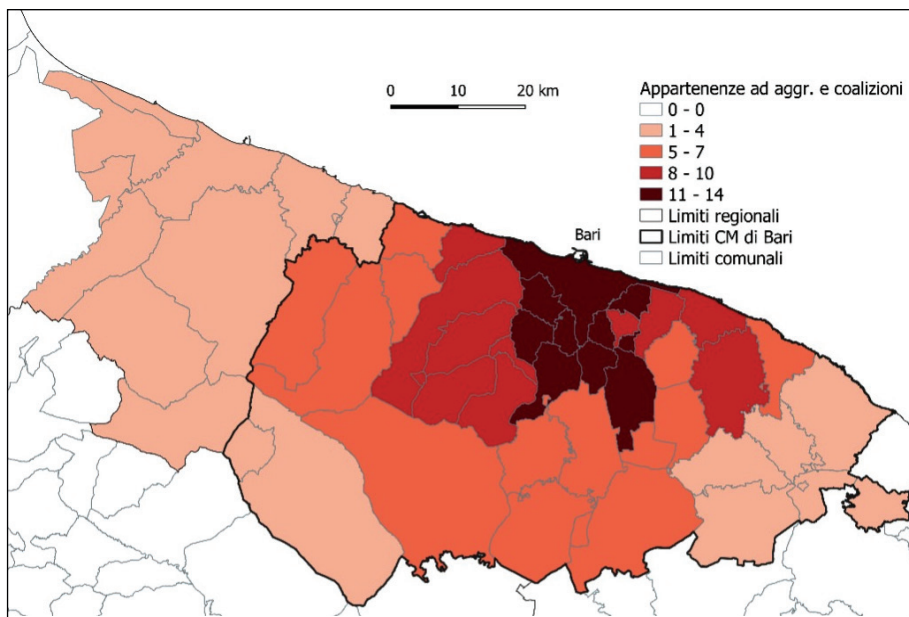


Fig. 5. Totale delle appartenenze dei comuni di Cm e BAT ad aggregazioni e coalizioni includenti Bari.
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT (*istat.it*) e Regione Puglia (*sit.puglia.it*; *psr.regione.puglia.it*).

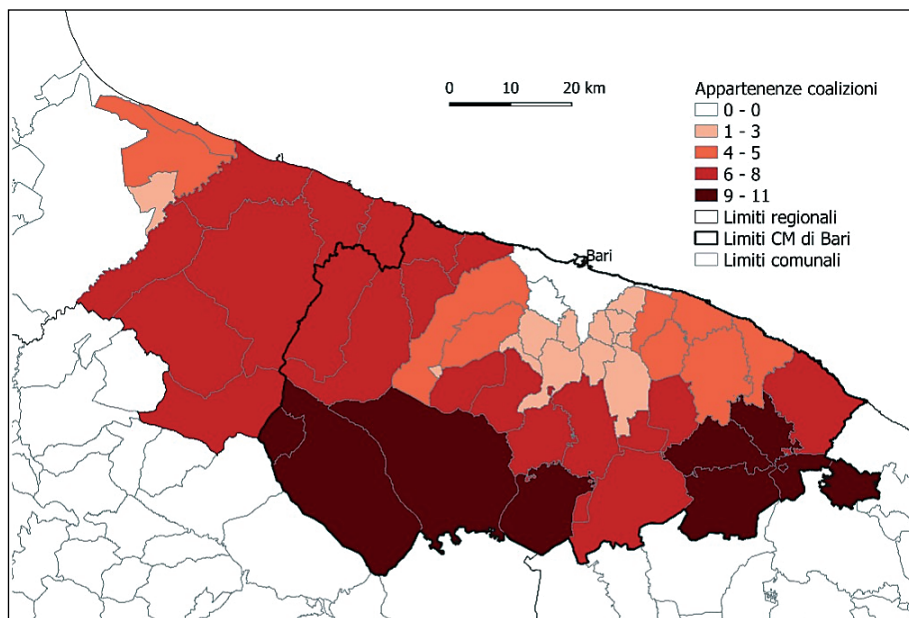


Fig. 6. Tensioni centrifughe: coalizioni comunali escludenti Bari.

