



Impaginazione  
Gabiella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2016.

Proprietà letteraria riservata.

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-729-0 (print)  
ISBN 978-88-8303-730-6 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste  
via Weiss 21 – 34128 Trieste  
<http://eut.units.it>  
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

La città  
metropolitana:  
sfide, rischi  
e opportunità

a cura di  
Romeo Danielis



# Indice

- ROMEO DANIELIS  
7 Introduzione
- CARLO TORSSELLI, CHETI PIRA  
11 Città metropolitana: burocrazia, amministrazione e governo
- ANNA MARIA TANDA  
31 La Città metropolitana di Cagliari: tra autonomia speciale e prospettive di sviluppo
- MATTEO COLLEONI  
55 Struttura e dinamica delle aree metropolitane in Italia.  
Uno studio nazionale comparato (1991-2011)
- GIOVANNI CARROSIO, GIORGIO OSTI  
79 Area metropolitana di Trieste: contingenze storiche e sociali
- ROMEO DANIELIS, LUCIA ROTARIS  
107 Le motivazioni economiche della città metropolitana. Un'analisi della letteratura sul dimensionamento efficiente dei servizi pubblici locali
- FRANCESCO GASTALDI, SONIA ZARINO  
133 Il governo e lo sviluppo del territorio nella Città metropolitana, un avvio con molte inerzialità
- IGOR CIUFFARIN  
141 Riconoscimento e rappresentazione dei patrimoni territoriali dell'Area Metropolitana Giuliana



# Introduzione

ROMEO DANIELIS

Basta interrogare anche per pochi minuti la Rete per rendersi conto dell'insieme di sfide, rischi ed opportunità che sono connesse alla realizzazione delle Città metropolitane. Da un primo sito, relativo alla Città metropolitana di Bologna<sup>1</sup>, troviamo un'abbondante elenco di sfide ed opportunità:

...la nascita delle Città metropolitane rappresenta un nuovo cardine su cui modellare le dinamiche territoriali e puntare sul loro sviluppo economico e sociale... L'istituzione delle Città metropolitane, inoltre, porta la pianificazione strategica a un ruolo ancora più importante... le Città metropolitane assumeranno ulteriori compiti rispetto a quelli già in seno alle Province. Avranno la gestione dell'edilizia scolastica e la pianificazione su trasporti, ambiente e mobilità, si occuperanno della pianificazione territoriale generale. Quindi, faranno capo alle Città metropolitane, le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano e dello sviluppo economico...il nuovo ente si dovrà occupare anche di marketing territoriale e attrazione degli investimenti, realizzazione degli obiettivi di Agenda Digitale, accompagnamento alla localizzazione di nuove imprese, realizzazione di aree produttive e poli tecnologici attrezzati, politiche attive del lavoro, formazione e ricerca.... i piani strategici delle Città metropolitane diventano il cuore della loro programmazione e Bologna può trovare in questo

---

<sup>1</sup> <http://www.italiapiu.net/bologna-citta-metropolitana-unoccasione-per-vincere-la-sfida-della-modernita/>

modo gli strumenti essenziali per la programmazione dei fondi dell'Unione europea 2014-2020, che cerca proprio nelle città e negli agglomerati metropolitani i luoghi cui destinare rilevanti risorse finanziarie. ...Dobbiamo immaginare la Città metropolitana come uno strumento di servizio ai Comuni. Questo nuovo ente rappresenta una maggiore semplificazione che faciliterà la vita anche alle imprese. Inoltre, lo Statuto terrà conto anche delle specifiche esigenze, peculiarità e caratteristiche dei singoli territori...

Da un secondo sito<sup>2</sup>, relativo alla Città metropolitana di Napoli, troviamo invece manifestati alcuni timori:

....Non ci sarà alcuna riduzione di spesa pubblica, ma si prevedono rischiose improvvisazioni per l'evidente confusione, incapacità e anche ignoranza, in merito a trasporti, pianificazione territoriale e strategie di sviluppo: i rischi di un flop per la neonata Città metropolitana...

In un altro autorevole sito<sup>3</sup> leggiamo:

...La stesura e l'approvazione degli statuti rappresentano una grande occasione. Non sembra, tuttavia, che questa sia stata ancora colta... Un primo indizio è rappresentato dai ritardi, più o meno giustificati... Ma il problema più rilevante è l'assoluta mancanza di governo del processo. Gli statuti delle Città metropolitane approvati sinora contengono regole e disposizioni in assoluta divaricazione: stando alle regole appena emanate, alcuni enti avranno poteri più profondi e incisivi di altri. ...Le diversità nascono dai differenti impianti normativi e culturali. Le Città metropolitane, al momento di approvare lo statuto, si sono confrontate e rapportate con le normative regionali, le pratiche e le culture di riferimento. Così, senza guida, ne sono scaturite regole diverse...Il risultato è evidente e parla di una chiara difformità di poteri, funzioni e potenzialità dei neonati enti sul territorio nazionale. Per la presidente dell'INU Silvia Viviani "si corre il rischio di avere territori a diverse velocità e diversa attenzione, e le difformità sono accentuate se si tiene conto anche delle aree interne, quelle che non rientrano nel perimetro delle città metropolitane".

Come interpretare e razionalizzare queste aspettative e questi timori? Come contribuire a fare sì che si evitano errori grossolani? Come evitare che il lungo processo che ha portato alla creazione delle città metropolitane si arresti, deragli o deluda?

Con il presente volume cerchiamo di dare un piccolo contributo ad una risposta positiva e costruttiva a queste domande.

Il volume è stato concepito nell'ambito dell'incarico ricevuto dalla Regione Friuli Venezia Giulia verso la fine del 2012. L'incarico prevedeva la realizzazione uno studio su un'ipotesi di realizzazione della "Città metropolitana di Trieste", che è già stato pubblicato nel 2015 con il titolo "La città metropolitana di Trieste.

2 [http://napoli.repubblica.it/cronaca/2014/11/26/news/citt\\_\\_metropolitana\\_\\_a\\_\\_rischio\\_flop-101467712/](http://napoli.repubblica.it/cronaca/2014/11/26/news/citt__metropolitana__a__rischio_flop-101467712/)

3 <http://www.inu.it/18985/notizie-inu/citta-metropolitane-i-rischi-di-una-falsa-partenza/>

Analisi territoriale, economica, sociologica, giuridica”, Edizioni Università Trieste, Autori Vari.

Questa pubblicazione, oltre ad essere successivo in termini temporali, e quindi più aggiornata rispetto ad un tema in costante evoluzione dal punto di vista legislativo ed istituzionale, è più contenuta dal punto di vista disciplinare, non contenendo contributi di analisi giuridica, ma è più ampia in termini tematici e geografici. Non si occupa, infatti, solo della città metropolitana di Trieste, ma di diverse realtà metropolitane.

CARLO TORSELLI e CHETI PIRA, di Ecoter s.r.l., infatti, in “Città metropolitana: burocrazia, amministrazione e governo”, ripercorrono nel loro contributo le tappe che hanno portato all’affermarsi dell’idea di Città Metropolitana (CM), approfondendo criticamente alcuni aspetti della Legge 56/2014 (Legge Delrio), che ne disegna confini e competenze e riflettendo sulle implicazioni di alcune tracce di omologazione con l’ente Provincia e sulle complicazioni degli aspetti organizzativi e di *governance* che vanno emergendo.

ANNA MARIA TANDA, di Eupolis Lombardia, in “La Città metropolitana di Cagliari: tra autonomia speciale e prospettive di sviluppo “, si propone di verificare se è possibile elaborare, in presenza di un maggior spazio di autonomia legislativa, un modello istituzionale che risponda compiutamente alle necessità di una politica metropolitana. Grazie alla condizione di favore dell’autonomia speciale sarda, infatti, si prova a percorrere un’ipotesi di sviluppo della città metropolitane fondato sulla definizione prioritaria della *governance* di area vasta a partire dalle specifiche problematiche della città, superando la concezione statica secondo la quale il modello “città metropolitana” sia esito di un processo di riconoscimento top-down legato alla verifica della sussistenza di condizioni di tipo demografico.

MATTEO COLLEONI della Università di Milano Bicocca, in “Struttura e dinamica delle aree metropolitane in Italia. Uno studio nazionale comparato (1991-2011)”, richiamandosi ai criteri di omogeneità, di interdipendenza e morfologici utilizzati in molti studi relativi alle aree metropolitane realizzati in Italia ed all’estero, sulla base dei dati dei Censimenti della popolazione e delle abitazioni e dei Censimenti dell’industria, dei servizi e delle istituzioni del 1991 e 2011, analizza la dinamica demografica urbana italiana di lungo e medio periodo con il fine di descrivere i processi socio-territoriali che hanno portato alla formazione delle aree metropolitane.

GIOVANNI CARROSIO e GIORGIO OSTI, rispettivamente affiliati a Prospettive Territoriali srl di Roma e al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Trieste, in “Area metropolitana di Trieste: contingenze storiche e sociali” ritornano sul caso della città metropolitana di Trieste e, sulla base di una precedente ricerca svolta dall’ISIG di Gorizia e di una rilevazione effettuata con

diversi strumenti nel 2013 delle opinioni di testimoni privilegiati, tentano una difficile sintesi, anche alla luce del dibattito assai vivace generatosi nella seconda metà del 2015 fra le forze politiche del Friuli Venezia Giulia.

ROMEO DANIELIS e LUCIA ROTARIS, affiliati al Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Trieste, in "Le motivazioni economiche della città metropolitana. Un'analisi della letteratura sul dimensionamento efficiente dei servizi pubblici locali" riflettono su una delle motivazioni portate a giustificazione la città metropolitana: il fatto che essa costituirebbe una scala più efficiente per la pianificazione, produzione e fornitura dei servizi pubblici locali. Dopo avere richiamato alcune nozioni economiche che sono frequentemente usate nel dibattito teorico ed empirico sulla città metropolitana - quali le nozioni di economie di scala (densità, volume, spaziali), economie di scopo e di esternalità - gli autori passano in rassegna alcuni contributi importanti presentati nella letteratura internazionale ed italiana che verificano empiricamente qual è la dimensione ottimale dei Comuni sulla base delle spese amministrative generali e dei costi per la fornitura di alcuni servizi pubblici locali quali la polizia locale, l'illuminazione, la nettezza urbana e il trasporto pubblico locale.

IGOR CIUFFARIN, del Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Trieste, in "Riconoscimento e rappresentazione dei patrimoni territoriali dell'area metropolitana giuliana", nuovamente si riferisce al dibattito relativo alla Città metropolitana di Trieste, cercando gli elementi che caratterizzavano questo territorio. L'autore sottolinea come l'ambito di ricerca giuliano risulti fortemente connotato da continuità territoriali di natura transfrontaliera e sia spesso in disaccordo con l'attuale perimetrazione amministrativa comunale e provinciale. L'indagine qualitativa e quantitativa di alcuni patrimoni locali di tipo architettonico e culturale, posti al centro di un'analisi territoriale a scala vasta, riescono però a fornire indicazioni di merito rispetto all'adeguatezza delle alternative individuate nel dibattito politico.

# Città metropolitana: burocrazia, amministrazione e governo

CARLO TORSSELLI, CHETI PIRA  
(ECOTER S.R.L.)

## RIASSUNTO

*Il contributo, ripercorrendo alcune tappe importanti che hanno portato storicamente all'affermarsi dell'idea di Città Metropolitana (CM), approfondisce criticamente alcuni aspetti della Legge 56/2014 (Legge Delrio), che ne disegna confini e competenze. Si riflette, nello specifico, anche attraverso l'analisi degli Statuti approvati dalle CM secondo le indicazioni della Legge, sulle implicazioni di alcune tracce di omologazione con l'ente Provincia e sulle complicazioni degli aspetti organizzativi e di governance che vanno emergendo.*

*Con particolare attenzione si discute sulla situazione ibrida degli organi di governo delle CM e sulle modalità elettive degli stessi, sulla complessità dei ruoli ad essi affidati e sul tema della leadership e dei rapporti di potere tra il Comune capoluogo e gli altri Comuni componenti la CM.*

*Ci si sofferma, inoltre, su pianificazione strategica e CM, partendo dal ruolo attribuito al piano strategico dalla L. 56/2014 come strumento di "promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale".*

*Infine si evidenziano alcune opportunità di lettura della Legge in termini di valorizzazione del ruolo e degli strumenti a supporto dell'ente Città metropolitana.*

**PAROLE CHIAVE:** città metropolitane, governance, piani strategici

Autore a cui spedire la corrispondenza: Carlo Torselli (c.torselli@ecoter.it)

## 1. INTRODUZIONE

Con la L. 56/2014, “in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione”, il legislatore ha proceduto ad un primo riordino della disciplina sulle Province e istituito le Città Metropolitane (CM) come nuovi enti di governo di aree vaste, con funzioni di programmazione e gestione del territorio. Tutte le Regioni hanno approvato leggi regionali relative all’attuazione della “legge Delrio”, volte soprattutto ad evitare il vuoto amministrativo circa funzioni prima attribuite alle Province. Laddove pertinente, sono state affrontate anche questioni riguardanti l’assetto e la regolamentazione delle CM; tuttavia il grado di definizione non è omogeneo e risente ancora delle numerose incertezze circa il nesso tra funzioni, personale e risorse su cui fare affidamento. Inoltre, delle dieci CM riguardanti le Regioni a statuto ordinario, a parte la città di Reggio Calabria, che avrà una partenza posticipata rispetto alle altre, a gennaio 2017, le altre nove hanno provveduto all’approvazione dei rispettivi Statuti della Città Metropolitana e già agiscono in tal senso, compresa la città di Venezia, commissariata fino alle elezioni amministrative di giugno 2015, che ha completato l’iter approvativo il 21 gennaio 2016 (entrerà in vigore dopo trenta giorni di pubblicazione). Tuttavia, dall’analisi di quanto avvenuto dopo l’approvazione della legge Delrio, è evidente la preoccupazione di fornire un “surrogato” delle Province, piuttosto che una effettiva semplificazione e riordino del sistema degli EELL. Nel panorama nazionale, dopo i ripensamenti della Sicilia, solo la Sardegna – che ha realizzato la piena formalizzazione della CM di Cagliari nel gennaio 2016 – si sta attrezzando per un riordino complessivo del sistema degli EELL e della CM (Pira, Torselli, 2015), proponendo un “modello ristretto” della CM non coincidente con i precedenti confini provinciali.

## 2. L’ISTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE: ASPETTI INNOVATIVI DELLA L. 56/2014 E FORTI PERPLESSITÀ SU ALCUNI CONTENUTI O POSSIBILITÀ DI ATTUAZIONE

La L. 56/2014 ha certamente accelerato il processo di riforma dell’ordinamento degli EELL, provvedendo, in particolare, alla riallocazione di funzioni tra gli enti di area vasta: Province e CM.

Nel recente passato, con i Decreti Legge 201/2011 e 95/2012 (Cittalia, 2013), si era intervenuto sulla materia in risposta ad un diffuso orientamento nazionale e internazionale (nonché per le richieste provenienti dall’Unione Europea) volto a ridurre i costi della politica e ad aumentare la sostenibilità della finanza pubblica. Tuttavia, la censura della Corte Costituzionale n. 220/2013 aveva vanificato quei tentativi soprattutto per due ordini di motivi: il primo riguarda l’inammissibilità della modalità “decreto legge” per modificare l’ordinamento degli EELL e la loro conformazione territoriale; il secondo, la violazione del disposto costituzionale (art. 133) che impone un’iniziativa dal basso (dai Comuni) per le modifiche delle circoscrizioni provinciali.

Con il fallimento di tali esperienze, che avevano creato grosse aspettative nell'opinione pubblica, probabilmente ben al di là della sostanza, si è proceduto con legge ordinaria, la L. 56/2014, che ha mantenuto invariata l'attuale conformazione territoriale e ha lasciato ai Comuni la facoltà di rivedere il loro posizionamento nei nuovi enti. Il dettato normativo, in sostanza, non modifica la conformazione delle Province esistenti e questo condiziona la natura e l'operatività delle CM, in quanto nell'azione del legislatore sono venute meno quelle analisi, considerazioni e proposte che negli anni avevano ipotizzato per esse confini e competenze ad hoc.

Contemperare il mantenimento di impegni che – più nell'immaginario collettivo che nella realtà – avrebbero consentito efficientamento e semplificazione della macchina amministrativa e di governo, unitamente a ridurre e a migliorare la qualità della spesa pubblica, ha portato ad un provvedimento certamente raffinato dal punto di vista giuridico, tale da resistere alle contestazioni di incostituzionalità sollevate da alcune Regioni. Tuttavia, ne sono discese norme orientate e subordinate a logiche di sostenibilità istituzionale a scapito di attente proposte su compiti e modalità operative da attribuire agli enti, in ragione di una precisa lettura territoriale di tipo funzionale e/o di omogeneità e coesione sul piano storico, geografico, economico, in senso lato.

Di conseguenza, per non turbare gli assetti territoriali con azioni necessariamente complesse e non sempre condivise in passato, probabilmente all'origine di una sostanziale inconcludenza teorica e decisionale dei decenni scorsi, si è giunti ad un assetto di base (teoricamente rivisitabile e adeguabile nella direzione di cui sopra) nel quale le Città Metropolitane assumono l'aspetto di una "Provincia metropolitana", cioè di una Provincia al cui interno è presente una città capoluogo (impropriamente detta CM) che spesso ne guida le sorti.

Non vi è dubbio che la legge sia caratterizzata da una forte flessibilità, potenzialmente in grado di consentire l'adeguamento degli enti alle situazioni locali, ma non è automatico che la vasta gamma di opzioni a disposizione, comunque combinate, diano risultati coerenti e validi dal punto di vista teorico e operativo. Non solo, la scelta di strade alternative a quella di più semplice e immediata realizzazione – già tracciata come soluzione a portata di mano – con la fatica e la dilatazione dei tempi per la sua individuazione e costruzione, ha scoraggiato i più, anche per evitare di poter apparire come affossatori di una riforma – pur discutibile, anche in senso positivo e propositivo – e di determinare lunghi periodi di *vacatio* amministrativa e di governo.

## 2.1 *L'affermarsi dell'idea di Città Metropolitana tra le istituzioni*

Passando attraverso varie declinazioni linguistiche quali, ad esempio, quelle di area vasta o di area metropolitana, con implicazioni di diversa natura, la Città Metropolitana ha suscitato l'interesse di più discipline che ne hanno sottolineato, di volta in volta, sfaccettature non sempre componibili o conciliabili.

In tal senso, sulla definizione di CM, anche il raffronto con le realtà europee risulta complicato (OCSE, 2012; ESPON, 2013; Eurostat, 2015), in quanto non supportato da criteri oggettivi e condivisi. Pur nella varietà (Carrer, Rossi, 2014), tuttavia, alcuni elementi caratterizzanti sono riconducibili ad una adeguata dimensione geografica e demografica (densità abitativa superiore ad una certa soglia), ad una concentrazione di attività produttive e, soprattutto, ad un forte grado di interdipendenza tra i centri dell'area<sup>1</sup>.

Con l'entrata in vigore della L. 142/1990, per le Città Metropolitane (allora si parlava di aree metropolitane) ivi individuate, si era cercato di definire una delimitazione territoriale ma solo Bologna (confini coincidenti con quelli provinciali), Firenze (confini coincidenti con quelli delle province di Firenze, Prato e Pistoia), Genova (confini coincidenti con l'area vasta) e Venezia (confini coincidenti con quelli di cinque Comuni) erano riuscite a formalizzarla (Florio, Esposito, 2012).

Negli altri casi sono rimaste ipotesi di delimitazione oscillanti tra ambiti ristretti ed allargati rispetto ai confini provinciali. Quasi ovunque era presente un'intensa attività di pianificazione strategica, talvolta promossa, oltre che dai Comuni, anche dalle Province, in riferimento alle aree metropolitane. Inoltre, la partecipazione al processo di pianificazione da parte di talune Province può essere considerato sintomatico di un certo loro malessere, di interrogativi sulla loro funzione e sul loro futuro, nonché della ricerca di un diverso spazio geografico-funzionale-istituzionale nel quale avere un ruolo ed esprimere un potenziale, in alternativa alla soppressione da più parti periodicamente ventilata o invocata.

Ritornando all'attualità, la differenziazione tra i due enti – Provincia e CM – disegnata dalla L. 56/2014, appare debole e, in riferimento a determinati aspetti, quasi forzata. Ciò trova conferma nell'estrema flessibilità operativa attribuita ai legislatori regionali nella sua applicazione. La legittimità costituzionale della legge Delrio, sancita dalla Corte con la sentenza n. 50/2015, si basa proprio sulla possibilità che tutti i soggetti istituzionali “possano” esercitare il loro ruolo, oltre a permettere adeguamenti alle situazioni locali, purché “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”, anche verso direzioni disparate, per poi mantenere sostanzialmente invariata la conformazione territoriale di partenza.

Rispetto alle funzioni fondamentali attribuite dalla L. 56/2014 (art. 1 c. 44, 85, 86) si rileva per le Province la conferma di taluni compiti che già le caratterizzavano e per le Città Metropolitane quello di una più incisiva azione di governo dell'area di pertinenza. In ogni caso, anzitutto, “alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province” (c. 44) nonché un altro pacchet-

---

<sup>1</sup> In tale direzione si sono rivolti, tra gli altri, gli studi promossi dall'UE con l'iniziativa ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) e le elaborazioni di EUROSTAT (Metropolitan Regions), e dall'OCSE (Competitive Cities in the Global Economy). In particolare, si pensi alle analisi che hanno condotto all'individuazione delle Functional Urban Areas (FUAs), partendo dalle Morphological Urban Areas (MUAs) e dalle loro interrelazioni di carattere economico e lavorativo, svincolate da considerazioni di tipo politico e amministrativo.

to di funzioni fondamentali individuato dalla 56/2014, che dovrebbero risultare elementi caratterizzanti e di differenziazione rispetto alle Province.

Tuttavia, al di là delle funzioni ereditate dall'ente preesistente, tale differenziazione appare talvolta forzata e strumentale poiché, come si vede in Tavola 1, in qualche caso la Legge affida alle Province e alle CM funzioni simili, come quelle inerenti alla pianificazione territoriale e a quella strategica; in altri casi, le funzioni affidate ai due Enti riguardano la stessa materia ma sono declinate con sostanziali differenziazioni, come ad esempio per la mobilità; in altri casi ancora, sono attribuite funzioni esclusive all'uno o all'altro ente, come la gestione dell'edilizia scolastica e la tutela e valorizzazione dell'ambiente, in capo alle Province ma non alle CM. Risulta agevole e di facile lettura, in questo senso, la seguente tabella comparativa delle due situazioni che si vanno a creare.

Rimane ancora irrisolta, o rafforzata, l'antica ambiguità della Provincia, sempre in bilico tra l'essere un'articolazione dello Stato o un ente di rappresentanza diretta dei cittadini, cioè un ente di gestione/amministrazione o un ente di governo.

Ora, con l'introduzione del meccanismo elettivo di secondo livello, laddove praticato, ci si allontana sensibilmente da questa seconda interpretazione, coinvolgendo anche le CM, almeno in prima battuta, in tale modalità elettiva e trasmettendo anche a queste ultime elementi di ambiguità già propri delle Province. Infatti, se l'elezione indiretta degli organi può apparire in linea con gli aspetti associativi dei Comuni facenti parte della CM, da un altro lato sottolinearne i compiti di governo sarebbe rafforzato dal suffragio universale. In realtà, questa modalità può essere praticata in un secondo tempo, introducendo apposita norma negli Statuti, a patto che "si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni".

L'estrema varietà nel numero di Comuni costituenti le CM discende certamente, oltre che dalle logiche amministrative che hanno portato alle precedenti delimitazioni, anche da oggettive caratteristiche peculiari delle diverse situazioni, difficilmente riconducibili a criteri di nuove composizioni territoriali validi per tutti, al di là del preesistente territorio provinciale.

Nel panorama delle CM, il caso estremo è quello di Torino che, rispetto alla "Conferenza Metropolitana" del 2003 con 38 Comuni, ora consta di ben 315 Comuni. L'eterogeneità dell'aggregazione e la sua rispondenza a logiche istituzionali piuttosto che a considerazioni funzionali, relazionali ed economiche, trova conferma nello Statuto approvato dal Consiglio metropolitano il 1 aprile 2015, che individua 11 "zone omogenee"<sup>2</sup> all'interno della CM. Di queste, una costituisce il nucleo cittadino di Torino, tre sono territori strettamente metropolitani contigui alla prima, le altre zone omogenee sono aggregazioni che ricomprendono il

---

<sup>2</sup> Costituiscono l'articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

TAVOLA 1 – Raffronto tra le funzioni fondamentali attribuite alle città Metropolitane e alle Province dalla L. 56/2014 (art.1)

CITTÀ METROPOLITANA	PROVINCIA
Adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano (c. 44 lett. a)	Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo (c. 86 lett. a)
Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (c. 44 lett. c)	
Pianificazione territoriale generale (c. 44 lett. b)	Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza (c.85 lett. a)
Mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano (comma 44 lettera d)	Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, ... nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente (c. 86 lett. b)
Promozione e 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 (c. 44 lett. e)	
Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (c. 44 lett. f)	
	Programmazione provinciale della rete scolastica (c. 85 lett. c)
	Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (c. 85 lett. d)
	Cura delle relazioni istituzionali (c. 86 lett. b)

FONTE: elaborazione degli autori rispetto alle funzioni indicate dalla L. 56/2014

TAVOLA 2 – Alcuni dati sulle CM italiane

CITTÀ METROPOLITANA	NUMERO DI COMUNI	SUPERFICIE (KM <sup>2</sup> )	ABITANTI CITTÀ METROPOLITANA
Torino	315	6.829	2.291.719
Milano	134	1.575	3.196.825
Genova	67	1.839	862.175
Venezia	44	2.462	858.198
Bologna	56	3.702	1.004.323
Firenze	42	3.514	1.012.180
Roma	121	5.352	4.342.046
Napoli	92	1.171	3.118.149
Bari	41	3.821	1.266.379
Reggio Calabria	97	3.183	557.993
Messina	108	3.247	645.296
Palermo	82	4.992	1.276.525
Catania	58	3.552	1.116.917
Cagliari	17	1.248	431.732
TOTALE	1.274	46.488	21.980.457

FONTE: elaborazione degli autori su dati ISTAT al 1 gennaio 2015

restante territorio (ex) provinciale. Proseguendo su questa logica, appare quasi ineluttabile che esse possano essere sì “caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti” (Statuto, art. 27) ma anche che in quella sede manchino riferimenti espliciti ad altri elementi aggreganti, potenzialmente contraddittori con l’approccio di coesione (come carattere minimo, se non di interdipendenza!) fin qui seguito<sup>3</sup>. Ne risulta macchinosa l’articolazione in sub-organismi che “reggono” le zone omogenee, con possibili deleghe di funzioni e relative strutture decentrate per organizzare in forma associata taluni servizi comunali. La situazione torinese non è generalizzabile al panorama nazionale delle CM, ma la possibilità di introdurre le zone omogenee con gli Statuti è contenuta nella Legge<sup>4</sup> ed è stata diffusamente adottata.

<sup>3</sup> Infatti, la definizione puntuale delle undici zone omogenee è stata fatta dal Consiglio metropolitano con apposito provvedimento distinto dallo Statuto.

<sup>4</sup> L. 56/2014, art. 1, comma 11.

Come si è già accennato, tranne Firenze e Bologna, le altre CM hanno “dovuto” ricorrere all’istituzione di zone omogenee – o comunque prevederle – per poter tener conto di peculiarità proprie di territori inglobati dalla CM. Appare sostanzialmente una contraddizione in termini il fatto che una istituzione che dovrebbe discendere dal riconoscimento di caratteri “metropolitani” ad un’area più vasta di quella strettamente cittadina, al fine di ricondurre a logiche comuni il governo di problematiche e di situazioni fortemente interdipendenti e che coinvolgono una pluralità di enti locali, si ritrovi dilatata in modo abnorme, così da dover contemperare ad esigenze estremamente variegata.

Di qui è discesa anche la necessità di introdurre nuovi pseudo-organismi (in luogo della semplificazione cercata) che possano dare una qualche voce a questi sub-ambiti territoriali, che quasi ovunque saranno oggetto di apposito regolamento. Si vedano, ad esempio, a Roma, i portavoce delle zone omogenee e il coordinamento dei portavoce nell’ambito della Conferenza; a Torino, l’Assemblea dei Sindaci della zona omogenea, con relativo portavoce e Collegio dei portavoce; a Milano, ove le zone omogenee – da regolamentare – devono esprimere parere obbligatorio sugli atti che le riguardano; a Napoli, con le Assemblee e l’espressione di pareri sugli atti del Consiglio che le riguardano.

### 3. GLI STATUTI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Procedendo ad un rapido esame di taluni aspetti degli Statuti delle CM, si possono sottolinearne spunti originali e, soprattutto, osservare alcune tracce di omologazione con l’ente Provincia e di complicazione degli assetti organizzativi che vanno emergendo.

Come già accennato, nove CM su dieci (per le Regioni a Statuto ordinario manca Reggio Calabria), si sono dotate dello Statuto previsto nella L. 56/2014 ed hanno cominciato ad attuarlo. In generale, si rilevano differenti approcci nella redazione degli Statuti, passando da formulazioni estremamente sintetiche, che vanno poco oltre il richiamo alla legge (v. ad es. Firenze, con corposi rimandi alla relativa legislazione regionale), ad altre che declinano minuziosamente molteplici aspetti amministrativi (v. i 70 artt. dello Statuto milanese).

In alcuni casi, si risolvono situazioni pratiche rinviando a pochi nuovi regolamenti o, in alternativa, agli esistenti regolamenti provinciali; in altre situazioni, come ad esempio Bari, si arriva ad individuare la necessità di almeno 14 differenti regolamenti.

Quasi ovunque si fa generoso impiego di verbi quali “promuovere, favorire, perseguire, ...”, riferiti a dichiarazioni di intenti o di principi che, talvolta, forniscono particolari sottolineature e prese di posizione originali. In proposito possono essere citati: “assicurare il diritto universale all’acqua potabile” (St. Torino, art. 1, c.5, lett. n); l’affermazione del “diritto di tutti i cittadini di accedere alla rete internet” (St. Bologna, art. 11, c.1); partecipazione alle consultazioni referendarie

dei residenti appartenenti a Stati dell'Unione Europea e "altresì" dei cittadini "provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea che siano residenti nei Comuni della Città metropolitana alla data di indizione del referendum e titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e in assenza di condanne penali che impediscano l'elettorato attivo, secondo la normativa italiana vigente" (St. Milano, art. 7, c. 4); non poter "istituire enti strumentali e società di diritto privato o assumere partecipazioni in enti e società diverse da quelle già esistenti, con esclusione di quelle senza scopo di lucro" (St. Firenze, art. 18, c. 1). Su quest'ultima posizione converge la sola CM di Roma, pur facendo salvo "il caso in cui ciò sia strettamente necessario al fine di assicurare una più efficiente modalità di gestione dei servizi pubblici diretti all'utenza".

In senso non proprio coerente con gli obiettivi di semplificazione e snellimento della macchina organizzativa si muove anche l'assegnazione di un ruolo in qualche caso permanente alla Conferenza metropolitana. Dall'originario compito di adottare lo Statuto metropolitano si passa alla previsione di una struttura permanente, in costante attività con ruoli propositivi e consultivi, talvolta anche con articolazioni in commissioni di lavoro. La necessità di acquisirne spesso il parere, di aspettarne il pronunciamento e, soprattutto, il rischio che si inneschino scelte anche solo parzialmente contraddittorie con quelle del Consiglio metropolitano, potrebbero originare rallentamenti e di situazioni conflittuali.

Al contrario, dove invece la semplificazione può risultare eccessiva, si rileva come il potere per così dire "esecutivo" è concentrato nelle mani del Sindaco, che può delegare a singoli Consiglieri alcuni dei suoi poteri. Tuttavia, non è prevista l'esistenza di un organismo collegiale in qualche modo simile ad una Giunta (Comunale o Provinciale), anche se, talvolta, si cerca di soddisfare una diffusa richiesta di raccordo tra questi soggetti ipotizzandone un surrogato. Così nascono lo "organismo di coordinamento" di Torino; la "Conferenza dei Consiglieri delegati" di Napoli; il "Coordinamento dei Consiglieri delegati" di Bari. Meno comprensibile, ma sintomatico del disagio o della necessità sopra citati, appare il richiamo al "rispetto del principio di collegialità" per Sindaco, Vicesindaco e Consiglieri delegati, presente negli Statuti di Milano e Roma (rispettivamente art. 22 e art. 23), in totale assenza di un organo collegiale.

Alcuni altri aspetti organizzativi e sostanziali discendenti dagli Statuti meritano un approfondimento puntuale e riguardano, in generale:

- l'introduzione di nuovi concetti e prassi relativi alla Pianificazione Strategica;
- la scelta di quattro Città Metropolitane - Roma, Milano, Napoli e Venezia - di procedere all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

Una ulteriore singolarità di grande rilievo nel panorama italiano delle Città Metropolitane è costituita dalla citata Città Metropolitana di Cagliari. La relativa legge regionale è stata recentemente approvata dopo un tormentato percorso in Consiglio regionale proprio perché, accanto alla definitiva istituzione della CM,

prospetta un generale e non semplice riordino degli EELL della Sardegna e adotta un “modello ristretto” della CM. La legge suddetta, almeno in riferimento alla CM, appare in grado di recuperare e far vivere buona parte delle motivazioni originarie – quanto a omogeneità, coesione, relazioni di varia natura, caratteristiche funzionali, ecc. – che hanno aperto e guidato quella *vision* associativa, programmatica e istituzionale.

#### 4. IL PIANO STRATEGICO DELLE CM

Una delle funzioni fondamentali attribuite dalla L. n. 56/2014 alle CM è la redazione del piano strategico (PS) triennale per il territorio metropolitano, strumento utile allo “sviluppo strategico del territorio metropolitano” (c.2 art.1), che si declinerà con le politiche attive di “promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città”.

Nelle aspettative, il PS della CM può superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale, finora rivolta al massimo ad un coordinamento territoriale fine a se stesso, se potrà assumere una connotazione in termini di azioni e politiche non separate, monitorabili e adeguate alle differenze di contesto. In tal senso, il livello della CM può essere quello adeguato alla definizione di politiche pubbliche e di progetti territoriali per mettere a fattor comune energie, risorse e prospettive di sviluppo. Infatti, molte problematiche riguardanti il territorio richiedono di essere affrontate a una scala opportuna, che spesso travalica ambiti e competenze della pianificazione comunale, e in passato non sono state affrontate in maniera idonea dalla pianificazione provinciale.

Tematiche quali ambiente, paesaggio, reti tecnologiche ed infrastrutturali, coordinamento di servizi e, più in generale, valorizzazione di risorse territoriali devono necessariamente essere trattate ad un livello di area vasta (Pompilio, 2009).

Tuttavia, per definizione, anche secondo le indicazioni date nel contesto della programmazione dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dei Fondi strutturali 2000-2006<sup>5,6</sup> (pressoché l'unico tentativo di codificazione pubblica del piano) il PS è un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo della città e del suo territorio in una visione di medio e lungo periodo, attraverso un processo che aggrega e coinvolge tutta la comunità locale, per la costruzione condivisa di

---

5 Costituiscono l'articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

6 Si vedano, in proposito, i caratteri fondativi di un piano strategico indicati nel documento “Tavolo inter-istituzionale per la “riserva aree urbane” del F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E n°20/04” disponibile online su <http://www.regione.puglia.it/web/files/programmazione/orientamentiPS.pdf>

scenari e progetti. Negli ultimi anni esso ha accompagnato, come strumento di pianificazione volontario, le trasformazioni economiche, sociali e ambientali di molte città europee e italiane, mettendo in atto processi partecipativi e inclusivi di tutte le forze presenti sul territorio e configurandosi come un incubatore di politiche e strategie di sviluppo condivise.<sup>7</sup>

Vale a dire che se, semplificando, gli strumenti urbanistici tradizionali hanno per anni prefigurato situazioni scarsamente definite quanto a tempi di realizzazione e attori coinvolti, la pianificazione strategica – come generalmente intesa e praticata – ha perseguito l’obiettivo di una sorta di convergenza possibile tra domanda e offerta, tra aspirazioni e volontà, così da volgersi prioritariamente a ciò per cui vi sono interessi manifesti, sia pubblici che privati. Si è spesso sviluppata una sorta di pianificazione “al tempo della crisi”, che intende agire laddove si può e si vuole, cercando di evitare proposte per le quali non si intravedono risposte, in senso progressivo e non episodico/contingente, in tempi ragionevoli.

La trasformazione del PS da strumento di pianificazione volontario a strumento di pianificazione ordinario o, meglio, la sua nuova natura – in senso riduttivo – di atto amministrativo, rappresenta una delle novità introdotte dalla L. 56/2014, assieme al fatto che lo stesso piano si rivolge alle CM e non a singole città.

L’orizzonte temporale triennale appare però inadeguato per la definizione delle strategie di sviluppo del territorio metropolitano e origina una delle – non poche – perplessità sui contenuti della Legge, poiché una pianificazione strategica così concepita potrebbe depotenziare la capacità di governance territoriale che si potrebbe creare in tempi dal respiro più ampio. Si ritiene, cioè, che tre anni non rappresentino un orizzonte temporale in grado di consentire un accettabile grado di concretezza per l’attivazione di progetti capaci di produrre risultati tangibili. Inoltre, la contrazione temporale dello sguardo prospettico potrebbe fare del PS una sorta di programma dell’Amministrazione o del Sindaco ed esso, per il carattere di adempimento dovuto e burocratico, risulterebbe svincolato da contributi partecipativi degli *stakeholder*, cessando di essere il piano della città e dei cittadini.

Emblematico, in questo senso, è quanto previsto nello Statuto della CM di Venezia, per il quale (art. 15, c. 2) “Entro novanta giorni dall’insediamento, il Sindaco metropolitano presenta al Consiglio ed alla Conferenza metropolitani le linee di pianificazione strategica sulle quali impostare il suo mandato, che le discutono con manifestazione finale di voto.” Appare evidente la radicale mutazione genetica del PS in documento di indirizzo politico del Sindaco metropolitano, assai distante dalla stragrande maggioranza delle esperienze di PS consolidate praticamente ovunque.

Inoltre, se talvolta il PS ha mostrato cedimenti verso una certa indeterminazione, talvolta stigmatizzata come “libro dei sogni”, rivolgendosi ad un futuro remoto, ora si può cadere nell’eccesso opposto, con la gestione delle sole contingenze.

---

<sup>7</sup> Si veda a tal proposito il documento “Cos’è il piano strategico, Pianificazione strategica istruzioni per l’uso”, disponibile su <http://recs.it/coseilpianostrategico>

Dalle buone pratiche di pianificazione strategica portate avanti negli ultimi anni è emerso che l'ente promotore del piano, perché siano raggiunti risultati concreti, deve essere capace di aggregare intorno a sé vere e proprie coalizioni locali di sviluppo. Rispetto a questo, può essere utile fare una riflessione rispetto all'ambito di riferimento del piano, prendendo come esempio due piani strategici riferiti ad ambiti metropolitani. Il caso del PS dell'Area metropolitana di Torino, è senz'altro un esempio positivo in termini di lavoro collettivo, di concertazione e consultazione degli attori locali per la definizione dei temi prioritari e i principali progetti dell'agenda metropolitana al 2025. Al momento si sta lavorando alla terza generazione del piano, sulla scia delle edizioni del 2000 e del 2006, che hanno accompagnato con risultati positivi il processo di trasformazione urbana nella fase più acuta di transizione post-industriale<sup>8</sup>. La particolarità di Torino, come già accennato, è che il PS 2025 si riferisce solo a 38 Comuni della CM e non all'insieme dei 315 Comuni che coincidono attualmente con la precedente omonima Provincia.

L'adozione e l'aggiornamento annuale, ai sensi dell'art.1 c. 44 della Legge Delrio, del PS triennale Torinese, per i rimanenti Comuni, dovrà avvenire successivamente, ipoteticamente organizzato per zone omogenee.

Nel caso del PS metropolitano di Bologna, adottato prima dell'entrata in vigore della L. 56/14, l'ambito di riferimento è teoricamente quello metropolitano ma nella pratica è molto incentrato sulla città di Bologna (lo si vede anche dalla denominazione) e poco sugli altri Comuni (55) componenti la CM omonima. Per cui la cooperazione fra città diverse, pur citata come presupposto del PS metropolitano<sup>9</sup>, appare teorica e non coerente con le indicazioni date dalla L. 56/14 che delinea un ambito di riferimento per il PS corrispondente con quello provinciale.

Da un lato si ritiene l'ambito provinciale poco adattabile all'applicazione efficace della metodologia della pianificazione strategica in termini di inclusione dei portatori di interesse, di costruzione di scenari e di definizione di obiettivi strategici comuni. Dall'altro, si evidenzia che, per rispettare il dettato normativo della Legge Delrio, sarebbe opportuno definire delle linee guida per la definizione di piani strategici riferiti agli ambiti metropolitani, coerenti con la norma.

In riferimento alla pianificazione strategica delle CM, uno dei temi più delicati è il rapporto con le amministrazioni comunali. Se il PS triennale diventerà, come inteso dalla Legge, atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni comunali, in ragione dei suoi contenuti, le amministrazioni comunali dovranno orientare le loro politiche complessive per renderle coerenti con esso. Il grado di coerenza e le modalità di eventuale verifica del rispetto degli indirizzi sono tutti da con-

---

8 Si veda a tal proposito il documento [http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino\\_Metropoli\\_2025\\_web2.pdf](http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino_Metropoli_2025_web2.pdf)

9 Si veda a pag. 12 del documento disponibile su <http://www.cittalia.it/index.php/notizie/item/5630-un-senso-al-futuro-una-visione-condivisa-il-piano-strategico-metropolitano-di-bologna>

dividere e stabilire. In tal senso, quindi, sarà necessario superare la diffidenza e il timore di molte amministrazioni di perdere una parte della loro autonomia/sovrànità, nel rispetto degli indirizzi politici dell'ente metropolitano.

##### 5. MILANO, ROMA, NAPOLI E VENEZIA: L'ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO E DEL CONSIGLIO METROPOLITANI E IL TEMA DELLA LEADERSHIP

Negli Statuti delle CM di Milano, Roma, Napoli e Venezia è prevista l'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale. Certamente, tale scelta va anzitutto nella direzione di un riconoscimento della complessità del ruolo affidato ai due organi principali della CM e della necessità che ad essi ci si possa dedicare senza avere i pesanti condizionamenti temporali e di conciliazione di interessi potenzialmente conflittuali, derivanti dalla contemporanea responsabilità di guidare altro ente (come avviene dove Sindaco del capoluogo e Sindaco metropolitano coincidono e dove anche alcuni consiglieri possono avere il doppio incarico).