Le coalizioni spontanee per le quali sono state contate le afferenze dei singoli Comuni sono: GAL Valle D'Itria 2007-13; GAL Città di Castel del Monte 2007-13; GAL Terre di Murgia 2007-13; GAL Fior D'Olivì 2007-13; PIS 13-Itinerario turistico culturale habitat rupestri; Area vasta Città Murgiana; Gestione Associata servizi sociali; GAL Murgia Più 2007-13; GAL Sud Est Barese 2007-13; Progetto integrato territoriale Valle D'Itria; Area Vasta Valle D'Itria; GAL Terre dei Trulli e di Barsento 2007-13; Patto Territoriale Conca Barese Agricoltura e Pesca; Patto Territoriale Conca Barese; PIS 11 Area Centro Meridionale; Consorzio intercomunale Trulli Grotte Mare; GAL Conca Barese 2007-13; Patto Territoriale Sistema Murgiano Agricoltura; Patto Territoriale Sistema Murgiano; Patto Territoriale Nord Barese Ofantino Agricoltura e Pesca; Patto Territoriale Nord Barese Ofantino Occupazione e Sviluppo; PIS 12 Polo Area Nord Barese; Patto Territoriale Manifatturiero Sud Est Barese; PIT4 Progetto integrato territoriale Area della Murgia; PIT2 Progetto integrato territoriale Area Nord Barese.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Puglia (*sit.puglia.it*; *psr.regione.puglia.it*).

nate più o meno spontaneamente per la gestione in comune di problemi e progetti. Queste ultime, più delle prime, sembrano particolarmente soggette a vincoli di prossimità fisica al capoluogo.

Nella figura 5, sono state considerate simultaneamente sia l'appartenenza alle aggregazioni di cui alla figura 2 sia le partecipazioni alle coalizioni di cui alla figura 4. Si possono così osservare:

- a) due aree che, denotando elevata sovrapposizione di appartenenze a coalizioni e aggregazioni, messe insieme, sono parzialmente sovrapponibili alla FUA;
- b) un'area di intensità intermedia che sostanzialmente si sviluppa attorno alla prima, con distanze dal capoluogo non superiori ai 50 km;
- c) due aree ancora più esterne, una a sud-est (Valle d'Itria) e una a nord-ovest (BAT) delle precedenti, che registrano un'intensità molto inferiore.

Nella figura 6, sono rappresentate le adesioni a progetti altri, non includenti Bari: GAL 2007-13, Patti territoriali, Progetti integrati territoriali (PIT) e settoriali (PIS), consorzi di comuni, gestioni associate di servizi. La carta consente di individuare facilmente comuni che, come Gravina e Altamura, polarizzano o hanno polarizzato in un passato recente l'attenzione dei comuni metropolitani, in concorrenza con Bari.

Insomma, le possibili perimetrazioni funzionali basate su ricorsività delle relazioni e dei flussi tra comuni e su ricorsività delle partecipazioni spontanee a coalizioni territoriali finalizzate a progetti di sviluppo presentano configurazioni sensibilmente differenti da quella della Cm.

7. Conclusioni

L'azione di riordino, resa monca dal referendum del 2016, ha certamente posto problemi che hanno riguardato innanzitutto la riallocazione del personale e l'imputazione dei costi, prima ancora dell'attribuzione delle relative funzioni ai diversi livelli di governo locale. Dalla lettura dei documenti regionali, si deduce che le difficoltà non sono state poche, tuttavia il processo è dichiarato concluso nel suo disegno generale. Allo stato attuale, il ruolo delle province sembra essere effettivamente molto ridimensionato. Alla Cm di Bari sono conferite funzioni amministrative (precedentemente spettanti alla Provincia di Bari), anche in materie di cui le altre province non sono più titolari; tra le più rilevanti: protezione civile e, in particolare, gestione di emergenze ed even-

ti calamitosi; attività produttive (industria, commercio e artigianato); sport e politiche giovanili (UVI, 2017, p. 28).

Lo Statuto della Cm contiene importanti dichiarazioni di principio che enfatizzano la rilevanza di obiettivi di sviluppo territoriale ispirati dalle più ampie accezioni di sostenibilità. Su questo fronte, però, il cammino da percorrere appare ancora lungo e disagiato. Tra le urgenze della Cm, spiccano: la necessità di redigere il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) che dovrebbe essere adottato secondo la disciplina prevista per il Piano territoriale di coordinamento provinciale che andrebbe a sostituire; l'obiettivo di completare con un Piano strategico metropolitano ordinato e completo gli atti di pianificazione compiuti a seguito dell'avvio del processo di riordino (gli atti di pianificazione già compiuti sono presentati in maniera frammentaria in una molteplicità di documenti). Riguardo quest'ultimo aspetto, è utile rilevare che lo stesso sito della Cm fa riferimento non a un Piano strategico, ma a un processo di pianificazione strategica. Da un certo punto di vista, tale impostazione, se effettivamente intenzionale, non sarebbe in contrasto con la natura stessa del Piano strategico, strumento da concepire come in continuo divenire.