La seconda considerazione positiva è che ne deriva una maggiore autorevolezza, oltre che responsabilità, per gli eletti in maniera diretta dai cittadini.

Si può tuttavia notare che forse questa ipotesi, pur contemplata nella L. 56/2014, non era accreditata di grande considerazione, visto che nel c. 24 dell'art. 1 si afferma che "L'incarico di Sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana, anche con riferimento agli organi di cui ai commi da 12 a 18 è esercitato a titolo gratuito." Se non si trattasse di una sottovalutazione della scelta in questione, o di una svista, soprattutto per il Sindaco metropolitano, ne risulterebbe estremamente svilito un ruolo tanto delicato e complesso, nonché così profondamente assorbente, carico di responsabilità e da richiedere un elevato livello di competenze ad ampio spettro, quasi che dovesse essere ricoperto come per hobby, nei ritagli di tempo e con la conseguente superficialità. In caso contrario, si potrebbe solo leggere un approccio demagogico che estenderebbe oltre ogni ragionevolezza la ricorrente prescrizione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Un elemento di non poco conto che si deve obbligatoriamente accompagnare al suffragio universale è disciplinato nell'art.1, c. 22 della legge, per il quale "per le sole CM con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della CM preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana."

I quattro Statuti interessati dal problema lo affrontano in maniera diversa.

Quelli delle CM di Milano e di Napoli prevedono semplicemente che il Consiglio metropolitano si accerti del verificarsi della situazione richiesta.

Quello della CM di Venezia, invece, consente l'elezione a suffragio universale del Sindaco metropolitano "a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni" (art. 10, c. 2).

Quello della CM di Roma si pone in maniera più articolata, anche perché il Comune di Roma è già organizzato in Municipi che però, in quanto "Organismi di prossimità che gestiscono le attività ed i servizi finali erogati alla cittadinanza", non costituiscono le necessarie "zone dotate di autonomia amministrativa".

Va notato, per inciso, che questa definizione è decisamente più generica di quella adottata nello stesso comma in riferimento alle CM con dimensione demografica minore. Per esse infatti, si parla espressamente di "articolare il territorio del comune capoluogo in più Comuni". Ciò sembra implicare la possibilità, per le realtà maggiori, di esercitare sulla questione una maggiore fantasia istituzionale, con tutti i rischi che questo comporta per il rispetto del dettato costituzionale sulla materia degli enti locali, già causa di censure in riferimento ai decreti legge citati all'inizio di questo scritto. In qualche caso, come per Roma, si è parlato di "Comuni urbani", quasi come se questa denominazione potesse sottendere una nuova tipologia di ente locale da introdurre per il frazionamento dei Capoluoghi metropolitani, in grado di continuare a mantenerne comunque una qualche unità cittadina.

Con questa prescrizione sembra emergere la preoccupazione di un possibile eccesso di potere del Comune capoluogo (a causa della forza demografica), ma ne potrebbe derivare una mortificazione del riconoscimento e della valorizzazione di una reale identità e "sentimento" metropolitano (CENSIS, 2014). Del resto, che un Sindaco di capoluogo si adoperi per lo smembramento del suo Comune in più Comuni, al fine di consentire l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, non appare esattamente in linea con un possibile orgoglio cittadino (o anche campanilismo) o con eventuali ambizioni personali, anche in caso di referendum sulla questione.

Al di là di questo inciso, riprendendo il caso della CM di Roma, all'interno di "Disposizioni transitorie" dello Statuto (art. 47), pare emergere una contraddizione quando si afferma (c.5) che "Il Consiglio si attiva, entro dodici mesi dalla elezione a suffragio universale e diretto degli organi della città metropolitana, affinché l'Assemblea capitolina deliberi l'articolazione del territorio di Roma Capitale in Comuni urbani, ai sensi dell'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014." È quindi evidente il contrasto con la norma, per la quale questo deve avvenire prima e non dopo lo svolgimento delle elezioni. Desto perplessità anche la generalizzazione dell'elezione diretta a tutti gli organi della CM, tra i quali è compresa anche la Conferenza metropolitana, che non è elettiva.

Potrebbe trattarsi di un refuso contenuto nella versione pubblicata dello Statuto, anche perché, nel citato art. 47 dello Statuto, al comma 4, si ha una sorta di ripetizione, in forma più generale, del comma 5: "Il Consiglio si attiva affinché l'Assemblea capitolina, nell'ambito delle proprie prerogative e in coerenza con il presente Statuto, realizzi la ripartizione del territorio di Roma Capitale in zone

dotate di autonomia amministrativa”. Questa formulazione appare più ragionevole e coerente con la legge, per quanto non sufficiente e risolutiva.

Da queste osservazioni, però, emerge un ulteriore elemento di preoccupazione circa i tempi di attuazione del processo di riforma. Infatti, durante questi passaggi, in sede di prima applicazione della norma, dovrebbe essere il Sindaco del Capoluogo a gestire la fase transitoria. Tuttavia, è verosimile che non si possa procedere ad una piena fusione delle strutture ex-provinciali con quelle dei Comuni della CM, senza le quali gli organi che saranno successivamente eletti a suffragio universale si troverebbero senza strumenti operativi. Parrebbe quasi che egli (o qualche altro soggetto di nomina regionale? o prefettizia?) debba agire come una sorta di Commissario della ex-Provincia in attesa che tutte le caselle vadano al loro posto.

In sostanza, ci si trova ad attuare una legge che già vive “in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (art. 1, c. 5), e che produce ulteriori situazioni transitorie dai tempi non quantificabili.

Infine, a maggior ragione che negli altri casi, in presenza di organi eletti a suffragio universale, è lecito chiedersi l'utilità di mantenere in piedi la Conferenza metropolitana (Assemblea dei Sindaci), alla quale per di più viene conferito un ruolo superiore a quello (minimo) attribuito dalla legge, ancorché solo propositivo e consultivo, ma comunque in grado di allungare e complicare il processo generale di governo o, persino, di introdurre conflitti con gli altri organi.

### 5.1 Il tema della leadership

Si è visto come, in assenza di diversa decisione, la leadership della CM vada *opae legis* al Sindaco del capoluogo – e implicitamente al Comune medesimo – ovvero, come hanno deciso le CM di Milano, Roma, Napoli e Venezia, sia individuato a suffragio universale.

Certamente la strada più immediatamente e facilmente praticabile, oltre che dotata di ragionevolezza, è quella di accreditare alla struttura amministrativa del capoluogo una maggiore consistenza e una più agevole implementazione per far fronte a nuovi e ulteriori compiti. Tuttavia, al di là di un certo pragmatismo, poiché si tratta di istituzioni amministrate o governate sulla base del consenso democratico, si rileva una sorta di carenza di motivazione – relativamente a questo aspetto – per consentire almeno una maggiore comprensione della scelta adottata/proposta.

Al contrario, su quanto avviene a valle di tutto ciò, vi è un'attenzione quasi spasmodica nel definire i meccanismi elettorali di secondo livello (peso ponderato nel voto degli amministratori, ecc.).

In tal senso, per riflettere meglio sulla natura di perplessità – anche “istintive” – emerse in alcune CM circa ruolo e poteri affidati al capoluogo, può essere utile soffermarsi brevemente sulla “forza demografica” del capoluogo all'interno della

TAVOLA 3 – Forza demografica della Città capoluogo rispetto alla Città Metropolitana

CITTÀ METROPOLITANA	NUMERO DI COMUNI	SUPERFICIE CM (KM <sup>2</sup> )	DENSITÀ ABITATIVA CM (AB/KM <sup>2</sup> )	ABITANTI CAPOLUOGO CM	ABITANTI CM	FORZA DEMOGRAFICA RELATIVA DEL CAPOLUOGO
Genova	67	1.839	468,83	592.507	862.175	68,72%
Roma	121	5.352	811,29	2.872.021	4.342.046	66,14%
Palermo	82	4.992	255,70	678.492	1.276.525	53,15%
Milano	134	1.575	2.029,73	1.337.155	3.196.825	41,83%
Torino	315	6.829	335,59	896.773	2.291.719	39,13%
Bologna	56	3.702	271,29	386.181	1.004.323	38,45%
Firenze	42	3.514	288,04	381.037	1.012.180	37,65%
Messina	108	3.247	198,72	240.414	645.296	37,26%
Cagliari	17	1.248	345,94	154.478	431.732	35,78%
Reggio Calabria	97	3.183	175,30	183.974	557.993	32,97%
Napoli	92	1.171	2.662,81	978.399	3.118.149	31,38%
Venezia	44	2.462	348,58	264.579	858.198	30,83%
Catania	58	3.552	314,43	315.601	1.116.917	28,26%
Bari	41	3.821	331,43	327.361	1.266.379	25,85%
totale	1.274	46.488		9.608.972	21.980.457	

FONTE: elaborazione degli autori su dati ISTAT al 1 gennaio 2015

TAVOLA 4 – Il peso demografico delle Città Metropolitane nel contesto nazionale

	NUMERO DI COMUNI	SUPERFICIE (KM <sup>2</sup> )	DENSITÀ ABITATIVA (AB/KM <sup>2</sup> )	ABITANTI
Italia	8.047	302.073	201	60.795.612
Città Metropolitane	1.274	46.488	474	21.972.065

FONTE: elaborazione degli autori su dati ISTAT al 1 gennaio 2015

CM. Del resto, la consistenza della popolazione è l'elemento di più facile ed immediata percezione della "forza" di una città, oltre che la base della significatività e autorevolezza delle sue espressioni democratiche.

Nelle tavole 3 e 4 si rappresenta questa situazione, unitamente ad altri dati descrittivi del contesto territoriale e istituzionale.

Dai dati in ultima colonna della Tavola 3 si rilevano immediatamente situazioni nelle quali il peso demografico del capoluogo rispetto alla CM va da circa un quarto del totale a oltre i due terzi. Vale a dire che Bari guida la CM omonima avendo circa il 26% degli abitanti, analogamente a Genova, che incide, però, per quasi il 69% degli abitanti.

Se la leadership fosse dipesa da ragionamenti squisitamente demografici (con i limiti del caso), si potrebbe quasi dire che sarebbe adeguata l'investitura di Genova mentre per Bari forse sarebbe stato più opportuno andare ad elezioni a suffragio universale.

Viceversa, rispetto alla situazione attuale, si potrebbe anche fare una valutazione di altro segno: Roma ha scelto la strada del suffragio universale pur avendo oltre il 66% degli abitanti della CM, mentre avrebbe potuto quasi vantare una leadership naturale sulla CM. Ma in questo caso, più che il dato relativo, sono importanti i valori assoluti e la corretta valutazione della necessità di organi, strutture e strumenti appositi ed espressamente dedicati – quindi distinti – ai compiti di Roma Capitale da un lato e della CM dall'altro. Semmai, si potrebbe obiettare che un così forte peso relativo demografico e territoriale della città di Roma potrebbe innescare, se non conflitti, almeno interferenze nello sviluppo di politiche o nell'azione amministrativa.

Considerazioni di analogo tenore possono essere fatte per le situazioni comprese tra gli estremi citati e se, per un certo verso, potrebbe emergere una preferenza per i sistemi elettivi diretti, è pur vero che anche così non verrebbero meno tante delle perplessità o controindicazioni cui precedentemente si è fatto cenno. Il problema di fondo sta quindi nell'assunto della coincidenza tra CM e il territorio della già provincia omonima.

## 6. CONCLUSIONI

La L. 56/2014 è dichiaratamente "in attesa" della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che dovrebbe comportare la definitiva soppressione delle Province. Si tratta, quindi, di una situazione transitoria che indica già la meta verso cui tendere e introduce novità nel ridistribuire competenze e funzioni tra i soggetti istituzionali. Si è visto come, per uscire dall'immobilismo e prefigurare scenari innovativi, appaia alquanto sacrificata la natura delle CM, almeno rispetto ai dibattiti degli ultimi decenni, e come esse siano state generalmente piegate a preoccupazioni di carattere istituzionale e a non turbare le attuali conformazioni territoriali.

Si è argomentato su taluni aspetti critici rilevabili in questo avvio di processo, non perché si rimpianga o si invochi il ritorno allo status quo ante, quanto perché, nell'improvvisa accelerazione impressa, è apparso trascurato o ininfluenza il portato di analisi, discussioni, proposte e tentativi che hanno riguardato (anche in maniera talvolta inconcludente) le tematiche in questione.

Anche da parte dei protagonisti locali del processo, in quanto conoscitori e attori privilegiati, è mancato un fondamentale contributo che avrebbe potuto affinare la norma nel non breve passaggio dal Decreto alla Legge. Nel tempo, hanno tenuto banco le discussioni – tutt'altro che secondarie – sull'attribuzione delle funzioni, delle risorse necessarie a garantirne lo svolgimento e allo scenario che veniva a crearsi per il personale e le strutture coinvolti.

Ne è derivato un certo ritardo, se non un vero e proprio oblio, nella discussione e nelle scelte conseguenti alle lezioni del recente passato, a partire dalla stagione intensa e proficua, pur tra carenze e contraddizioni dovute alla novità dello strumento, della pianificazione strategica.

Infatti, con particolare riferimento ai piani strategici delle CM, con il consolidamento delle esperienze, dei fondamenti teorici e delle modalità operative, i pianificatori e gli studiosi si interrogano oggi più che mai sul valore e sul ruolo dei piani strategici alla luce dei nuovi scenari. La pianificazione strategica si basa su un equilibrio tra processi politici e pratiche tecniche che ha bisogno di leadership e di investimenti politici, ma anche di conoscenze tecniche, strutture di implementazione e buone ipotesi progettuali<sup>10</sup>, tutti aspetti che le CM devono ancora implementare e potenziare come enti di governo del territorio.

Si ha la convinzione che sarebbe utile valorizzare e recuperare riflessioni fatte in passate esperienze di pianificazione strategica per perimetrazioni territoriali *ad hoc*, e adeguate/aggiornate autorevolmente anche a livello internazionale – europeo e mondiale – su MUA (Morphological Urban Areas), FUAs (Functional Urban Areas) o LUZ (Large Urban Zone).

Anche nel rispetto della filosofia della legge che, in senso profondamente innovativo, è congegnata in maniera tale da consentire ai soggetti coinvolti una possibilità di manovra assai ampia – almeno in talune direzioni di rilievo non direttamente economico – appare importante che i protagonisti “locali” facciano buon uso di questa facoltà. Nel caso della pianificazione strategica, infatti, poiché non vi sono forme codificate nella legge relativamente alla sua natura e consistenza, nulla vieta che si possa modulare l'orizzonte temporale triennale anche verso prospettive e meccanismi partecipativi ritenuti necessari, così da recuperare quanto di più vitale è presente nelle esperienze finora condotte. Vale a dire che, senza escludere la possibilità di modificare la norma, si può evitare lo scadimento dello strumento al nominalistico, amministrativo e burocratico appiattimento che parrebbe l'adempimento minimo chiesto dalla legge.

---

<sup>10</sup> Si veda a tal proposito il documento disponibile su <http://reCS.it/userfiles/file/AN%20ReCS%20QM3%20interno.pdf> (ultimo accesso 20 luglio 2015).

Analogo sforzo propositivo può certamente essere fatto sul piano della *governance*, valorizzando – ove possibile – l’elezione diretta del Sindaco metropolitano. Probabilmente ne guadagnerebbe anche la percezione generale della CM, verso la quale la confusione è certamente grande e diffusa: la Città Metropolitana non è una ... città ... metropolitana ma nemmeno può/deve essere una vecchia provincia sotto mentite spoglie.

Si è già detto di come ne deriverebbe maggiore autorevolezza e funzionalità per l’Istituzione, anche se i rischi di reciproche interferenze – soprattutto tra il capoluogo e la CM – sono certamente numerosi e ampi. Per quanto descritto e analizzato, risulta inadeguato allo “svolgimento di funzioni fondamentali” un sistema che risente pesantemente di un approccio pseudo-consortile, più adatto alla mera erogazione di servizi piuttosto che ad azioni complesse di governo. Di sicuro, i rischi accennati potrebbero essere ridotti o mitigati dalla chiarezza dei compiti e delle prerogative dei diversi ruoli e poteri, anche se non si può sottovalutare l’insistenza delle azioni su un medesimo territorio. Potrebbe risultare d’aiuto, in questo senso, la valorizzazione del ruolo della Conferenza e/o del Consiglio metropolitani, ovvero i rapporti bilaterali tra le istituzioni di volta in volta coinvolte. A ciò va unito il fatto, che sul fronte attuativo/decisionale (non programmatico), la CM si presenta come un interlocutore unico costituito dal Sindaco metropolitano che, come visto, non ha reali condizionamenti collegiali. Gli spazi di manovra, quindi, esistono e sono ampi, sia per il carattere “aperto” della legge, che ha l’obiettivo dichiarato della giusta considerazione delle caratteristiche locali, sia per la potestà statutaria e regolamentare delle CM, da valorizzare opportunamente.

Per tutti questi motivi, si ritiene che il dibattito su forma e contenuti della CM debba essere mantenuto vivo e in grado di ovviare alle attuali deviazioni quando si interverrà sulle citate modifiche costituzionali. Infatti, si intravede il pericolo che in quell’occasione, paradossalmente, la tensione innovativa si esaurisca sul tema “provinciale” e vengano trascurate proprio le CM, ora appiattite sulla conformazione provinciale e quindi su confini/funzioni in linea con quel modello. L’auspicio è che l’insieme delle riflessioni proposte contribuisca ad avere delle autentiche Città Metropolitane in luogo di pseudo Province metropolitane.

- ASSOCIAZIONE TORINO INTERNAZIONALE (2015), Torino strategica 2015, Il terzo Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino. [www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino\\_Metropoli\\_2025\\_web2.pdf](http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino_Metropoli_2025_web2.pdf)
- CARRER, M., ROSSI, S. (2014) "Le città metropolitane in Europa", IFEL - Fondazione ANCI. [www.academia.edu/9350795/Le\\_Citt%C3%A0\\_metropolitane\\_in\\_Europa\\_con\\_M.\\_Carrer](http://www.academia.edu/9350795/Le_Citt%C3%A0_metropolitane_in_Europa_con_M._Carrer)
- CENSIS (2014), Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta - Il governo delle aree metropolitane in Europa, (Report di ricerca). [www.upinet.it/docs/contenuti/2014/02/Le%20citt%C3%A0%20metropolitane%20in%20Europa%20CENSIS.pdf](http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/02/Le%20citt%C3%A0%20metropolitane%20in%20Europa%20CENSIS.pdf)
- CITTALIA (2014), Un senso al futuro. Una visione condivisa: il Piano Strategico Metropolitan di Bologna. [www.cittalia.it/index.php/notizie/item/5630-un-senso-al-futuro-una-visione-condivisa-il-piano-strategico-metropolitano-di-bologna](http://www.cittalia.it/index.php/notizie/item/5630-un-senso-al-futuro-una-visione-condivisa-il-piano-strategico-metropolitano-di-bologna)
- CITTALIA (2013), Rapporto 2013 - Le città metropolitane. [www.cittalia.it/index.php/item/5048-citta-metropolitane-rapporto-cittalia-le-cifre-del-divario-tra-grandi-citta-e-cinture-urbane](http://www.cittalia.it/index.php/item/5048-citta-metropolitane-rapporto-cittalia-le-cifre-del-divario-tra-grandi-citta-e-cinture-urbane)
- ESPON - European Spatial Planning Observatory Network (2013), ATLAS June 2013; Progress towards the Territorial Agenda of the European Union 2020; FOCI - Future Orientations for Cities (Draft final Scientific Report); TOWN - Small and medium sized towns in their functional territorial context; The functional urban areas database. [www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/Monitoring/TerritorialMonitoringReport/ESPON\\_MONITORING\\_REPORT.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/Monitoring/TerritorialMonitoringReport/ESPON_MONITORING_REPORT.pdf)
- EUROSTAT (2015), Territorial typologies for European cities and metropolitan regions. [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8d/Typology\\_of\\_metro\\_regions%2C\\_2012\\_%281%29.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8d/Typology_of_metro_regions%2C_2012_%281%29.png)
- FLORIO, R., ESPOSITO, A. (2012), "La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive", ReCS - Rete delle Città Strategiche. [recs.it/userfiles/RAPPORTO%20RECS%20CITTA'\\_METROPOLITANE-Rev-3.pdf](http://recs.it/userfiles/RAPPORTO%20RECS%20CITTA'_METROPOLITANE-Rev-3.pdf)
- Rete delle città strategiche (2010), Florio, R. (a cura di), *Pianificazione strategica istruzioni per l'uso, 10 anni di pianificazione strategica in Italia*, Quaderno 3. [recs.it/userfiles/file/AN%20ReCS%20QM3%20interno.pdf](http://recs.it/userfiles/file/AN%20ReCS%20QM3%20interno.pdf)
- OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) (2012), *Redefining urban: A new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing. [www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm)
- PIRA, C., TORSSELLI, C. (2015), "La città metropolitana: Cagliari tra "modello ristretto" e riforma delle autonomie locali, nel quadro dell'Agenda urbana europea, nazionale e regionale", contributo presentato nell'ambito della XVIII Conferenza Nazionale SIU ITALIA '45 - '45 Radici, Condizioni, Prospettive, Venezia, 11-13 Giugno 2015
- POMPILIO, M. (2009), *L'attività di pianificazione delle provincie come risorsa del territorio*, Gruppo di studio INU sulla pianificazione provinciale. [www.inu.it/blog/pian\\_prov/wp-content/uploads/2009/07/articolo\\_province\\_puntosit\\_14lug09p.pdf](http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/07/articolo_province_puntosit_14lug09p.pdf)
- RETE DELLE CITTÀ STRATEGICHE, *Pianificazione per l'uso - Istruzioni per l'uso*, Cos'è il piano strategico. [recs.it/it/coseilpianostrategico](http://recs.it/it/coseilpianostrategico)

# La Città metropolitana di Cagliari: tra autonomia speciale e prospettive di sviluppo

ANNA MARIA TANDA  
(ÉUPOLIS LOMBARDIA)

## RIASSUNTO

*In Sardegna, dove gli effetti della crisi finanziaria hanno avuto un impatto più significativo, l'avanzamento del processo di istituzione della città metropolitana nel capoluogo di Cagliari, quale punto dell'agenda politica, appare di importanza strategica. Lo studio del caso di Cagliari – in un quadro di disciplina nazionale fortemente omogeneizzante che, anormalmente, tende ad estendere a questi enti un modello di government disegnato a tavolino dal legislatore centrale – consente di verificare se è possibile elaborare, in presenza di un maggior spazio di autonomia legislativa, un modello istituzionale che risponda compiutamente alle necessità di una politica metropolitana. Grazie alla condizione di favore dell'autonomia speciale sarda, infatti, si intende proporre un'ipotesi di percorso di sviluppo delle realtà metropolitane fondato sulla definizione prioritaria della governance di area vasta a partire dalle specifiche problematiche delle città, superando la concezione statica secondo la quale il modello "città metropolitana" sia esito di un processo di riconoscimento top-down legato alla verifica della sussistenza di condizioni di tipo demografico. Attraverso l'analisi del contesto dell'area vasta cagliaritana ci si propone di riflettere sul percorso istituzionale che, in Sardegna, ha portato a consolidare l'idea della necessità di riconoscere al suo capoluogo lo status di città metropolitana. L'analisi attualmente si completa con una valutazione dell'esito di questo percorso, rappresentato dalla recente legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, che consente già di misurare la capacità innovativa del legislatore sardo e verificare i possibili interventi futuri in relazione ad alcuni dei settori strategici della politica metropolitana, in particolare la mobilità e lo sviluppo locale.*

PAROLE CHIAVE: *governance metropolitana, specialità, strategie, flessibilità organizzativa*

Autore a cui spedire la corrispondenza: Anna Maria Tanda ([amtanda80@virgilio.it](mailto:amtanda80@virgilio.it))

## 1. ALLE RADICI DI UN PROGETTO: CAGLIARI CITTÀ METROPOLITANA

“La città metropolitana è un’area fondamentale per l’economia regionale, che costituisce l’unica conurbazione della Sardegna in possesso dei requisiti previsti per l’istituzione delle città metropolitane e che non può più prescindere da una gestione amministrativa, infrastrutturale ed economica unitaria”<sup>1</sup>. Parole del Sindaco in carica della città metropolitana di Cagliari, che fotografano un progetto, tornato attuale con la riforma consolidata nella legge nazionale n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio), benché figlio di un percorso di riflessione oramai ultraventennale<sup>2</sup>.