Grande centralità nel processo di pianificazione strategica della Cm è attribuita al modello di *governance*. Nell'articolato apparato previsto, spicca la regolazione degli accordi tra Città metropolitana, enti esterni, comuni singoli o associati interni ed eventuali comuni *partner* confinanti: sono previste forme di consultazione e coordinamento promosse dalla Città metropolitana e in seno alla Conferenza metropolitana permanente. In generale, è previsto che la pianificazione sia fondata su una partecipazione plurale ampia, nel rispetto di «identità e peculiarità dei territori». Precisazione non banale per una Cm che, per le varietà territoriali che include, si configura come un'area vasta policentrica.

D'altra parte, le modalità dell'individuazione delle Città metropolitane «[...] coincidenti nell'estensione con le province di cui erano il capoluogo, indicavano da subito il livello di improvvisazione della scelta» (Dini e Zilli, 2020, p. 158), comportando il rischio che i nuovi enti intermedi si comportino allo stesso modo delle amministrazioni provinciali che hanno sostituito. Nel caso specifico di Bari, sarebbe stata traslata «senza alcuna rivisitazione la provincia nella Città metropolitana [...senza modificare] in profondità le prerogative comunali» (Borri e Calace, 2017, p. 345). È dunque sollevata una questione di fun-



zioni e funzionalità direttamente connessa con la delimitazione di una Cm, la cui estensione sarebbe da ricercare nella «interpolazione di domini e portate» (Prezioso, 2018, p. 473). Il policentrismo rilevato nel caso di Bari potrebbe non essere affatto un problema, ma, «per essere “grandi” agli occhi dell’UE, le Cm dovrebbero assumere configurazioni che sovrappongono più livelli policentrici con riconosciute capacità [...In effetti,] il confronto con altre Cm europee potrebbe rivelarsi perdente per [una Cm che] non è “motore”, non ha grandi dimensioni, non è “regione geografica” urbana policentrica, non è connessa con le sue periferie» (Prezioso, 2018, pp. 473 e 476). A tal proposito, constatato che la stima degli effetti del POR Puglia 2014-2020 ha evidenziato un forte sbilanciamento dei benefici a favore della Cm di Bari (De Rubertis e altri, 2020), c’è da chiedersi se essa possa effettivamente divenire un motore per lo sviluppo dell’intera regione o se, grazie al suo nuovo *status*, non possa finire per divenire un divoratore di risorse, accentuando gli squilibri interni a essa e quelli dell’intera regione.

Comunque, il problema di una delimitazione soddisfacente permane e non sembra possibile giungere a una delimitazione ottima in assoluto. Le possibili perimetrazioni funzionali basate su aggregazioni di municipi accomunati da ricorsività delle relazioni e dei flussi e da ricorsività delle partecipazioni spontanee a coalizioni territoriali «di progetto» presentano configurazioni sensibilmente differenti da quella della Cm. Peraltro, per effetto della pandemia, è ragionevole attendersi, nel medio periodo, significativi cambiamenti sulla mobilità, sulla localizzazione dei servizi, sull’organizzazione degli spazi urbani, sulle dinamiche urbano-rurale, ecc. Anche l’impianto dei servizi sociosanitari, su cui tanto scommette la pianificazione strategica della Cm Bari, potrebbe radicalmente mutare; senza escludere conseguenze sulla velocità e i contenuti dei processi di autonomia differenziata.

In estrema sintesi, attualmente, la Cm di Bari sembra essere più un interessante progetto che un’effettiva regione urbana funzionale. Se si vuole mantenere coerenza rispetto ai modelli comunitari, prima ancora di chiedersi se essa possa svolgere un ruolo di *driver* dello sviluppo regionale, sembra urgente realizzare la sua policentrica organizzazione interna, attraverso interventi strutturali e infrastrutturali, in una convergenza delle logiche progettuali e degli obiettivi di sviluppo. Inoltre, resta sempre in agguato il rischio di omologazione e riduzione identitaria connesso al «processo di ristrutturazione dello spazio europeo secondo

un modello di governance informato da un paradigma essenzialmente liberista» (D’Amico e De Rubertis, 2014, p. 7).