Risale alla fine degli anni ’90, infatti, il primo intervento del legislatore sardo, che nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni di cui all’art. 3, Titolo II del proprio Statuto Speciale, approvò la legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4, “Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l’istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali”, finalizzata a disciplinare il generale riassetto delle circoscrizioni provinciali nel territorio regionale. L’art. 4 prevedeva che “con riferimento al territorio di Cagliari lo schema di assetto provinciale può prevedere, sempre in deroga alle norme vigenti in materia di ordinamento provinciale e comunale ed in deroga al parametro di cui alla lettera b) del comma 1 dell’ articolo 3, la delimitazione dell’ area metropolitana con l’ istituzione della relativa autorità o comunque altre speciali forme di autonomia politica ed organizzativa tali da consentire il governo dello sviluppo ed il coordinamento delle funzioni dell’ area.” Era cioè prevista la possibilità di delimitare l’area metropolitana derogando ad uno dei due parametri previsti dalla medesima legge per la determinazione dei confini della circoscrizione provinciale, ovvero quello della superficie non inferiore a 1700 chilometri quadrati (l’altro era quello demografico in virtù del quale la provincia deve avere una popolazione non inferiore a 150.000 abitanti, secondo i dati ufficiali risultanti dall’ultimo censimento generale). La legge è tuttavia rimasta lettera morta, non riattivandosi neppure all’indomani dell’entrata in vigore della revisione costituzionale, legge n. 3 del 2001, che riconosceva a livello costituzionale tali enti.

L’attenzione sul tema è tornata rilevante più recentemente nel quadro più ampio delle riforme istituzionali di livello nazionale. In ambito nazionale infatti dopo un primo tentativo nel 2009<sup>3</sup> di rivitalizzare il processo di istituzionalizza-

---

1 Così il Sindaco Massimo Zedda in un intervento in aula comunale dell’ottobre 2013.

2 Nel dibattito pubblico l’idea è presente fin dal 1991: “proprio quando le istanze di autonomia diventano più pressanti e le frazioni riescono ad emanciparsi dalla città-matrigna (Quartucciu ed Elmas si sono già date una loro amministrazione e Monserrato lo farà a breve termine), proprio quando la “grande Cagliari” sembra volersi ulteriormente autolimitare e relegare nel microcosmo della sua cinta daziaria, proprio adesso, paradossalmente, il capoluogo, ad onta della crescente disgregazione, potrebbe appropriarsi del ruolo guida di tutti i centri che ne sono appendice e completamento” (G. Zasso, *Uniti è meglio*, Almanacco di Cagliari 1991).

3 Nella legge n. 42 del 2009 si prevede una norma transitoria che consente l’istituzione della città metropolitana sulla base di una proposta che spettava ai comuni e alle province, ricono-

zione delle città metropolitane, l'abbrivio definitivo lo dà l'art. 18 della legge n. 135 del 2012, che ha convertito il decreto-legge n. 95 del medesimo anno, nel quale è contenuta la prima disciplina compiuta e organica in materia di città metropolitane. Nonostante la pronuncia costituzionale sulla norma<sup>4</sup> avesse apparentemente arrestato il processo, con soluzione di continuità, nell'agosto 2013, è in realtà ripreso il dibattito sul disegno di legge che ha portato poi all'approvazione della legge 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (nota come Legge Delrio). La legge, dopo aver riconosciuto espressamente le città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario prevede che *"i principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti"*. Ciò che ha riavviato di fatto il dibattito anche sulla città metropolitana di Cagliari. Il 15 gennaio 2015 pertanto è stato presentato in Consiglio regionale il disegno di legge n. 176 *"Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna"*, il cui Titolo III è interamente dedicato alla Città metropolitana di Cagliari.

Dopo un anno di dibattito pubblico sulle principali questioni politiche connesse al processo il Consiglio regionale ha approvato la legge regionale il 27 gennaio 2016 sancendo di fatto l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari<sup>5</sup>.

L'analisi del processo storico-politico che ha portato alla istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari è di rilievo scientifico in quanto, in astratto, potrebbe rappresentare un interessante paradigma di genesi dell'ente, in ragione delle sue peculiarità specifiche, utile anche a ripensare la prospettiva adottata dal legislatore nazionale e i suoi limiti<sup>6</sup>. È noto infatti che le principali esperienze metropolitane europee<sup>7</sup> dimostrano l'esistenza, alla loro base, di un processo spontaneo che parte dal basso. Questo tipo di processo quindi consente di far emergere quelle caratteristiche del territorio, necessariamente diverse da caso a caso, che l'istituzionalizzazione del nuovo soggetto può valorizzare sia al suo in-

---

scendo alle regioni una funzione consultiva.

4 La Corte Costituzionale, con sentenza 3 – 19 luglio 2013, n. 220 (in G.U. 1a s.s. 24/7/2013, n. 30), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo per contrasto con l'art. 77, ovvero contestando non il merito della riforma, ma la strumentazione della decretazione d'urgenza.

5 Legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 *"Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna"*.

6 E. BALBONI, *La città metropolitana tra regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità*, 28 luglio 2014, federalismi.it: *"La Città metropolitana non esiste in sé e per sé: non c'è la categoria della "metropolitanità" nella quale fare confluire e classificare le diverse città pervedere chi sta dentro e chi sta fuori. Esistono, sì, invece, i "problemi" delle città ad alta densità urbana, con popolazioni numerose, stratificate e divise per classi e per quartieri, alti e bassi, per enclaves residenziali ultra privilegiate e per favelas di latta e cartone"*.

7 Comitato Interministeriale per le politiche urbane. *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*. Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale, 20 marzo 2013.

terno, attraverso politiche integrate, che diventando polo di cerniera con le altre realtà metropolitane.

In un quadro nazionale, sostanzialmente omogeneizzante, sembra dunque che il caso di Cagliari, capoluogo di una regione con più ampia autonomia legislativa in materia di enti locali, potrebbe rappresentare un'occasione di sperimentazione di un percorso alternativo, più coerente con le peculiarità e le ragioni di nascita di questo nuovo ente. L'obiettivo da raggiungere, anche grazie a maglie più larghe riconosciute al legislatore speciale, dovrebbe essere quello di creare, prima di tutto attraverso un convincente intervento legislativo, una "piramide rovesciata"<sup>8</sup>, che pur avendo quale perno di responsabilità il comune capoluogo di provincia, sia in grado di valorizzare le peculiarità dei singoli comuni e dei territori.

## 2. I PRECEDENTI PROGETTI DI LEGGE SU CAGLIARI CITTÀ METROPOLITANA

Una valutazione compiuta dell'esito del processo di istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari non può che partire dalle prime proposte di legge, presentate in al Consiglio regionale sardo, che hanno provato a intercettare le esigenze provenienti dal territorio. Fino all'ultimo disegno di legge n. 176 del 2015, poi confluito nella legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, sono stati depositati in Consiglio regionale due proposte di legge, la n. 128, risalente al 1995 e la n. 387 più recente, presentata nel 2012.

### 2.1 La proposta di legge n. 128 del 1995

La proposta di legge n. 128 del 1995, denominata "*Delimitazione, istituzione, funzioni della Città metropolitana di Cagliari. Istituzione della conferenza metropolitana*", contiene già una ipotesi di delimitazione dell'area metropolitana di Cagliari che possiamo definire ristretta. La scelta, secondo i proponenti, voleva assicurare la costituzione di un'unica autorità per il governo di un'area urbana vasta, complessa e con elementi di omogeneità territoriale, economica e sociale. Nella configurazione territoriale cagliaritana, in particolare, si riscontravano legami di stretta interrelazione nell'ambito della prima fascia di gravitazione del capoluogo, fasce di continuità dell'insediamento e dell'urbanizzazione tra i comuni nelle quali poter impostare un nuovo assetto anche di tipo policentrico diffuso ed estensivo. Nel dettaglio, l'ambito geografico intorno al capoluogo era stato diviso in tre semicerchi:

---

<sup>8</sup> A. LUCARELLI, *La Città metropolitana: modello a piramide rovesciata e parlamentarismo razionalizzato*, in *Confronti costituzionali*, 9 giugno 2014.

- la conurbazione cagliaritana, territorio urbanizzato senza soluzioni di continuità, formato dal capoluogo e dalla sua frazione di Pirri e dai comuni all'interno della SS 554, Monserrato, Selargius, Quartucciu e Quartu S.Elena;
- i comuni di Capoterra, Elmas, Assemini, Sestu, Sinnai e Maracalagonis immediatamente contermini al capoluogo ed alla conurbazione;
- i comuni, immediatamente adiacenti a questi ultimi, di Pula, Villa S.Pietro e Sarroch a sud- ovest, di Villaspeciosa, Uta, Decimomannu, Decimoputzu, Villasor, Serramanna, Nuraminis, Monastir, San Sperate e Ussana a nord-ovest e di Serdiana, Dolianova e Soleminis a nord-est.

Rispetto a questi tre gruppi di comuni la relazione al progetto di legge evidenziava il ruolo svolto dal capoluogo sardo di attrazione giornaliera dei *city users*<sup>9</sup> per motivi principalmente professionali, ma anche economici, sociali, commerciali e di servizio (istruzione, sanità..) con progressiva cessione ai comuni contermini della funzione residenziale e terziarizzazione del patrimonio immobiliare di Cagliari<sup>10</sup>. Questa stretta integrazione e i relativi processi di gravitazione determinavano già da allora un forte incremento del numero dei residenti nei comuni contermini il capoluogo sardo, in ragione di un processo migratorio che si è consolidato negli anni.

Questi fenomeni hanno di fatto integrato l'area della conurbazione cagliaritana con i comuni immediatamente confinanti di Capoterra, Elmas, Assemini e Sestu. Rispetto a questo processo insediativo risultano complementari lo sviluppo e il consolidamento in queste aree di nuove polarità tra le quali la zona industriale sul versante occidentale di Cagliari (in particolare l'agglomerato industriale di Macchiareddu sul quale confluiscono i territori di Assemini, Capoterra ed Elmas), il compendio naturalistico del Molentargius e delle Saline ed infine lo sviluppo del Policlinico universitario tra Monserrato e Sestu. Inoltre già all'epoca si riscontrava la presenza di una rilevante quota di risorse territoriali inutilizza-

9 F.ADOBATI, A. DEBERNARDI, V.FERRI, Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012.

10 La relazione alla proposta di legge ha studiato la relazione tra la generazione degli spostamenti nei confronti di Cagliari e la popolazione residente nel comune di origine per illustrare più efficacemente il livello di relazione di ogni singolo comune ogni 1.000 abitanti residenti. I comuni della conurbazione presentano valori che vanno dai 21 spost./giorno ogni 1.000 abitanti di Quartucciu e Quartu S.Elena ai circa 30 di Selargius, mentre per quelli oltre la conurbazione si va da un numero di 16,21 di Sestu ai circa 22 di Capoterra. Se oltre agli spostamenti di natura sistematica (lavoro + studio) si prendono in considerazione anche quelli di tipo discrezionale (altri motivi), che nell'ambito dell'area cagliaritana risultano circa della stessa entità di quelli sistematici, si può affermare che anche dal punto di vista quantitativo le relazioni esistenti sono sicuramente di livello elevato e possono considerarsi come rilevanti della presenza di una "stretta integrazione".

te, che potevano rappresentare un elemento determinante per la nuova politica di assetto del territorio della città metropolitana.

Questi elementi contribuivano ad attribuire al processo di istituzione della città metropolitana di Cagliari una forte connotazione strategica per lo sviluppo non solo di tutta l'area provinciale interessata, ma anche dell'intera regione. Nello specifico poi per il comune di Cagliari portare a compimento il percorso avrebbe consentito la diminuzione del carico di domanda di servizi, che non era in grado di soddisfare e di affrontare totalmente, restituendo al suo tessuto urbano, ormai quasi del tutto compromesso, la strada per ritrovare elementi di identità e vivibilità (Poetto, Molentargius, Fronte Mare, etc.). Dall'altro lato le aree dell'hinterland avrebbero visto riqualificate e valorizzate alcune delle loro vocazioni più dinamiche di tipo industriale, mercantile, di agricoltura specializzata.

Sulla base di questo scenario di area vasta veniva proposta una delimitazione metropolitana comprendente i seguenti comuni: Cagliari, Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartuccio, Quartu S. Elena, Selargius e Sestu. Si trattava – ad avviso dei proponenti – di una soluzione di mediazione tra ipotesi di coincidenza tra città metropolitana e area vasta e perimetro ristretto, coincidente con la SS 554. Quest'area – visti gli obiettivi di riequilibrio globale – era inoltre già dotata di una maglia infrastrutturale sviluppata, in grado di agevolare, se ulteriormente sfruttata (ad esempio a livello di trasporti pubblici), il superamento del fenomeno di congestione del centro urbano, reso ancora più problematico dai movimenti dei pendolari che quotidianamente gravavano sul capoluogo.

Di interesse è altresì la scelta della formula di governo metropolitano prescelta dai proponenti. Era prevista l'elezione diretta del Sindaco metropolitano nella circoscrizione unica metropolitana<sup>11</sup>, contestualmente a quella del Consiglio metropolitano, con doppio turno elettorale nell'ipotesi di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta al primo.

---

<sup>11</sup> Il meccanismo scelto per la elezione del Sindaco e dei consiglieri della Città metropolitana è basato sulla ripartizione del territorio in 36 (trentasei) Collegi uninominali che formano il Collegio Unico Metropolitano (CUM) ai fini della elezione del Sindaco e di 1/4 dei Consiglieri metropolitani. Nella proposta di legge vengono altresì individuati i criteri per la individuazione dei collegi elettorali (continuità territoriale, rispetto di una media di popolazione fra collegi, coerenza socio-economica del bacino territoriale di ciascun collegio), la composizione e formulazione delle schede per l'elezione dei consiglieri metropolitani e del Sindaco, i meccanismi di elezione della loro elezione. Per quanto attiene alla attribuzione dei seggi non assegnati nel CUM è stato studiato un meccanismo proporzionale che parte dalla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e dei singoli candidati non risultati eletti. Per la elezione del Sindaco, qualora nessuno dei candidati superi la soglia del 51% dei consensi, si procederà, la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento, al ballottaggio.

## 2.2 La proposta di legge n. 387 del 2012

Oltre un decennio più tardi la nuova stagione di riforme suggerisce anche la necessità di riprendere la riflessione sull'opportunità di una città metropolitana in Sardegna. Il 2 maggio 2012 viene quindi presentata in Consiglio regionale la proposta di legge n. 387, "*Disposizioni per l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari*", che si inserisce in un contesto istituzionale del tutto rinnovato nel quale le città metropolitane sono oramai a pieno titolo, in ragione della revisione del titolo V della Costituzione, e in particolare del suo articolo 114, enti integranti la Repubblica, in posizione equiordinata rispetto agli altri enti nominati e, parallelamente, l'intero sistema provinciale si sta svuotando di responsabilità. Rispetto alla proposta del 1995 quella in esame prende in considerazione un'area più vasta rispetto a quella delimitata precedentemente. In realtà il progetto di legge ipotizza di affidare alla Giunta regionale la formulazione di una proposta delimitativa da sottoporre alle conferenze, promosse in ciascun comune interessato, che coinvolgono le rappresentanze istituzionali e la cittadinanza, nelle sue articolazioni associative e rappresentanze economiche, sociali e culturali. Sulla proposta così formulata la Giunta, secondo il disegno di legge, promuove referendum consultivi senza quorum di validità. È in ogni caso previsto un meccanismo per superare l'eventuale inerzia della Giunta regionale in una disposizione transitoria che consente una delimitazione automatica *ex lege*, in virtù della quale la "*Città metropolitana di Cagliari comprende i seguenti comuni: Cagliari, Quartu Sant'Elena, Selargius, Assemini, Capoterra, Sestu, Monserrato, Sinnai, Quartucciu, Elmas, Settimo San Pietro, Maracalagonis, Decimomannu.*" Come si vede si tratta di una area metropolitana estesa che tiene conto della parallela attività di elaborazione del Piano strategico Intercomunale dell'Area Vasta di Cagliari per gli anni 2012-2020, che gli stessi comuni citati hanno realizzato. Anche questa proposta conferma l'elezione diretta degli organi metropolitani (Sindaco e Consiglio), che non comporta decadenza di quelli comunali, ma solamente ridefinizione del quadro funzionale. Il progetto di legge distingue tra funzioni che la città metropolitana esercita e funzioni di cui è titolare.

La proposta elabora qualche riflessione maggiore anche sul tema del finanziamento della città metropolitana di Cagliari prevedendo che la finanza dell'ente "*è costituita da entrate proprie, dalla compartecipazione ai tributi erariali regionali, da risorse aggiuntive derivanti dal fondo perequativo nazionale di cui all'articolo 119, comma terzo, della Costituzione e dalle risorse speciali*". Queste ultime sono "*destinate a tal scopo dallo Stato. Tali risorse sono determinate annualmente dal Ministro dell'economia e delle finanze in concerto con il Ministro degli interni ed il sindaco metropolitano della Città metropolitana di Cagliari, tenendo conto delle specifiche esigenze amministrative derivanti dal particolare regime di autonomia previsto dalla presente legge, e sono stanziare annualmente tramite legge finanziaria*". "*Sono previste, inoltre, forme speciali ed ulteriori di finanziamenti in relazione a esigenze specifiche verificatesi durante l'anno e progetti presentati entro il 31 dicembre di ogni anno dal consiglio*".

3. DAL DISEGNO DI LEGGE N. 176 DEL 15 GENNAIO 2015 ALLA LEGGE REGIONALE  
4 FEBBRAIO 2016, N. 2 “RIORDINO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA  
SARDEGNA”

L’approvazione della legge Delrio da un impulso decisivo per l’avvio di un processo complessivo di riforma della *governance* delle autonomie locali, anche delle regioni a statuto speciale. In coerenza con quella nazionale la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 ha un obiettivo ampio, come esplicitamente dichiara la relazione di presentazione del disegno di legge originario n. 176, secondo la quale esso “*considera come necessario e improrogabile il grande obiettivo di riforma del sistema delle autonomie locali della Regione, quale momento propulsivo di modernizzazione di una pubblica amministrazione che deve mirare a essere dinamica, efficiente, economica, il più possibile vicina ai cittadini, capace di individuare soluzioni gestionali e amministrative omogenee nei diversi ambiti territoriali governati*”. Dunque nel più ampio obiettivo di riordino delle autonomie locali si inserisce il riconoscimento definitivo al capoluogo sardo dello status di città metropolitana di Cagliari.

In merito alla rilevanza sulla politica regionale e al significato sugli equilibri territoriali di tale riconoscimento alla sola Cagliari va evidenziato l’emergere di un fronte contrario che, criticando tale scelta definita “centralista”<sup>12</sup>, ha proposto l’alternativa di assicurare uguale riconoscimento alla città di Sassari, in ragione del possesso di identiche caratterizzazioni metropolitane.<sup>13</sup>

---

12 In particolare il Sindaco di Sassari, Nicola Sanna, commentando la prima bozza del disegno di legge regionale ha evidenziato “*Si prefigura un nuovo centralismo regionale. In Sardegna voler assegnare la qualifica di ‘città metropolitana’ a un solo agglomerato urbano, quando invece è risaputo essercene sicuramente due, se non tre significa attribuire ad un solo territorio nuove opportunità di sviluppo negandole ad altri. Questo non è giusto. Si ritiene, invece, che le aree urbane della Sardegna meritino un’attenzione e una strumentazione di autogoverno e quindi risorse finanziarie aggiuntive. Una dotazione che consenta loro di godere delle politiche di coesione nazionale ed europee per le aree urbane, mantenendo le specificità ambientali e territoriali proprie, quali la possibilità di una governance policentrica, paritaria e sussidiaria*” (Intervista al Sindaco su SardiniaPost, 22 novembre 2015).

13 In particolare secondo Omar Chessa, docente di diritto costituzionale all’Università di Sassari, intervenuto al convegno “La città metropolitana del Nord Sardegna: ragioni di una scelta strategica”, il 3 novembre 2015: “La città metropolitana è il nuovo ente locale di area vasta designato dalla legge nazionale Delrio. È un concetto giuridico e non va perciò confuso con l’area metropolitana, che è invece un concetto delle scienze urbanistiche, demografiche, socio-economiche, ecc. (...)La vecchia provincia di Sassari, comprensiva della Gallura, ha due aeroporti, un’università, un numero di abitanti non molto inferiore alla provincia cagliaritano, due camere di commercio, tribunali e corti d’appello, prefettura, distretti industriali tra i più importanti in Sardegna.(...) posto che questa realtà complessa del Nord Sardegna è attualmente in declino, dobbiamo assecondare questa fase declinante, favorendo una ulteriore concentrazione di risorse a favore di chi è già il più ricco e “infrastrutturato”; oppure dobbiamo ripensare l’impianto complessivo del ddl Erriu, per adottare soluzioni istituzionali che valorizzino le realtà locali sarde nel loro complesso?(...)la Sardegna ha bisogno di uno sviluppo equilibrato, che coinvolga tutte le sue articolazioni” territoriali

L'opzione opposta di riconoscere alla sola Cagliari lo status di città metropolitana della Sardegna in realtà ha prima di tutto un importante significato politico, che si sostanzia non tanto nel prevalente rilievo delle sue caratteristiche metropolitane, quanto piuttosto nella sua naturale e storica vocazione, questa si connota per la sua unicità, a svolgere quel rilevante ruolo di *link* nelle relazioni istituzionali soprattutto a livello nazionale e europeo. La città metropolitana è infatti per definizione il volano dello sviluppo economico-sociale di una regione, che le consente di agevolare e implementare le relazioni su progetti strategici con altre regioni italiane o europee. Il nuovo ente, diversamente dalle istituzioni territoriali classiche, è titolare di un potere dinamico, che si sostanzia nella promozione dello sviluppo dell'area che governa, attraverso l'implementazione delle relazioni istituzionali con altre realtà di pari livello<sup>14</sup>. È dunque questa vocazione, riconoscibile nella città di Cagliari e non in quella di Sassari, che legittima una scelta coerente di attribuire solo alla prima il relativo status.

Ciò chiarito preliminarmente, valutando complessivamente la legge regionale è evidente che in essa si è consolidata definitivamente la scelta, diversa da quella del legislatore nazionale, di un "modello ristretto", ovvero, non coincidente con la Provincia di Cagliari, ma limitato al perimetro corrispondente ai territori dei comuni facenti parte del Forum dei sindaci del piano strategico intercomunale o aventi, con la stessa, rapporti di contiguità territoriale o economico-sociale. È questa dunque la principale espressione dell'autonomia del legislatore sardo. Non si tratta di mera diversa perimetrazione territoriale, ma – come *infra*<sup>15</sup> meglio chiarito – di cristallizzare un processo istitutivo di tipo "bottom up", che partendo dalla pre-esistenza di un luogo di discussione con capacità co-decisionale, porta al suo riconoscimento e alla definizione puntuale delle relative responsabilità.

---

14 F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in Rivista Associazione Costituzionalisti Italiani, 10 luglio 2015. Spiega Pizzetti "In questo quadro la città metropolitana si vede riconosciuta una posizione del tuttonuova nel panorama italiano. A questi enti non è attribuito soltanto un "potere statico" di concludere accordi con altri Stati o intese con enti territoriali di altri Stati, così come accade per le Regioni in base all'art. 117 u.c., Cost. Ad essi spetta invece essenzialmente il "compito dinamico" di costruire relazioni con altre città e altre aree metropolitane, anche europee, che siano funzionali allo sviluppo del proprio territorio. Dunque un compito essenzialmente relazionale e promozionale, del quale spetta a ciascuna città definire contenuto e modalità di svolgimento a seconda del progetto strategico di sviluppo di ciascun territorio(...)Va dunque ulteriormente valorizzato il fatto che al centro dell'interesse della città metropolitana sta lo sviluppo del territorio e non il predominante soddisfacimento diretto dei bisogni dei cittadini. Un aspetto, questo, che costituisce il vero elemento identificativo di questi nuovi enti Proprio perché alla città metropolitana è affidato il compito, dinamico e differenziato da città a città, di costruire relazioni con altre parti del mondo che siano utili allo sviluppo del loro territorio e, dunque, anche dello Stato italiano, esse non sono soltanto, né principalmente, enti di area vasta vincolati ad esercitare le loro funzioni avendo principalmente come punto di riferimento la dimensione della propria area territoriale e la tutela dei bisogni e interessi dei cittadini che vi abitano."

15 Sulla diversità dei processi di genesi delle città metropolitane, *top down* e *bottom up* si veda §1.

Il nuovo ente si caratterizza – secondo la relazione introduttiva citata – da “un marcato policentrismo che per dimensioni, importanza demografica e funzioni a essa attribuite gestisce un ambito “ottimale” allargato e in continua crescita”. Obiettivi della città metropolitana di Cagliari sono infatti il rilancio del sistema economico e produttivo del territorio, nonché la prospettiva di inserirsi nell’ambito di iniziative di livello comunitario, quale ad esempio la rete Eurocities, in quanto creano interessanti e proficue interazioni tra le diverse città metropolitane europee.

Nel dettaglio, approfondendo il dettato normativo, la legge regionale, approvata dopo ampio dibattito consiliare e pubblico, dedica all’istituzione della Città metropolitana di Cagliari il Titolo III, Capo I.

L’art. 17, in primo luogo, si occupa di perimetrare ufficialmente l’area della città metropolitana, che viene istituita contestualmente all’entrata in vigore della legge regionale. In tal senso il contenuto della norma ha subito una parziale mutazione rispetto al disegno di legge originario che si preoccupava di definire la platea dei comuni interessati in base a dei criteri finalizzati alla loro individuazione e di delineare un processo di perimetrazione dell’area, presupposto dell’avvio effettivo della città metropolitana. L’art.17, invece, nella nuova formulazione opta per la contestualità della istituzionalizzazione della Città metropolitana di Cagliari con l’entrata in vigore della legge di riforma prevedendo al comma 2 che “*fanno parte della città metropolitana, oltre al Comune di Cagliari, i seguenti comuni: Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant’Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta.*”. In altre parole, come anticipato, si conferma l’adozione di un modello ristretto caratterizzato da un certo grado di flessibilità peraltro solo in uscita, rappresentata dalla possibilità dei comuni elencati tra quelli candidati per legge ad entrare nel nuovo ente di “*esercitare l’iniziativa per il distacco dalla città metropolitana con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri.*” (art. 17, comma 3) entro venti giorni dalla data di approvazione della legge medesima.

Nella fase transitoria di avvio della città metropolitana di Cagliari è previsto che:

- il sindaco del Comune di Cagliari assume le funzioni di sindaco metropolitano al trentacinquesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di riforma;
- entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine di cui al precedente punto la conferenza metropolitana approva l’atto costitutivo e lo statuto della città metropolitana, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione residente e si insedia il consiglio metropolitano;
- è indetta dal Presidente della Regione con decreto emanato non oltre il trentacinquesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge l’elezione del

consiglio metropolitano, composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri pari a quelli eletti nel Comune di Cagliari.

Il processo è completato con la fase di subentro della nuova città metropolitana alla ex provincia “con riguardo al proprio territorio e (...) in tutti i rapporti attivi e passivi e nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica”. In particolare l'art. 18 disciplina le principali fasi di trasferimento delle risorse patrimoniali e personali tra enti.

Con riferimento al sistema di governo l'art. 20 prevede che lo statuto metropolitano possa optare per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. È altresì previsto, in linea con l'esperienza già avviata di altre città metropolitane italiane, che il sindaco metropolitano possa “assegnare deleghe a componenti del consiglio metropolitano secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto”. Nella prassi delle esperienze che riguardano le altre città metropolitane italiane l'istituto della delega al consigliere serve a supportare la ripartizione di responsabilità tecniche di governo, in assenza di un vero esecutivo di area vasta<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni si registra rispetto alla previsione dell'originario disegno di legge un'opzione descrittiva diversa rispetto alla loro declinazione che si presenta nel nuovo testo di legge sostanzialmente nella forma di un rinvio a disposizioni nazionali e regionali vigenti: “alla città metropolitana sono attribuite, oltre alle funzioni fondamentali ad essa proprie, le funzioni della Provincia di Cagliari per il proprio territorio, stabilite dalla presente legge o da altre leggi regionali, quelle attribuite alle unioni di comuni e quelle eventualmente attribuite dai comuni che ne fanno parte.

Una prima valutazione complessiva conferma che il principale (e ad oggi unico sulla carta) elemento di originalità della genesi della città metropolitana di Cagliari è rappresentato proprio dall'aver scelto di perimetrarne i confini intorno a un'area che già presentava, prima del formale riconoscimento di legge, relazioni

---

16 Spiega Prof. Alessandro Sterpa: “La legge Delrio stabilisce gli organi del nuovo ente di area vasta, cioè il sindaco, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana composta dai sindaci del territorio. Le norme statali, dunque, non prevedono un esecutivo collegiale come era invece nel passato con le Giunte delle “vecchie” Province. Su un punto però la legge statale è ambigua, e l'ambiguità normativa ha permesso ad alcuni statuti delle Città metropolitane di sperimentare soluzioni forse al limite del rispetto formale della legge Delrio: è bastato prevedere la possibilità per il sindaco di delegare alcuni consiglieri. (...) I primi Statuti delle Città metropolitane hanno individuato figure differenziate di delegati: si passa dal modello che riconosce meno poteri ai delegati previsto dallo Statuto fiorentino a quelli ben più audaci di Roma e Bologna. Questi ultimi, addirittura, prevedono che i delegati possano adottare atti dei quali assumono la responsabilità. Non a caso alcuni Statuti si spingono ancor più al limite del dettato della legge Delrio quando adottano soluzioni specifiche anche per il lavoro dei delegati formalizzando “organi interni” ossia riunioni più o meno istituzionalizzate. La Città metropolitana di Bari avrà un “Coordinamento dei consiglieri delegati” e così come quella di Roma Capitale pur con un nome solo di poco differente. Oltre i veri e propri coordinamenti, gli altri Statuti prevedono la possibilità (Genova e Bologna) o l'obbligo (Milano) per il Sindaco di convocare i delegati, ma quasi tutti pongono l'accento sul fatto che i delegati debbano essere sottoposti al coordinamento del Sindaco”. A. STERPA, Nelle Città metropolitane spuntano le «pseudo-Giunte», *Quotidiano Enti locali e PA*, 13 aprile 2015

di tipo metropolitano. Si tratta come detto di adesione formale a un tipo di processo istitutivo *bottom up*. Il testo della legge regionale appare invece non incidere particolarmente nel merito del contenuto del ruolo e delle funzioni attribuiti al nuovo ente, che il legislatore regionale preferisce rinviare ad un momento successivo all'istituzionalizzazione della città metropolitana.

#### 4. PROBLEMI E POSSIBILI STRATEGIE GOVERNANCE DELL'AREA METROPOLITANA DI CAGLIARI

Dall'analisi della legge regionale sarda si evince una scelta politica a doppia velocità, probabilmente dipendente dal diverso livello di maturazione delle soluzioni delle principali questioni strategiche di tipo metropolitano. Sotto il profilo della perimetrazione dell'area si è detto che il legislatore sardo ha scelto di sperimentare percorsi di genesi "dal basso", del tipo di quelli ritenuti più coerenti dalla dottrina anche sulla base degli esiti positivi riscontrabili nelle altre esperienze europee. La scelta del modello ristretto è peraltro frutto di una matura rete di relazione tra i comuni che vanno a costituire la città metropolitana di Cagliari, che viene di fatto meramente riconosciuta a livello istituzionale dalla legge regionale.

Rimane invece volutamente aperto il tema delle funzioni che devono essere riconosciute al nuovo ente per soddisfare le esigenze peculiari dell'area vasta ed elaborare le relative strategie, rispetto alle quali peraltro possono già essere individuati alcuni temi prioritari sui quali, a prescindere dall'effettiva riferibilità della relativa azione al nuovo ente, gli attori istituzionali coinvolti (dalla Regione ai singoli comuni) hanno già declinato soluzioni di tipo metropolitano.

##### 4.1 *La delimitazione strategica dell'area metropolitana di Cagliari.*

Con riferimento alla perimetrazione dell'area metropolitana non si può dimenticare che un punto di partenza fondamentale dell'attuale riflessione sulla città metropolitana di Cagliari deve essere individuato nel Piano strategico Intercomunale dell'area vasta cagliaritano che ha coinvolto i sindaci di sedici comuni coinvolti nel processo: Cagliari, Assemini, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Quartu S. Elena, Quartuccu, Pula, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai e Villa S. Pietro.

Tale piano ha definito implicitamente, coinvolgendo i citati comuni, la condivisione per una città metropolitana di Cagliari che ricomprende un'area più estesa<sup>17</sup> rispetto a quella ipotizzata negli anni novanta ed esplicitamente gli elementi fondamentali delle sue *policy* strategiche.

---

<sup>17</sup> L'ampliamento dell'area vasta a 16 Comuni, in particolare l'inserimento di Sarroch, Pula e

TABELLA 1 – Andamento demografico dell'Area Vasta di Cagliari (Censimento 2001 e 2011)

	POPOLAZIONE CENS. 2011	POPOLAZIONE CENS. 2001	VAR. %	% STRANIERI NEL 2011
Area Vasta	412.818	408.158	+1%	2,0%
Cagliari e gli altri 15 comuni dell'area vasta:				
Comune di Cagliari	149.883	164.249	-9%	3,0%
15 comuni minori	262.935	243.909	+8%	1,4%
Dettaglio per i comuni minori dell'area vasta:				
Quartu Sant'Elena	69.296	68.040	+2%	1,9%
Selargius	28.684	27.440	+5%	1,2%
Assemini	26.620	23.973	+11%	1,7%
Capoterra	23.255	21.391	+9%	1,4%
Monserrato	20.449	20.829	-2%	1,2%
Sestu	19.893	15.233	+31%	1,2%
Sinnai	16.730	15.235	+10%	1,0%
Quartucciu	12.825	10.766	+19%	1,1%
Elmas	8.949	7.930	+13%	1,8%
Decimomannu	7.831	6.836	+15%	1,3%
Maracalagonis	7.523	6.731	+12%	1,0%
Pula	7.141	6.535	+9%	2,4%
Settimo San Pietro	6.532	5.949	+10%	0,6%
Sarroch	5.198	5.243	-1%	0,8%
Villa San Pietro	2.009	1.778	+13%	1,5%

FONTE: Rapporto RCAU 2013

Ciò detto, questa ipotesi sembra trovare adeguata conferma analizzando lo scenario di tipo demografico, e le sue relazioni con il territorio. Nelle successive tabelle n. 1 e 2 si evidenziano i fenomeni demografici principali dell'area vasta cagliaritano così come presa in considerazione dal sopra citato Piano strategico.

Villa San Pietro, ha tenuto conto del fatto che a Sarroch porto Foxi si svolge il 90% del traffico delle rinfuse liquide (soprattutto petrolio e suoi derivati; circa 25 milioni di tonnellate nel 2011) della Sardegna, affiancando il traffico di container del porto industriale di Cagliari.

TABELLA 2 – Densità abitativa nell'Area Vasta di Cagliari (Censimento 2011)

	POPOLAZIONE CENS. 2011	POPOLAZIONE PER KMQ	CONTRIB.% ALLA POPOLAZIONE AREA VASTA	CONTRIB.% AL TERRITORIO AREA VASTA
Area Vasta	412.818	371	-	-
Cagliari e gli altri 15 comuni dell'area vasta:				
Comune di Cagliari	149.883	1.752	36%	8%
Area vasta senza Cagliari	262.935	256	64%	92%
Dettaglio per i comuni minori dell'area vasta:				
Quartu Sant'Elena	69.296	720	17%	9%
Selargius	28.684	1.071	7%	2%
Assemini	26.620	227	6%	11%
Capoterra	23.255	341	6%	6%
Monserrato	20.449	3.195	5%	1%
Sestu	19.893	412	5%	4%
Sinnai	16.730	75	4%	20%
Quartucciu	12.825	460	3%	3%
Elmas	8.949	653	2%	1%
Decimomannu	7.831	279	2%	3%
Maracalagonis	7.523	74	2%	9%
Pula	7.141	51	2%	12%
Settimo San Pietro	6.532	281	1,5%	2%
Sarroch	5.198	77	1%	6%
Villa San Pietro	2.009	51	0,5%	4%

FONTE: Rapporto RCAU 2013

Il Rapporto Competitività delle Aree Urbane italiane 2012, presentato a dicembre 2013, è utile in tal senso ad evidenziare le dinamiche demografiche dell'ultimo decennio (2001-2011). Qui si rileva (si veda anche tabella 1) la coerenza delle dinamiche riferite all'area vasta cagliaritano "con la tipica evoluzione da area urbana ad area metropolitana. Esaurita la fase di espansione del maggiore centro urbano, si è infatti progressivamente affermata una successiva fase di stagnazione demografica a favore dell'espansione dei comuni limitrofi al capoluogo cagliaritano. La tendenza è dunque al

*consolidamento di un'area metropolitana più distribuita anche da un punto di vista demografico, secondo un modello policentrico di sviluppo del territorio*<sup>18</sup>.

Nello specifico nella tabella n. 1 si evidenzia un rapporto positivo (+ 1%) derivante dall'aggregazione dei 15 comuni dell'area vasta al capoluogo isolano il quale da solo ha subito nel decennio di analisi un decremento pari al -9%.

Nella tabella 2, sono riportati i dati sulla densità abitativa che concentrano l'analisi sul differenziale esistente tra i comuni in termini di consumo del suolo. Nel capoluogo vivono 1.700 individui per kmq: rispetto al totale dell'area vasta si tratta del 36% della popolazione, che occupa l'8% del territorio. Anche qui è riscontrabile un contributo complessivo in percentuale a popolazione e territorio notevole (rispettivamente pari al 64% e 92%). In particolare si segnala l'apporto in termini di popolazione complessiva di comuni come Quartu S.Elena (17%), Selargius (7%), nonché Assemmini e Capoterra (6%). Dal punto di vista territoriale rilevante la quota territoriale di Sinnai (20%), Pula (12%) e Assemmini (11%). Complessivamente l'area vasta cagliaritana conta dunque un saldo demografico positivo, triplicando la propria popolazione ed estendendo il proprio territorio a polarità che la città metropolitana consentirebbe di mettere a rete.

#### 4.2 Temi e strategie principali dell'area vasta cagliaritana

L'esperienza del Piano strategico intercomunale, in aggiunta a quello comunale adottato da tutti i comuni dell'area, può aiutare a evidenziare i principali temi di *policy* metropolitana che consentono di rendere la città metropolitana di Cagliari volano della ripresa economica. L'idea di base nasceva dalla considerazione che l'area cagliaritana subiva tra i principali problemi quello della dispersione urbana, criticità che si riflette in termini di costi pubblici e collettivi<sup>19</sup>: vi sono costi ambientali, legati all'uso indiscriminato dell'automobile, costi sociali dipendenti dalla ridotta capacità di intervento, costi di inquinamento estetico etc. Si tratta di costi che riducono l'efficienza dell'intero sistema. Si parla in tal senso di "città dispersa"<sup>20</sup>, che risultava in gran parte priva degli adeguati collegamenti tra le polarità strategiche dell'area.