Riferimenti bibliografici

- Albolino Ornella, Giovanna Iacovone e Luigi Stanzione (2019), *Le città metropolitane: percorsi di inclusione o rischio di nuove marginalità?*, in Franco Salvatori (a cura di), «L’apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2307-2315.
- Bagliani Marco, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino e Francesca Silvia Rota (2020), *Città metropolitane e metroregioni: motori per lo sviluppo? Confronto tra i sistemi urbani italiani pre- e post-crisi*, in «Rivista Geografica Italiana», CXXVI, 2, pp. 5-28.
- Borri Dino e Francesca Calace (2017), *La Città metropolitana di Bari*, in Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma, INU, pp. 327-352.
- Brocca Marco (2014), *Lo Statuto della Città metropolitana di Bari*, in «Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», XXXV, numero speciale, pp. 35-58.
- Camera dei Deputati. Osservatorio sulla legislazione (2017), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Schede relative al riordino degli enti locali nelle singole Regioni. Appendice al capitolo III*, Roma, Camera dei Deputati.
- Città metropolitana di Bari (2021), *Piano strategico metropolitano; pianostrategico.cittametropolitana.ba.it* (ultimo accesso: 10.II.2023).
- D’Amico Renato e Stefano De Rubertis (a cura di) (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra comune e regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- DARA - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Bari* (www.affariregionali.it; ultimo accesso: 10.II.2023).
- De Rubertis Stefano (2010), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Siba-ESE, Università del Salento, siba-ese.unisalento.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- De Rubertis Stefano (2013), *Spazio e sviluppo nelle politiche per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia*, Bologna, Pàtron.
- De Rubertis Stefano, Enrico Ciavolino e Marilena Labianca (2019), *Rethinking Territorial Capital*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», 14, 2, Special Issue, pp. 91-104.
- De Rubertis Stefano, Maria Fiori, Isabella Varraso, Antonietta Ivona, Rosalina Grumo e Marilena Labianca (2020), *Chapter XVI. The Puglia Regional Operational Programme, the potential and limits of regional programming in the 2014-2020*, in Maria Prezioso (ed.), *Territorial Impact Assessment of national and regional territorial cohesion in Italy Place evidence and policy orientations towards European Green Deal*, Bologna, Pàtron, pp. 481-503.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell’epidemia*, in «Documenti geografici», 1, 1, p. 155-168.
- European Commission (2012), *Cities in Europe the new Oecd-EC definition*, EC; https://ec.europa.eu/regional_policy (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Fabrizzi Federica (2017), *L’attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 5, settembre-ottobre, pp. 953-980.
- Formez (2005), *Il governo delle aree metropolitane: il ruolo delle province*, Roma, Formez.

- Grassini Laura, Valeria Monno e Abdul Khakee (2018), *Evaluating strategic metropolitan planning in Bari and Taranto*, in «European Planning Studies», 26, 8, pp. 1682-1700.
- ISPRA-Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2017), *Stato-Ambiente/RAU 2017/11_Città Metropolitane* (www.isprambiente.gov.it; ultimo accesso: 10.II.2023).
- Messina Patrizia e Marzia De Donno (2018), *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di federalismo?*, in «Istituzioni del federalismo», 2, pp. 471-503.
- Niglio Raffaella (2016), *Bari. Risparmio energetico, innovazione di processo e partecipazione attiva*, in Papa Rocco, Carmela Gargiulo e Rosaria Battarra (a cura di), *Città Metropolitane e Smart Governance. Iniziative di successo e nodi critici verso la Smart City*, Napoli, Federico II Open Access University Press, pp. 51-89.
- Poggi Anna (2018), *I rapporti con il territorio*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, pp. 1-12.
- Prezioso Maria (2018), *Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 467-478.
- Soriani Stefano, Alessandro Calzavara e Maurizio Pioletti (2019), *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron.
- The European House-Ambrosetti (2016), *Città Metropolitane, il rilancio parte da qui*, www.ambrosetti.eu (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Ufficio Relazioni con il Cittadino del Comune di Bari (2016), *Cittadini e Istituzioni: cosa cambia?*, Città metropolitana di Bari, comune.bari.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- UVI-Ufficio Valutazione Impatto (2017), *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, Senato della Repubblica Italiana, www.senato.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Villani Salvatore e Teresa Del Prete (2016), *Prime riflessioni sulla finanza degli Enti territoriali di area vasta alla luce di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in «Rivista di diritto amministrativo», 7-8, pp. 3-20, www.amministrativamente.com (ultimo accesso: 10.II.2023).

Note

¹ La riattribuzione delle funzioni è stata realizzata previa intesa interistituzionale raggiunta nell'Osservatorio regionale, appositamente istituito nel 2014, come previsto dall'Accordo Stato e Regioni.

² Secondo la metodologia Eurostat-OCSE, le *functional urban areas* (FUA) sono composte da una città e dalla propria area di pendolarismo (European Commission, 2012).

³ Per un dettaglio sulle matrici di flussi pendolari, della composizione dei SLL del 2011 e della FUA, si veda <https://www.istat.it> (ultimo accesso: 17.II.2022).

Ringraziamenti

Fermo restando che la responsabilità di errori e omissioni è soltanto dell'autore, si rivolge un sentito ringraziamento al Dott. Rocco Cecinato (Regione Puglia) per le informazioni e i chiarimenti forniti, ai Coordinatori del Gruppo di Ricerca Francesco Dini e Sergio Zilli e ai referees anonimi per i preziosissimi suggerimenti.