18 Rapporto Competitività delle Aree Urbane italiane 2012, pag. 230.6

19 R. CAMAGNI, M. CRISTINA GIBELLI, P. RIGAMONTI, *I costi collettivi della città dispersa*, Allinea collana Politiche urbane e territoriali, 2002. Nella monografia (pp. 25-26) in particolare si opera una distinzione tra costi collettivi e costi pubblici, individuando i temi "cruciali" del costo della dispersione urbana che possono essere così riassunti: costo economico del consumo/spreco dei suoli agricoli e dei beni naturali, costo ambientale delle esternalità negative scaricate sui comuni vicini in termini di mobilità, costo di un ammortamento accelerato della città centrale, costi di impatto ambientale relativi al consumo di risorse finite o scarse, costi sociali in termini di perdita dell'"effetto città" e in termini di segregazione, i costi di inquinamento estetico, il costo pubblico per la costruzione di infrastrutture di trasporto.

20 R. CAMAGNI, M. CRISTINA GIBELLI, P. RIGAMONTI, *I costi collettivi della città dispersa*, op. cit. pp. 17-18.

Queste caratterizzazioni suggeriscono, a tutt'oggi, di riorganizzare la città secondo un modello metropolitano policentrico, in grado di recuperare le storiche centralità, valorizzando le relazioni trasversali tra i centri urbani più sviluppati attraverso sistemi di mobilità integrati e accessibili. Questo nuovo tipo di organizzazione urbana garantisce la riduzione dei costi determinati dalla dispersione e, contestualmente, l'aumento della competitività anche fuori dal territorio metropolitano. Superando l'egoismo municipalistico il nuovo modello di policentrismo metropolitano a rete consente di elaborare una nuova visione dell'area vasta improntata a efficienza territoriale (in termini di mobilità e razionalizzazione dell'uso delle risorse del suolo), a qualità territoriale (qualità dell'ambiente e del lavoro, attrattività) e identità territoriale (riconoscibilità dei luoghi e valorizzazione delle specificità locali).

Le linee strategiche definite dal piano, che sembrano poter essere ancora attuali, sono quattro: a) ambiente; b) mobilità; c) residenzialità; e d) servizi. Rinviano al successivo paragrafo la trattazione del tema della mobilità, che necessita, vista l'estrema rilevanza strategica per la città metropolitana, di uno specifico approfondimento si possono invece esporre alcune riflessioni con riferimento agli altri temi.

Per quanto riguarda l'ambiente va evidenziato che la città metropolitana di Cagliari presenta complessi fenomeni di interazione tra attività ambientali e umane. Un esempio molto significativo è rappresentato dal complesso dello Stagno di Cagliari-Laguna di Santa Gilla che costituisce la più vasta zona umida della Sardegna, habitat di estrema rilevanza per la presenza di specie rare, riconosciuto a livello internazionale come area SIC. Tale sistema, compreso nel territorio dei comuni di Assemini, Cagliari, Capoterra ed Elmas, è interessato da diversi livelli d'uso: attività di acquacoltura, estrazione di sale, attività industriale (presenza delle strutture e degli impianti del CASIC -Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari), insediativo, infrastrutturale (Porto canale e Aeroporto, dorsale ferroviaria FF.SS.). È evidente che negli anni la qualità ambientale è stata fortemente compromessa in ragione degli scarichi incontrollati, dei reflui di origine industriale etc. In ambito ambientale rientra, tra le altre<sup>21</sup>, la *policy* della tutela e valorizzazione dell'ambiente, che assume un valore strategico centrale in virtù delle numerose emergenze e necessità di salvaguardare e conservare le risorse ambientali<sup>22</sup> di cui l'area può usufruire.

Il tema della residenzialità si colloca a pieno titolo nella strategia di un'area nella quale deve essere governata l'evoluzione demografica con le caratteristiche di dispersione urbana di cui si è parlato e le questioni ad essa connesse. In questo ambito possono essere sviluppate le seguenti *policy* strategiche:

---

21 Le altre enumerate dal Piano sono: sistema energetico ambientale, difesa del suolo e assetto idrogeologico.

22 Vengono nello specifico proposti interventi nei diversi sistemi presenti. Sistemi delle Aree umide (Stagno di Molentargius e, già citato, Laguna di Santa Gilla), Sistema dei Parchi (urbani, Sette Fratelli, Gutturu Mannu-Monte Arcosu), Sistema dei paesaggi agrari.

- abitare sociale: ovvero soluzioni sostenibili per soddisfare i bisogni abitativi delle fasce deboli della popolazione;
- qualità dell'abitare: ovvero azioni volte a riprogettare lo spazio urbano con progetti ecocompatibili;
- studio delle dinamiche territoriali di area vasta: la progettazione di area vasta non può prescindere dalla conoscenza delle dinamiche territoriali, da interpretare e valorizzare tramite gli strumenti di pianificazione territoriale.

Possono essere presi in considerazione l'offerta dei servizi collettivi alle popolazioni, che a diverso titolo usufruiscono e abitano il territorio di area vasta. In particolare vi rientrano servizi alle imprese e servizi alle comunità.

Con riferimento ai servizi alle imprese è possibile riscontrare nel territorio una serie di attività imprenditoriali e di servizi in grado di generare attorno ai temi della sostenibilità, della ricerca, dell'innovazione tecnologica, dell'ambiente, del turismo, della cultura, dell'industria e delle infrastrutture una convergenza finalizzata ad implementare l'attrattività della zona. In questa linea di intervento trovano spazio azioni nel settore della ricerca e dello sviluppo, del turismo e cultura, industria e infrastrutture. I servizi alle comunità, invece, hanno quale obiettivo la riduzione tra le disparità tra persone e gruppi, il miglioramento delle condizioni delle categorie svantaggiate e il rafforzamento della comunità solidale. Le linee possibili di intervento possono essere articolate in due tipologie: tempo libero e sport e qualità della vita e servizi alla persona. In questa seconda tipologia ad esempio possono rientrare i Piano locali unitari dei servizi alla persona (PLUS) che garantiscono servizi unitari con l'obiettivo di mettere in rete i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari.

#### 4.2.1 Strategie e azioni per la mobilità metropolitana

Il sistema cagliaritano dei trasporti e della mobilità è stato interessato da una serie di interventi di pianificazione e infrastrutturali che hanno cercato di superare il tradizionale scarso ricorso all'uso del trasporto pubblico, che caratterizza l'area vasta cagliaritana. In tal senso la *policy* della mobilità dovrebbe tenere conto dei temi già declinati nel PRS (Piano di Sviluppo Regionale) 2014-2019 nel quale sono state individuate alcune priorità di intervento: a. il potenziamento dell'accessibilità interregionale, b. l'efficientamento e sostenibilità dei trasporti regionali e locali e da ultimo c. il nuovo modello di *governance*. In particolare con specifico riferimento al tema dell'efficientamento, il PRS prevede per quel che in questa sede interessa, tra le azioni, che “*i bacini territoriali sono gli ambiti di applicazione dell'integrazione tariffaria, dell'informatizzazione dei processi di pianificazione e gestione dei servizi e di razionalizzazione del ruolo dei diversi operatori/concessionari. In questa direzione è stata avviata una prima sperimentazione di integrazione tariffaria, a partire dal mese di ottobre 2014, nell'area metropolitana di Cagliari (DGR 31/18 del 5*

agosto 2014)” e in relazione alla nuova *governance* che “*occorre valorizzare il ruolo delle autonomie locali, rendendole partecipi nelle scelte di pianificazione e autonome nella gestione dei servizi di TPL*”.

Tra i progetti prioritari rispetto all'intero sistema dei trasporti vi è la realizzazione della metropolitana di superficie di area vasta, asse portante della riorganizzazione del sistema di trasporti gommato, che dovrà assumere la funzione di redistribuzione all'interno del progetto complessivo di integrazione modale e tariffaria. Attualmente esiste una linea di circa 12 km, che collega il centro cittadino con il comune di Monserrato, fino al Policlinico universitario. La tratta è stata già oggetto di due interventi di prolungamento: i cantieri, aperti nel 2010 per il prosieguo della linea 1 – da Monserrato Gottardo al Policlinico Universitario – hanno consentito l'allungamento fino al Policlinico di Monserrato, inaugurato il 14 febbraio 2015, mentre la linea 2, Monserrato Gottardo-Settimo San Pietro, i cui cantieri sono stati aperti nel 2012, è stata attivata il 3 aprile 2015.

Per il prossimo futuro sono previsti ulteriori sviluppi della linea. In particolare con le risorse del POR Sardegna 2007-2013, Asse V, sono stati finanziati interventi sulla linea riguardanti “*Linea Repubblica – CIS*”<sup>23</sup> per il quale la d.G.R. n. 43/26 del 28.10.2014 aveva previsto un importo di 6 milioni di euro e “*Rad-doppio Caracalla – L. Gennari, completamento e adeguamento fermate, stazioni, rete di segnalamento di terra di tutte le linee esistenti e CRM*”, per il quale la stessa deliberazione aveva stanziato un importo di 8,4 milioni di euro circa. Entrambi gli interventi, alla luce della progettazione presentata dall'Arst, azienda regionale dei trasporti incaricata della realizzazione dell'opera, hanno necessitato di una integrazione di finanziamento a valere delle risorse del POR FESR 2014-2020. È stato inoltre previsto che nei primi mesi del 2016 l'opera venga data in appalto. Questo nuovo collegamento consentirà il completamento di un sistema intermodale che coinvolge nell'area di destinazione la stazione RFI, quella della Arst, l'accesso al porto passeggeri e capolinea di numerose linee del trasporto urbano.

A completamento del sistema metropolitano di trasporto è opportuno segnalare anche gli interventi da parte di RFI di ulteriore rafforzamento della tratta ferroviaria Cagliari-Elmas-Assemini-Decimomannu, in particolare finalizzati a “*velocizzare*” il collegamento, così da ospitare un traffico con caratteristiche urbane.

Le previsioni di aumento demografico nei comuni limitrofi, in gran parte determinato dallo spopolamento del centro cittadino, consoliderà il ruolo del capoluogo quale polo erogatore di servizi, rendendo indispensabile e non più prorogabile lo sviluppo di collegamenti infrastrutturali con gli insediamenti interni.

Di pari importanza per lo sviluppo del sistema metropolitano è l'Accordo di Programma denominato “*Programma integrato per lo sviluppo urbano e la mobilità ciclabile, pedonale e pendolare nell'area metropolitana di Cagliari*”, approvato con de-

---

23 Il primo intervento “*Linea Repubblica – CIS*” è parte di un progetto più ampio che prevede il collegamento metropolitano da Piazza Repubblica a Piazza Matteotti, stimato inizialmente per 20 milioni di euro, di cui 14 milioni gravanti sui fondi del Piano di Azione Coesione.

libera 11 luglio 2012, 30/12, che interessa il territorio dei 16 Comuni dell'area, che rappresenta un'azione comune indicativa della volontà di integrare anche a questo livello le politiche dei trasporti.

Lo sviluppo rispetto a questi progetti del sistema complessivo del trasporto pubblico ha in ogni caso un duplice obiettivo:

- garantire un servizio minimo efficiente per soddisfare le esigenze di mobilità di quegli utenti abituali che per esigenze varie (economiche, sociali e di servizio) ricorrono al servizio di trasporto pubblico;
- aumentare l'attrattività nei confronti degli utenti occasionali che devono essere incentivati all'uso del mezzo pubblico da un'offerta di TPL che consenta di preferirne l'uso all'automobile privata.

#### 4.3 I possibili obiettivi delle policies metropolitane

Nell'ottica di un necessario approfondimento del ruolo della città metropolitana di Cagliari, rinviato dalla legge regionale al prossimo futuro, l'analisi appena svolta dei temi strategici può essere utile a elaborare un ipotetico cruscotto di obiettivi, corrispondenti a singole *policies* metropolitane, cui si potrebbero ricondurre le funzioni del nuovo attore istituzionale. Anche in questo caso, grazie all'autonomia maggiore del legislatore sardo, dovrebbe essere realizzato un processo esattamente inverso a quello ipotizzato dalla legge nazionale, che omologa le funzioni delle città metropolitane che essa stessa riconosce. Un processo di questo tipo sembra, infatti, più adeguato al tipo di *governance* che consente di attuare la città metropolitana. La tabella n. 3 prova a sintetizzare gli obiettivi per singolo tema strategico come definito dal pianto intercomunale di area vasta:

TABELLA 3 – Strategie e obiettivi della città metropolitana di Cagliari

TEMA STRATEGICO	OBIETTIVO
Ambiente	valorizzazione dei paesaggi identitari, anche attraverso una rete facilmente accessibile di servizi gestiti da un governo metropolitano
	salvaguardia delle eccellenze ambientali e delle risorse paesaggistiche
	programmazione rinnovabile nel campo delle energie alternative
	sviluppo degli strumenti per la gestione integrata e sostenibile della risorsa idrica

Mobilità	favorire l'integrazione tra vettori
	modalità di interazione tra soggetto privato e pubblico per l'erogazione dei servizi di trasporto
	individuazione dei principali nodi di una rete di mobilità d'area vasta
Residenzialità	implementazione di strumenti sovra comunali per la gestione degli incrementi demografici
	implementazione delle politiche abitative di qualità e coordinamento
	politiche di riqualificazione e recupero dei centri urbani
Servizi	decentramento dei servizi
	<i>governance</i> multiservizi per l'area vasta
	qualità dei livelli minimi essenziali

FONTE: Rapporto RCAU 2013

## 5. OSSERVAZIONI SUI CONTENUTI DI UN POSSIBILE PROGETTO DI LEGGE PER LA CITTÀ METROPOLITANA DI CAGLIARI

L'istituzione della città metropolitana di Cagliari è, dal 4 febbraio 2016, legge, dopo vent'anni di dibattito politico e pubblico. Si tratta di un fatto storico-istituzionale che presenta indubbi profili di rilevanza anche scientifica. Come più volte evidenziato lo studio del percorso di istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari non è solo fine a se stesso, ma può rappresentare l'occasione per testare la percorribilità in Italia di processi di genesi delle città metropolitane, che abbiano origine "dal basso", ovvero procedono per sussunzione delle problematiche dell'area metropolitana nell'ambito di linee strategiche di sintesi che consentono, solo alla fine, di definire il quadro delle responsabilità del nuovo soggetto istituzionale. In secondo luogo l'esperienza del capoluogo sardo si presenta caratterizzato anche da aspetti peculiari rispetto ai modelli tradizionali di città metropolitana, trattandosi di una realtà fortemente dimensionata soprattutto dal punto di vista demografico e delimitata geograficamente dal mare, quindi con uno sviluppo urbano non concentrico. Riconoscere a questa città una *governance* di tipo metropolitano significa dunque condividere la preferenza per un modello del tutto eterogeneo rispetto a quello fatto proprio dal legislatore nazionale, omologante, ancorato a *standard* quantitativi e tendenzialmente basato su processi di istituzionalizzazione *top down*, ovvero di riconoscimento dall'alto.

Quali sono le conseguenze della condivisione di un modello di questo tipo?

Sotto il profilo della delimitazione geografica l'autonomia regionale ha consentito di superare la pragmatica coincidenza tra la città metropolitana e la provincia che potrebbe rivelarsi non strategica in termini di perequazione di servizi. La perimetrazione della città metropolitana di Cagliari, che coinvolge sedici comuni minori<sup>24</sup>, può essere giustificata da saldi positivi demografici e in particolare dalla compensazione tra il decremento demografico del capoluogo e l'aumento dei comuni contermini, segnale quest'ultimo di una relazione tra i due fenomeni che deve essere gestita strategicamente per evitare che si traduca in semplice dispersione urbana. Altro fattore ancora più rilevante, ai fini della delimitazione, è l'esistenza di un rapporto già consolidato tra il capoluogo e i comuni contermini di attrazione della popolazione residente nei secondi verso il centro erogatore di servizi. Vi sono poi ulteriori elementi strategici del processo, quali ad esempio la messa in rete di polarità presenti nell'area o la esistenza di relazioni associative o di collaborazione già sperimentate.

Quello della perimetrazione è peraltro, ad oggi, il profilo caratterizzante il modello cagliaritano che poggia su una riflessione più consolidata e matura, motivo per il quale è stato confermato nel testo di legge regionale. Rimangono aperti invece gli scenari riguardando la forma di governo del nuovo ente e, soprattutto, il quadro delle sue responsabilità.

Quanto alla questione della forma di governo, dovrebbe opportunamente orientarsi, attraverso la relativa scelta statutaria, verso un modello di legittimazione diretta degli organi metropolitani, il sindaco e il consiglio metropolitano. Le ragioni della preferenza possono essere individuate nella stessa natura politica delle funzioni riconosciute al nuovo soggetto istituzionale che deve essere pensato come un ente direttamente responsabile delle *policy* che implementa di fronte ai cittadini, che ne scelgono i rappresentanti. Ciò pare valere a maggior ragione nell'ipotesi in cui, come accade nel caso cagliaritano, la delimitazione territoriale non coincide con l'area vasta provinciale, ma con un'area in via di integrazione, nel cui ambito la delega della scelta dei rappresentanti ridurrebbe il valore strategico dell'introduzione del nuovo ente.

Centrale dal punto di vista strategico sarà l'elaborazione del quadro delle responsabilità del nuovo ente in termini di funzioni, cui dovrà parallelamente seguire una adeguata riflessione sulle fonti di finanziamento. Si è visto che il processo di genesi percorribile in una città metropolitana di una regione a statuto speciale può prendere avvio dall'analisi delle problematiche di contesto al fine di definire i temi strategici dell'area, dai quali dedurre le funzioni amministrative che caratterizzeranno il nuovo soggetto. Nel caso cagliaritano si può evidenziare la rilevanza dei temi ambientali, declinati sotto il profilo non solo

---

24 W.TORTORELLA, M.ALLULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*. Marsilio 2014, pag. 18. La città di Cagliari viene considerata, insieme a Catania e Bologna, appartenente alle aree metropolitane ristrette, caratterizzate da rapida diminuzione dell'integrazione al crescere della distanza. In queste aree è semplice definire un primo e un secondo ring, nel primo, prossimo alle città, è il luogo dell'integrazione forte, il secondo interagisce debolmente con la città stessa.

della valorizzazione e tutela, ma anche della difesa del suolo e tutela idrogeologica, della rete di trasporti pubblici e relative infrastrutture, della promozione dello sviluppo economico e delle politiche sociali (si ricorda a tale proposito il tema strategico della residenzialità). In tal senso la legge regionale sembra rimandare la riflessione sul quadro delle responsabilità del nuovo ente a un successivo approfondimento di settore, benché ad oggi sia già possibile ipotizzare un cruscotto di obiettivi il cui raggiungimento risulta desiderabile per la nuova realtà metropolitana.

In questa sede pare opportuno evidenziare come nel caso della città metropolitana di Cagliari l'area considerata potrebbe trarre sicuri vantaggi competitivi dall'integrazione delle politiche lungo gli assi strategici descritti. Date le sue caratteristiche sembra potersi condividere l'idea dei sindaci, già maturata nelle precedenti esperienze di pianificazione intercomunale, di sviluppare un modello metropolitano policentrico, che metta a sistema le principali polarità dell'area: quello industriale, l'aeroporto e il porto, il polo erogatore dei servizi, quello ambientale e quello culturale. Il sistema deve rafforzare le infrastrutture e implementare le politiche dei trasporti pubblici che creano i *link* tra le polarità messe a rete. Il modello di relazione così strutturato serve a creare una integrazione all'interno del nuovo attore istituzionale, ma anche a renderlo attrattivo e competitivo verso l'esterno, ovvero a inserirlo di diritto nel *network* delle città metropolitane italiane e dell'area mediterranea.

In altre parole, al di là del risultato di sicuro valore raggiunto nella legge regionale appena approvata di dare avvio all'istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari, è del tutto evidente che la sua effettività dipenderà da azioni politiche successive che le garantiscano di emanciparsi dal modello di gestione politica classico, di sperimentare forme di *governance* più moderne e adeguate alla complessità delle esigenze della propria comunità e di svolgere per la Sardegna il ruolo di volano della ripresa sociale ed economica per il prossimo futuro.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- F.ADOBATI, A. DEBERNARDI, V.FERRI, *Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012.
- E. BALBONI, *La città metropolitana tra regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità*, in *Federalismi – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 28 luglio 2014.
- R. CAMAGNI, M. C. GIBELLI, P. RIGAMONTI, *I costi collettivi della città dispersa*, Allinea collana Politiche urbane e territoriali, 2002.
- A. LUCARELLI, *La Città metropolitana: modello a piramide rovesciata e parlamentarismo razionalizzato*, in *Confronti costituzionali*, 9 giugno 2014.
- F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista Associazione Costituzionalisti Italiani*, 10 luglio 2015.
- A. STERPA, *Nelle Città metropolitane spuntano le «pseudo-Giunte»*, *Quotidiano Enti locali e PA*, 13 aprile 2015.
- W. TORTORELLA, M. ALLULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*. Marsilio 2014.
- G. ZASSO, *Uniti è meglio*, *Almanacco di Cagliari* 1991.

## ULTERIORE DOCUMENTAZIONE

Piano Strategico Intercomunale Area vasta di Cagliari

Comitato Interministeriale per le politiche urbane. *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*. Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale. 20 marzo 2013

Rapporto Competitività delle Aree Urbane italiane 2012



# Struttura e dinamica delle aree metropolitane in Italia. Uno studio nazionale comparato (1991-2011)\*

MATTEO COLLEONI  
(UNIVERSITÀ DI MILANO BICOCCA)

## RIASSUNTO

*Il primo interesse nazionale nei confronti delle aree metropolitane rinvia agli anni settanta dello scorso secolo, stimolato dalla crescita di popolazione attorno alle principali conurbazioni metropolitane del Paese e legato al dibattito sulla costruzione di enti amministrativi a carattere metropolitano. Da allora la presenza delle aree metropolitane è stata accolta dalla saggistica tematica accomunata dall'obiettivo di identificarne la collocazione territoriale e la struttura socio-demografica. Similmente agli studi anglosassoni degli anni cinquanta, quelli nostrani definiscono le aree metropolitane combinando criteri di omogeneità, di interdipendenza e morfologici. Una simile attenzione all'integrazione dei criteri definitivi è presente in questo studio finalizzato a identificare le aree metropolitane in Italia e a studiarne l'evoluzione nel periodo compreso tra il 1991 e il 2011. Realizzato sui dati dei Censimenti della popolazione e delle abitazioni e dei Censimenti dell'industria, dei servizi e delle istituzioni del 1991 e 2011, lo studio è premesso dall'analisi della dinamica demografica urbana italiana di lungo e medio periodo finalizzata a descrivere i processi socio-territoriali che hanno portato alla formazione delle aree metropolitane. La presentazione del metodo e delle tecniche di analisi utilizzate per identificare le aree metropolitane e per rappresentarne la collocazione sul territorio conduce poi all'analisi della struttura e della dinamica metropolitana italiana negli ultimi vent'anni.*

**PAROLE CHIAVE:** *aree metropolitane, aree urbane, dinamica socio-demografica, mobilità, pendolarismo, urbanizzazione, sub e peri-urbanizzazione, addetti, GIS, zonizzazione*

\* Lo studio è stato realizzato con Mario Boffi dell'Università di Milano Bicocca.

## 1. INTRODUZIONE

A partire dalla metà degli anni settanta dello scorso secolo l'argomento della fuga dalla città ha ricevuto sempre più attenzione nella saggistica giornalistica italiana e, in molti casi anche, in quella scientifica. L'interesse trovava ragione nel fatto che per la prima volta dall'unità d'Italia le grandi città cedevano popolazione ai comuni di più piccole dimensioni. Il crescente peso demografico delle città medie alimentava poi le argomentazioni sull'attrattività dei comuni in cui minore popolazione e migliore accessibilità ai servizi si combinavano nell'aspettativa di una più elevata qualità di vita.

Entrambe le spiegazioni sopravvalutavano la capacità della sola dimensione demografica di spiegare il cambiamento urbano e non tenevano in giusto conto il ruolo esercitato dal territorio nella formazione delle città. Come bene sapevano gli autori classici, senza l'elevata densità territoriale e l'eterogeneità sociale dei suoi componenti la numerosità della popolazione non basta a fare di un insediamento una città (Wirth 1928). Se la crescita demografica è solo un indizio della presenza urbana, allo stesso modo la sua diminuzione non è prova né del suo declino né del ritorno alla campagna dei suoi abitanti. Nelle diverse fasi del loro ciclo di crescita (Hall e Hay 1980, Van den Berg et. al. 1982) le città hanno attratto e ceduto popolazione cambiando morfologia ma non perdendo, per questo, la loro caratterizzazione urbana. In tal senso, il riferimento ai sistemi e alle aree metropolitane trova prioritaria giustificazione nella necessità di identificare nuove conformazioni urbane che oltrepassano i limiti dei comuni che li compongono.

Il primo interesse nazionale nei confronti delle aree metropolitane rinvia agli anni settanta dello scorso secolo, stimolato dalla forte crescita di popolazione attorno alle principali conurbazioni metropolitane del Paese e legato al dibattito sulla costruzione di enti amministrativi a carattere metropolitano (Martinotti 1994). Da allora la presenza delle aree metropolitane è stata accolta dalla saggistica tematica, accomunata a questa dall'obiettivo di identificarne la collocazione territoriale e la struttura socio-demografica. Similmente agli studi anglosassoni degli anni cinquanta (sulle *Standard Metropolitan Areas*, negli USA, o le *Functional Urban Regions*, nel Regno Unito), quelli nostrani definiscono le aree metropolitane combinando criteri di omogeneità, di interdipendenza e morfologici. Rispetto ai primi studi italiani, che identificavano le aree metropolitane sulla base di criteri innanzitutto di omogeneità (Acquarone 1961, Ardigò 1967, Cafiero e Busca, 1970), in quelli successivi agli anni ottanta esse sono l'esito della combinazione di requisiti di elevata consistenza demografica e densità occupazionale extra-agricola (che rinviano ai criteri di omogeneità) con requisiti di forte presenza di flussi di pendolarismo (che rimandano invece ai criteri di interdipendenza). Si muovono in questa tradizione i primi studi di Cafiero e Cecchini (1990), di Ercole e Zonta (1991) e, più tardi, quelli realizzati dall'Istat (1994, 2005) per definire i Sistemi locali e le Regioni funzionali del lavoro e la proposta di Boatti (2008) per delimitare le aree funzionalmente omogenee e i sistemi interconnessi di località.

Questi studi condividono una comune attenzione nei confronti dei flussi di pendolarismo, ad integrazione di quella più tradizionale per le dimensioni di omogeneità, e una pari noncuranza per i criteri morfologici, che sono invece oggetto d'analisi della tradizione di studi metropolitani sugli ambienti insediativi (Boeri, Lanzani e Marini 1993, Palermo 1997, Balducci 2005, Calafati e Veneri 2013). Sebbene attento alla sola continuità edilizia, una delle tante variabili del paradigma morfologico-territoriale, lo studio sulle aree metropolitane di Bartaletti (2009) è quello più orientato all'integrazione dei criteri. Ispirandosi al metodo d'identificazione delle *Standard Metropolitan Areas* statunitensi, Bartaletti identifica le città centrali delle aree metropolitane in base alla consistenza di addetti alle attività manifatturiere e ad una selezione di attività terziarie a vocazione metropolitana, aggregandovi poi i comuni che soddisfano requisiti di incremento demografico, densità della popolazione, pendolarismo e continuità dell'area edificata (Boffi, Colleoni e Palvarini 2012). In tal modo lo studio individua 33 aree metropolitane sul territorio nazionale, alcune delle quali contigue e raggruppate in un numero inferiore di aree consolidate.

Un'uguale attenzione all'integrazione dei criteri definitivi è presente in questo studio finalizzato a identificare le aree metropolitane in Italia e a studiarne l'evoluzione nel periodo compreso tra il 1991 e il 2011. Similmente ad alcuni studi realizzati a livello europeo (FOBRP 2011), quello proposto si caratterizza per la scelta di considerare metropolitane le aree che rispondono a specifici requisiti di densità di funzioni metropolitane. Un secondo elemento che contraddistingue lo studio è l'elevato dettaglio territoriale dell'analisi, il comune e – dove possibile – la sezione di censimento, che rispetto ad unità più aggregate consentono di meglio descrivere un fenomeno come quello metropolitano sempre più trasversale rispetto ai confini amministrativi. Realizzato sui dati dei Censimenti della popolazione e delle abitazioni e dei Censimenti dell'industria, dei servizi e delle istituzioni del 1991 e 2011, lo studio è premesso dall'analisi della dinamica demografica urbana italiana di lungo e medio periodo finalizzata a descrivere i processi socio-territoriali che hanno portato alla formazione delle aree metropolitane italiane. La presentazione del metodo e delle tecniche di analisi utilizzate per identificare le aree metropolitane e per rappresentarne la collocazione sul territorio conduce poi all'analisi della struttura e della dinamica metropolitana italiana negli ultimi vent'anni.

## 2. LA DINAMICA DEMOGRAFICA URBANA ITALIANA DI LUNGO E MEDIO PERIODO

Nell'ultimo quarantennio le città più grandi del Paese hanno perso popolazione, raggiungendo quota 9 milioni e 236 mila nel 2011 su un totale di 59 milioni e 434 mila (il 17% circa del totale). Il calo demografico, le cui cause sono sia naturali (la diminuzione della natalità) sia migratorie (la riduzione dei trasferimenti di residenza in entrata, in particolare, da altri comuni italiani), ha interessato so-

prattutto le grandi città del nord (-26% di popolazione nel 2011 rispetto al 1971) e meno quelle del sud (-14%) e del centro Italia (-7%, vedi tavola 1). Come avremo modo di dire più avanti, ciò ha avuto conseguenze sulla formazione e sulla struttura delle aree metropolitane, essendo quelle più estese e composite del nord Italia il risultato del più forte trasferimento di popolazione dai centri metropolitani ai comuni sub e peri-urbani. I valori dei saggi di variazione demografica dell'ultimo decennio (2001-2011) fanno osservare una riduzione della perdita di popolazione dei grandi comuni rispetto al medio periodo, sebbene inferiore a quella che consentirebbe di parlare di ri-urbanizzazione (ovvero di crescita dei poli metropolitani). Il fatto poi che in quasi tutte le grandi città del sud (ad eccezione di Bari) e in quelle costiere del nord (Trieste, Genova e Venezia) il calo demografico mostri anche nell'ultimo decennio valori consistenti anticipa un secondo aspet-

TAVOLA 1 – Comuni con più di 250.000 abitanti (nel 1971) per ripartizione geografica, popolazione e anno

Serie storica 1971-2011 – Valori assoluti (\* 1.000) e rapporti

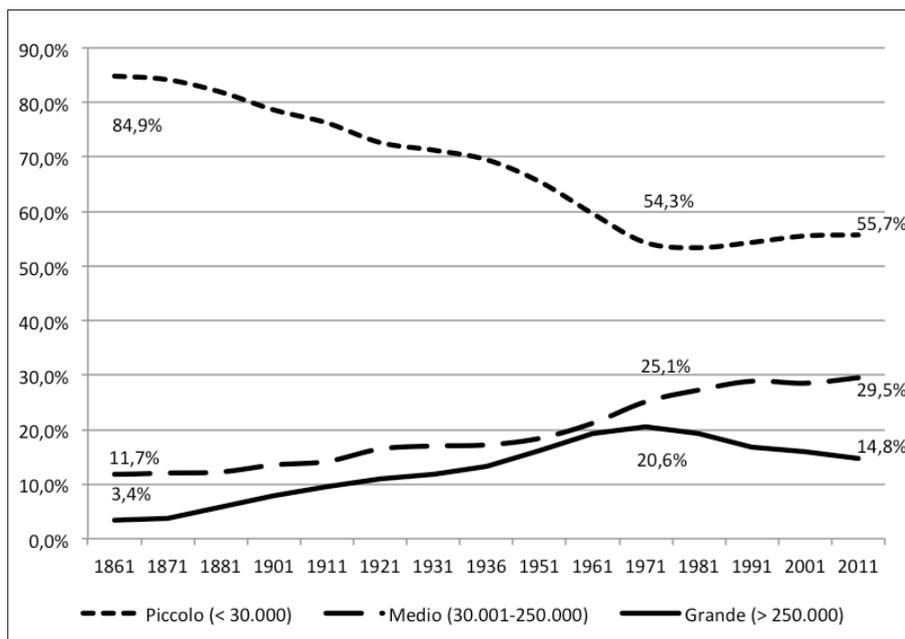
	1971	1981	1991	2001	2011	Saggio di variazione 2011/1971	Saggio di variazione 2011/2001
Torino	1.168	1.117	963	865	872	-26	0,8
Milano	1.732	1.605	1.369	1.256	1.242		-1,1
Venezia	348	332	296	271	261		-3,6
Verona	266	266	256	253	253		-0,3
Trieste	272	252	231	211	202		-4,3
Genova	817	763	679	610	586		-4,0
Bologna	491	459	404	371	371		0,0
<i>Totale nord</i>	5.093	4.794	4.198	3.838	3.788		-1,3
Firenze	458	448	403	356	358		-7
Roma	2.727	2.784	2.721	2.547	2.617	2,8	
<i>Totale centro</i>	3.185	3.233	3.125	2.903	2.975	2,5	
Napoli	1.227	1.212	1.067	1.005	962	-14	-4,2
Bari	357	371	342	317	316		-0,2
Messina	251	260	232	252	243		-3,5
Catania	400	380	333	313	294		-6,1
Palermo	643	702	699	687	658		-4,2
<i>Totale sud</i>	2.877	2.926	2.673	2.573	2.473		-3,9
<b>Totale Italia</b>	<b>11.156</b>	<b>10.952</b>	<b>9.996</b>	<b>9.314</b>	<b>9.236</b>		<b>-17</b>

FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimenti della popolazione e delle abitazioni 1971-2011

to, sul quale torneremo più avanti, riguardante la collocazione delle aree urbane italiane in fasi diverse del processo di metropolizzazione (più avanzata nel centro-nord e più recente nel sud).

La riduzione della popolazione dei grandi comuni a partire dagli anni settanta segna un punto di svolta nella storia della dinamica urbana delle città italiane fino a quel momento caratterizzata dalla forte urbanizzazione. La consistenza demografica dei comuni con meno di 30.000 abitanti, in costante calo dall'unità d'Italia a vantaggio delle grandi città, comincia a stabilizzarsi mentre quella delle città medie prosegue nella sua crescita ma a tassi più contenuti di quelli del periodo precedente. Sebbene nel 2011 la maggioranza della popolazione italiana continui a vivere in comuni piccoli, il peso demografico di questi raggiunge il valore del 56% circa, a vantaggio dei comuni medi, 29%, e grandi, 15% circa (vedi grafico 1).

GRAFICO 1 – Popolazione per classe demografica del comune e anno  
Serie storica 1861-2011 – Valori percentuali



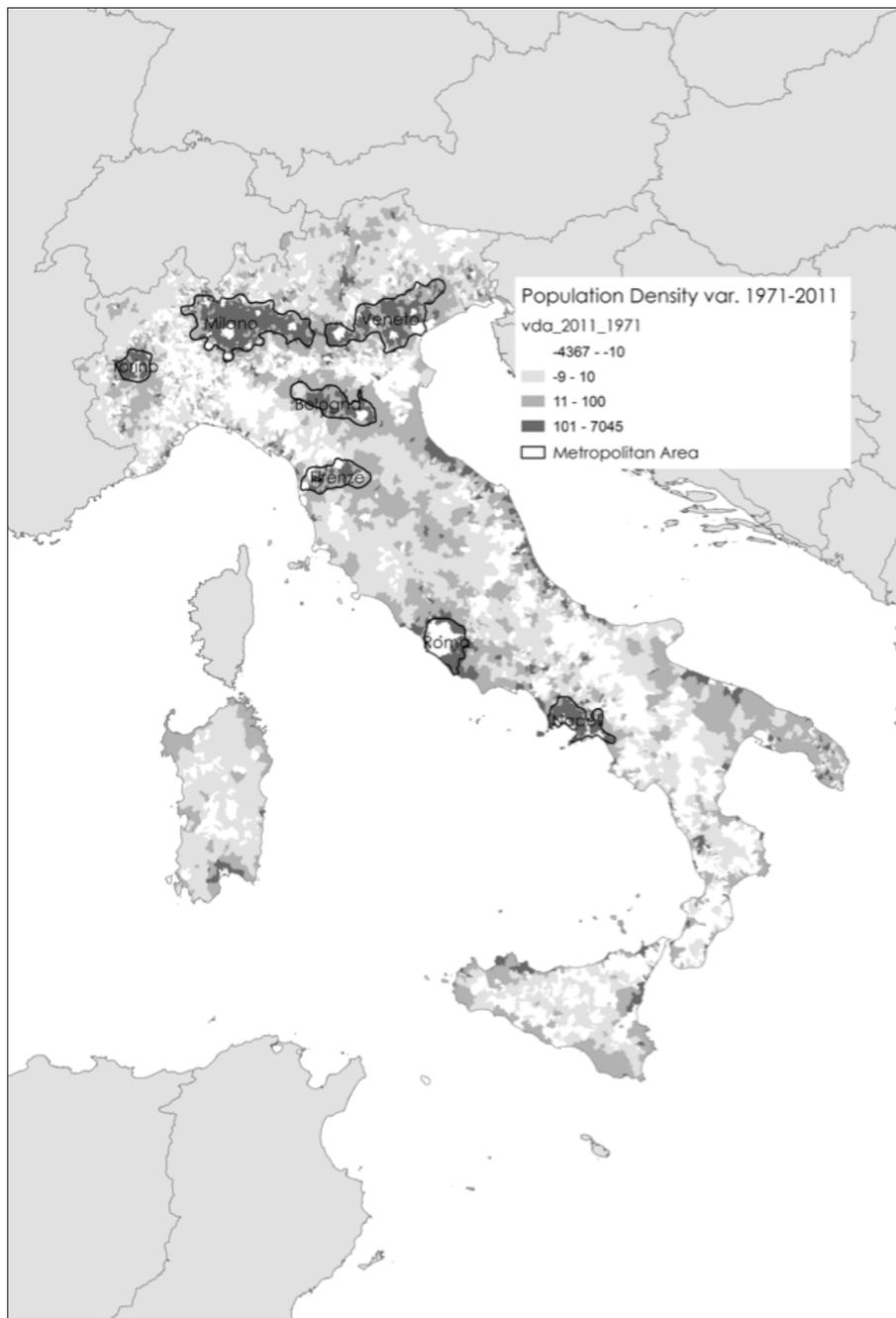
FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimenti della popolazione e delle abitazioni 1861-2011

Piuttosto che un'improbabile fuga alla ricerca di ambienti non urbani, l'analisi territoriale della variazione demografica mostra che il più forte incremento ha riguardato i comuni, di qualsiasi dimensione, posti nelle aree di gravitazione delle maggiori città a vocazione metropolitana. L'analisi di medio periodo della variazione della densità demografica mostra infatti la presenza di aree uniformi, piuttosto che disperse, di incremento e di decremento (vedi Figura 1). L'incremento ha interessato i comuni suburbani e, in seguito, quelli peri-urbani che gravitano attorno non solo alle metropoli ma anche alle città capoluogo di provincia. Chiaramente visibili attorno alle grandi città italiane, si tratta di aree di comuni il cui aumento demografico è spiegato sia dagli elevati tassi di natalità sia dall'attrazione della popolazione proveniente dalle metropoli o dai comuni non urbani. Aree di forte aumento demografico sono anche presenti lungo le zone costiere dell'Adriatico (dalla Romagna alla Puglia), del Tirreno (da Roma a Salerno) e, di minor tono, del sud della Sicilia.

Il decremento ha riguardato invece la maggior parte del territorio nazionale periferico rispetto ai sistemi metropolitani, in modo ancora indipendente rispetto alla dimensione dei comuni. In primo luogo le aree montane e rurali, ma con differenze significative a seconda della localizzazione territoriale. È interessante per esempio notare che la perdita di popolazione ha interessato più le zone appenniniche del centro e sud Italia che quelle alpine. La Valle d'Aosta e, soprattutto, il Trentino Alto Adige, ricche regioni dell'arco alpino a forte vocazione turistica, sono caratterizzate dalla presenza di una situazione di sostanziale stabilità demografica e, nelle loro città più grandi, persino da un aumento di popolazione. Viceversa la costa ligure-toscana, la bassa padana e le aree montane del sud Italia e delle Isole sono accomunate dalla perdita di popolazione a vantaggio dei centri urbani (nel sud) e delle aree urbane (nel centro-nord).

In sintesi, la dinamica dell'incremento demografico di lungo e di medio periodo disegna in modo inequivocabile i confini di aree urbanizzate che gravitano attorno a città medio-grandi che, nonostante il calo degli ultimi quarant'anni, continuano ad avere una consistente dimensione demografica e a svolgere il ruolo di centro di aree urbane più vaste che possiamo definire metropolitane (Vicari 2013). Poiché al loro interno la maggiore consistenza e densità demografica è la conseguenza della concentrazione di funzioni legate alla produzione, al commercio, ai servizi e ai, conseguenti, flussi di spostamento che ne connettono gli insediamenti, a questi ultimi dedichiamo attenzione nell'analisi della formazione e della dinamica delle aree metropolitane in Italia.

FIGURA 1 – Variazione della densità demografica nel periodo 1971-2011



FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimenti della popolazione e delle abitazioni 1971-2011

### 3. LA DINAMICA METROPOLITANA NEGLI ULTIMI VENT'ANNI (1991-2011)

#### 3.1 *Il metodo di analisi*

Le definizioni di area metropolitana proposte dalla saggistica nazionale e internazionale condividono la scelta di considerare tali gli insediamenti accomunati da una uguale natura (omogeneità) e forma (morfologia) urbana, che gravitano attorno ad un centro metropolitano (*core*) e tra i quali vi sono forti interazioni funzionali (interdipendenza). L'elevata consistenza e concentrazione di popolazione attorno ai comuni italiani di grandi dimensioni osservata nelle pagine precedenti è quindi un buon indicatore ma non è ancora prova della presenza di un'area metropolitana. Per esserlo occorre guardare alla distribuzione territoriale degli altri fattori costitutivi della città, il lavoro (il mercato nell'accezione weberiana di luogo di produzione, di consumo e, aggiungiamo noi, di servizio) e dei sistemi urbani, i flussi di persone, di merci e di informazioni. Considerando metropolitana l'area contraddistinta dalla presenza di funzioni che le consentano di esercitare un'influenza su un ambito territoriale vasto, in continuità con altri recenti studi nazionali e internazionali (Casacchia *et al.* 2006, Thurstain-Goodwin e Unwin 2000) sono state definite caratterizzanti le funzioni abitativa, produttiva, terziaria e la mobilità (in qualità di fattore di interconnessione tra le funzioni metropolitane). La consistenza delle funzioni metropolitane è stata rilevata tramite indicatori di densità territoriale del numero di residenti, di addetti e di spostamenti per studio e lavoro costruiti sui dati dei Censimenti della popolazione e delle abitazioni e dei Censimenti dell'industria, dei servizi e delle istituzioni del 1991 e 2011 al livello di unità territoriale di analisi della sezione di censimento (per i residenti) o del comune (per gli addetti e gli spostamenti, vedi tavola 2). L'analisi territoriale degli indicatori è stata condotta con il modello KDE (*Kernel Density Estimator*)<sup>1</sup> trasformando i punti vettori in superfici di estensione pari a 1 km quadrato (Boffi 2004). Sebbene limitato ai soli spostamenti per motivi di studio e lavoro, l'indicatore densità dei flussi ha consentito di rilevarne in modo più preciso la localizzazione e concentrazione territoriale anziché i soli punti di origine e destinazione, nella convinzione che la mobilità rappresenti un elemento costitutivo e non solo accessorio delle aree metropolitane.

Il calcolo dei 17 indicatori di densità delle funzioni metropolitane è stato finalizzato non solo ad analizzare la loro distribuzione sul territorio nazionale e a osservarne la concentrazione nelle aree urbane ma, anche, a costruire un indice composito di metropolitaneità (o di centralità urbana, Thurstain-Goodwin e Unwin 2000). Costruito con un'analisi fattoriale a due fasi (la prima sui 14 indicatori della funzione terziaria e la seconda sui 4 indicatori complessivi)

---

<sup>1</sup> In dettaglio l'analisi statistica e territoriale è stata condotta con i programmi IBM-SPSS 22 e ESRI-Arcgis 10.3.

TAVOLA 2 – Funzioni metropolitane e indicatori

FUNZIONE METROPOLITANA		INDICATORI DI DENSITÀ TERRITORIALE
Abitativa	1. Residenza	Popolazione residente
Produttiva	2. Attività manifatturiere	Numero di addetti
Terziaria	3. Commercio e servizi 4. Attività finanziarie e assicurative 5. Attività immobiliari 6. Informazioni e comunicazioni 7. Sanità 8. Assistenza sociale 9. Pubblica amministrazione 10. Attività professionali, scientifiche e tecniche 11. Istruzione secondaria 12. Istruzione universitaria e ricerca scientifica 13. Attività ricreative, culturali e sportive 14. Associazionismo 15. Alloggi e ristorazioni 16. Trasporti	Numero di addetti
Mobilità	17. Mobilità delle persone	Numero di spostamenti per studio e lavoro

FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011, Censimento dell'industria, dei servizi e delle istituzioni 2011, Classificazione delle attività economiche Ateco 2007

l'indice definisce metropolitane e grandi aree urbane le aree di popolazione, rispettivamente, superiore o uguale ad un milione e mezzo e a 250.000 abitanti che presentano valori superiori alla soglia dello 0,4<sup>2</sup>. La definizione di ulteriori valori-soglia dell'indice ha consentito, infine, di individuare all'interno delle aree metropolitane le rispettive zone sub e peri-urbane.

2 La categoria "aree metropolitane" corrisponde alle "large metropolitan areas" di popolazione superiore o uguale a 1 milione e mezzo di abitanti della classificazione delle aree urbane proposta dall'OECD (OECD 2013). Quella "grandi area urbane" comprende invece le "metropolitan areas" di popolazione compresa tra 500.000 e un milione e mezzo di abitanti e le "medium-sized urban areas" di popolazione compresa tra 250.000 e 500.000 abitanti, sempre, della classificazione OECD. La scelta di assegnare l'attributo metropolitano alla sola prima categoria di area è giustificata dalla decisione di tenere distinte nell'analisi le grandi aree metropolitane da quelle di minore entità (di popolazione inferiore a 1 milione di abitanti).

3.2 *La composizione, localizzazione e morfologia delle aree metropolitane e delle grandi aree urbane nel 1991 e 2011*

Nel 2011 in Italia vi erano sette aree metropolitane (quattro al nord, due al centro e una al sud) e sette grandi aree urbane (tre al nord e quattro nel sud e nelle isole) di cui ben cinque di popolazione superiore a 500.000 abitanti (vedi tavola 3). Sebbene le prime occupino solo l'8,7% della superficie nazionale, esse includono il 18,3% dei comuni e ben il 41,6% della popolazione (pari a 24 milioni e 732 mila

TAVOLA 3 – Aree metropolitane e grandi aree urbane per numero di comuni, superficie (km<sup>2</sup>), popolazione e densità nel 2011 – Valori assoluti, percentuali e rapporti

		NUMERO COMUNI		SUPERFICIE (KM <sup>2</sup> )		POPOLAZIONE (* 1.000)		DENSITÀ DEMOGRAFICA
		v.a	%	v.a	%	v.a	%	
Aree metropolitane (>1.500.000 abitanti)	Milano	783	18,3	7.911	8,7	8.014	41,6	1.013,0
	Napoli	176		2.404		4.396		1.828,5
	Veneto	278		6.434		3.593		558,4
	Roma	36		2.617		3.506		1.339,6
	Bologna	69		3.041		1.780		585,3
	Torino	75		1.382		1.729		1.251,2
	Firenze	60		2.494		1.715		687,6
	<i>Totale</i>	1.477		26.283		24.732		941,0
Grandi aree urbane (>250.000 abitanti)	Rimini	33	1,8	1.415	1,5	883	8,5	624,3
	Palermo	14		449		897		1.998,4
	Bari	19		811		955		1.177,8
	Catania	25		460		741		1.611,2
	Genova	19		468		715		1.528,6
	La Spezia	22		522		479		917,7
	Cagliari	11		298		358		1.201,5
	<i>Totale</i>	143		4.423		5.029		1.137,1
0								
Resto Italia		6.472	80,0	270.630	89,8	29.672	49,9	109,6
Italia		8.092		301.336		59.434		197,2

FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

abitanti). Considerando anche la popolazione delle grandi aree urbane possiamo dire che metà della popolazione italiana vive in aree metropolitane e urbane su una superficie pari ad un decimo di quella nazionale. Ne consegue che la loro densità demografica è superiore a quella media nazionale (197,2 abitanti per chilometro quadrato) e soprattutto a quella del resto del territorio non urbano (109,6), pari nelle aree metropolitane a 941 abitanti per chilometro quadrato e nelle grandi aree urbane a 1.137,1. La più contenuta densità demografica delle aree metropolitane rispetto a quella delle grandi aree urbane è spiegata dalla maggiore consistenza, nelle prime, delle aree peri-urbane, le aree di media urbanità e bassa densità demografica collocate nelle frange delle aree metropolitane (Colleoni e Caiello 2014).

L'area metropolitana di Milano è quella più vasta e popolosa d'Italia, seguita dall'area Veneta (per dimensione) e da quella di Napoli (per popolosità). Nei 783 comuni che la compongono abitano ben 8 milioni e 14 mila persone che, come vedremo, alimentano i fortissimi flussi di mobilità in ingresso nel core metropolitano. Le aree metropolitane più compatte (normalmente caratterizzate dalla presenza di un core dominante con un elevato indice di metropolitanità) sono quelle con la più alta densità demografica (Napoli, Roma e Torino). Le grandi aree urbane si differenziano da quelle metropolitane per la minore consistenza demografica e della superficie, sebbene alcune di esse presentino estensioni significative (Rimini) e una popolosità prossima alla soglia di inclusione nella categoria metropolitana (Bari con 955 mila abitanti). Nella sezione metodologica dicevamo che le aree metropolitane e le grandi aree urbane sono caratterizzate da un elevato livello di concentrazione di funzioni metropolitane e, conseguentemente, da un alto indice di centralità urbana (o di metropolitanità). Considerato il valore negativo dell'indice nel resto del Paese (-0,21) in quelle metropolitane esso è uguale a 1,96 e nelle grandi aree urbane a 1,24. È interessante osservare che in alcune grandi aree urbane (Palermo, Genova e Catania) l'indice ha valori superiori o prossimi a quello medio delle aree metropolitane, a conferma della presenza di aree a forte vocazione metropolitana.

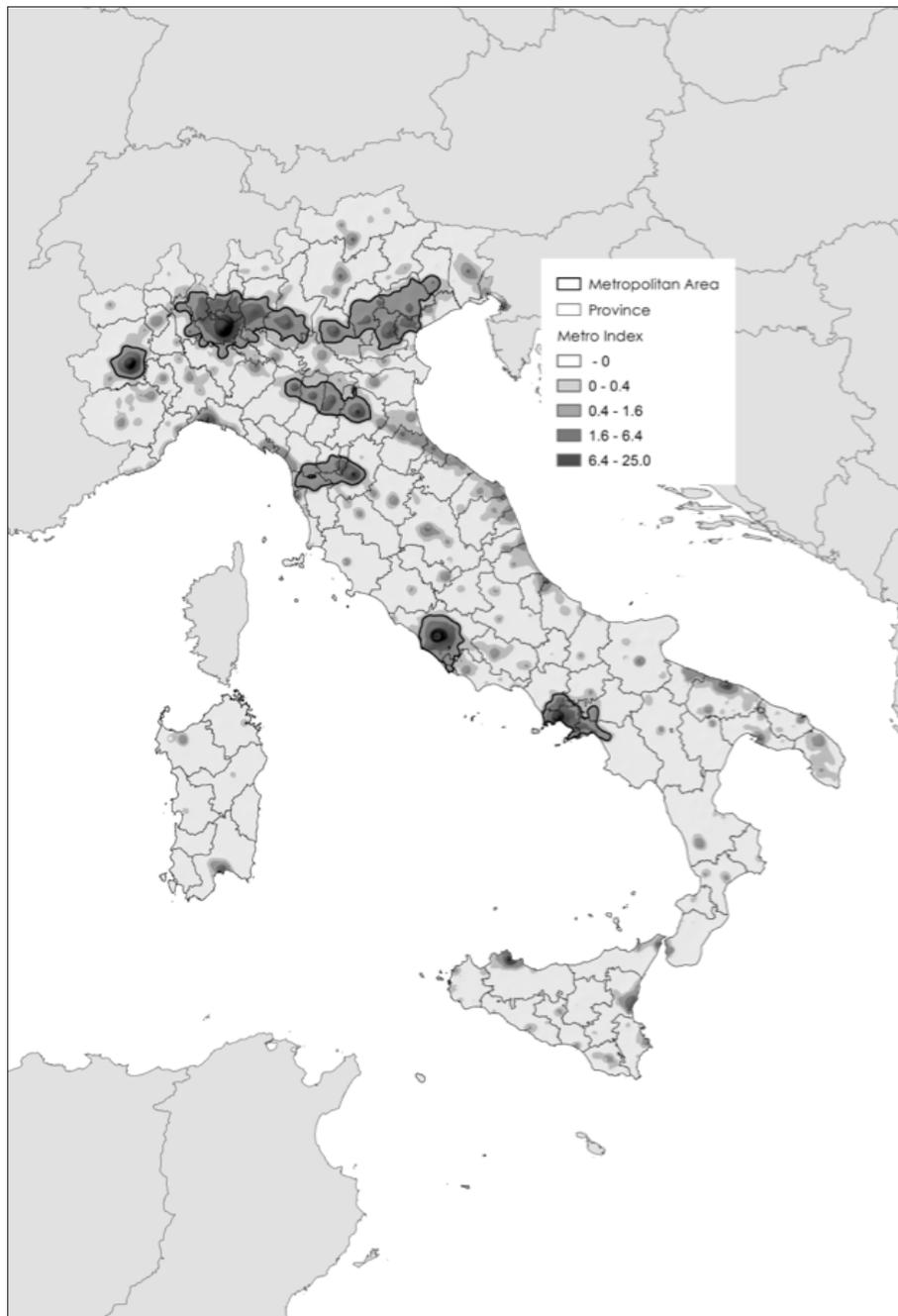
Se le aree metropolitane italiane sono accomunate da una pari elevata concentrazione di funzioni insediative, produttive e commerciali (e di flussi di mobilità), esse presentano però morfologie diverse. Possono essere incluse nella categoria delle aree policentriche quelle di Milano, di Bologna, di Firenze e l'area veneta. Come è possibile vedere nella figura 2 i loro confini non coincidono sempre con quelli delle unità amministrative che le compongono e la loro forma si approssima a quella dei corridoi, luoghi di insediamento di funzioni metropolitane e sempre più spazi di flussi (Castells 1996, Martinotti 1999). La forma di queste aree è indicativa della presenza di un sistema articolato di poli che intrattengono con il core complesse interazioni funzionali che vanno oltre il tradizionale ruolo di dipendenza. I bassi valori dell'indicatore di densità abitativa possono essere spiegati dall'esistenza di un tessuto urbano diffuso, connotato da maggiore dispersione degli insediamenti. Ciò è evidente soprattutto nell'area veneta, che si

estende da Verona a Pordenone, oltrepassando il confine di regione, connettendo le città venete poste lungo l'asse orientale del grande corridoio di scorrimento della cosiddetta *sunbelt* (che collega i Paesi dell'est, attraverso l'Italia e il sud della Francia, con il Portogallo). Le altre aree presentano invece dei *core* dominanti che rinviano a gerarchie territoriali più tradizionali; soprattutto quella di Milano, che si estende per quasi 8 mila chilometri quadrati da Novara a Brescia lambendo i confini occidentali dell'area veneta. Presenta un'inequivocabile forma allungata l'area metropolitana di Bologna, parzialmente dominata dal comune capoluogo, che si sviluppa lungo la via Emilia sfiorando la grande area urbana semi-costiera di Rimini (e prefigurando il profilo di un'unica prossima grande area metropolitana che si estende da Parma fino a Pesaro). Processi di avvicendamento sono visibili anche tra l'area di Firenze, che connette il comune capoluogo con Pisa (attraverso Prato e Pistoia), e quella urbana costiera di La Spezia. Appartengono invece alla categoria delle aree monocentriche, le aree metropolitane di Torino, di Roma e, parzialmente, di Napoli. La maggiore concentrazione delle funzioni metropolitane, indicativa della presenza di un forte ruolo dominante del *core*, è evidente nei valori più elevati dell'indice di centralità urbana e della densità abitativa. Tra le tre quella di Napoli è la più atipica, mostrando una più forte articolazione dei poli (sebbene dominati dal capoluogo) e un'estensione lineare costiera (che si sviluppa oltre alla città di Salerno).

Sullo sfondo di un territorio per la maggior parte non urbanizzato (in chiaro nella figura) sono poi visibili aree urbane che, sebbene isolate, in molti casi presentano una significativa concentrazione di funzioni. Meritano attenzione quelle costiere dell'adriatico centro meridionale (Ancora, Pescara e soprattutto Bari) e delle isole maggiori (Palermo e Catania in Sicilia e Cagliari in Sardegna). Un'ultima osservazione riguarda le regioni alpine di confine; abbiamo già detto che al loro interno il calo demografico è stato meno forte di quello delle aree appenniniche del centro e sud Italia e che in alcuni dei loro centri urbani si è registrato persino un aumento di popolazione. Ciò ha avuto il risultato di creare aree urbane alpine di medie dimensioni chiaramente visibili lungo la valle dell'alto Adige (da Trento fino a Merano) ma anche nell'area centro-orientale del Friuli Venezia Giulia (da Gorizia fino a Trieste passando da Monfalcone). Sebbene ancora poste al di fuori dei parametri identificativi delle aree metropolitane, queste aree urbane meritano attenzione presentando morfologie e caratteristiche strutturali peculiari poco studiate.

Nel corso degli ultimi vent'anni, a fronte di un incremento demografico nazionale del 4,7%, le aree metropolitane hanno visto un aumento della popolazione del 7% (vedi tavola 4). Più contenuto invece l'incremento delle grandi aree urbane (1,9%) e delle aree non urbane e non metropolitane (3,3%). Tra le aree sono due le variazioni che meritano attenzione, il forte aumento demografico dell'area veneta e di quella emiliano-romagnola che, assieme all'area milanese, formano la macroregione connotata dal più marcato sviluppo metropolitano e la sensibile riduzione del peso demografico dell'area urbana di Genova (a diffe-

FIGURA 2 – Aree metropolitane e grandi aree urbane in Italia nel 2011



FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011 e Censimento dell'industria, dei servizi e delle istituzioni 2011

renza del rafforzamento generale delle aree urbane costiere). Dedicando attenzione al confronto tra le superfici e i confini delle aree metropolitane nel 1991 e 2011, è possibile rilevare l'estensione ad est dell'area metropolitana milanese, la maggiore compattezza di quella veneta e della grande area urbana di Rimini e, a sud, l'incremento della grande area urbana di Bari. Confrontando la morfologia delle aree metropolitane con quella delle province e delle regioni osserviamo che le prime comprendono quasi sempre parti del territorio di province diverse e in due casi, quelli di Milano e del Veneto, anche di regioni diverse (rispettivamente la provincia di Novara in Piemonte e quella di Pordenone in Friuli Venezia Giulia). Fanno eccezione Torino e Roma che rientrano interamente nella stessa provincia. In sole tre situazioni, poi, l'intera provincia appartiene all'area metropolitana, è il caso della provincia di Milano, di Monza e di Napoli. Si tratta di un dato che va accolto con grande attenzione alla luce della recente legge istitutiva delle città metropolitane.

TAVOLA 4 – Aree metropolitane e urbane (> 250.000 abitanti) per popolazione  
Confronto 2011-1991 – Valori assoluti (\*1.000), percentuali e saggi

		2011	1991		Saggio di variazione % (2011-1991)
		v.a	v.a	%	
Aree metropolitane (>1.500.000 abitanti)	Milano	8.014	7.306	40,7	9,7
	Napoli	4.396	4.245		3,6
	Veneto	3.593	3.164		13,5
	Roma	3.506	3.389		3,4
	Bologna	1.780	1.612		10,4
	Torino	1.729	1.752		-1,3
	Firenze	1.715	1.655		3,6
	Totale	24.732	23.122		7,0
Grandi aree urbane (>250.000 abitanti)	Rimini	883	776	8,7	13,8
	Palermo	897	884		1,5
	Bari	955	935		2,2
	Catania	741	700		5,9
	Genova	715	807		-11,4
	La Spezia	479	476		0,6
	Cagliari	358	359		-0,3
	Totale	5.029	4.937		1,9
Resto Italia		29.672	28.718	50,6	3,3
Italia		59.434	56.778		4,7

FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimenti della popolazione e delle abitazioni 2011 e 1991

### 3.3 *La struttura socio-demografica e economica delle aree metropolitane e delle grandi aree urbane nel 2011*

Le aree metropolitane italiane si sono formate nel corso di un processo pluridecennale che ha visto cambiare in modo sostanziale la distribuzione territoriale degli insediamenti abitativi, produttivi e di servizio del nostro Paese. La dispersione degli insediamenti nei territori periurbani, unitamente all'aumento delle interazioni funzionali tra le città ha portato alla formazione di aree metropolitane contraddistinte, come abbiamo visto, dal più forte incremento di popolazione. Poiché l'aumento di popolazione risponde alla presenza di dinamiche positive dei saldi migratori e naturali, la struttura socio-demografica delle aree metropolitane è, normalmente, ritenuta essere più giovane e multi-etnica di quella del resto del Paese. Questa ipotesi viene confermata dai dati dell'ultimo Censimento che nel 2011 mettono in evidenza la presenza nelle aree metropolitane di percentuali più elevate di popolazione minorile (4,9%), giovanile (14,6%) e straniera (8,4) e quote inferiori di popolazione anziana (75+ pari a, 9,6%) Lo stesso vale per gli indicatori del lavoro che mostrano nelle aree metropolitane quote più consistenti di laureati (11,7%), di occupati (89,8% sul totale delle forze lavoro) e inferiori di disoccupati (10,2% sempre sul totale delle forze lavoro)<sup>3</sup>.

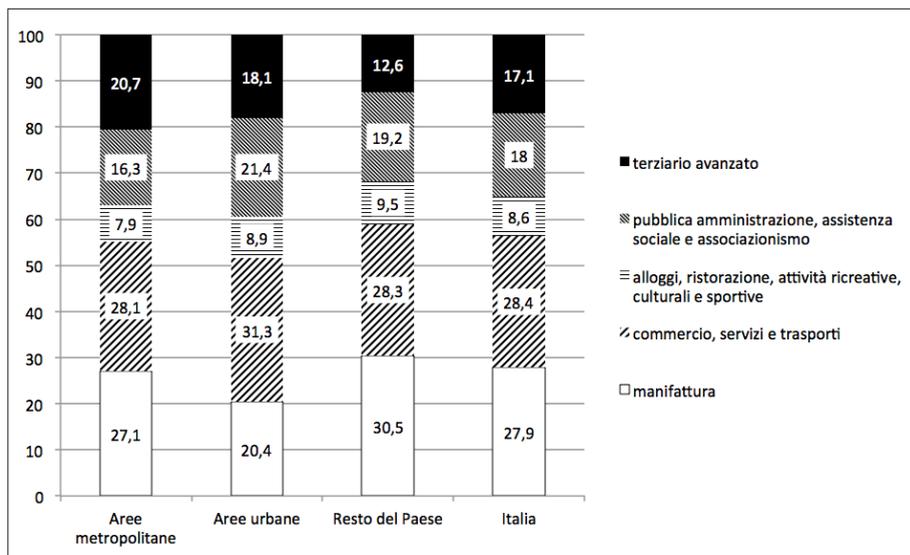
Le differenze rispetto alle medie nazionali e del resto del Paese non urbano sono però inferiori rispetto alle attese a causa delle discrepanze esistenti sia tra le aree metropolitane sia al loro interno. Con attenzione al primo punto, sebbene caratterizzate da una comune elevata densità di funzioni metropolitane, la struttura socio-demografica delle aree italiane è influenzata dalla loro diversa localizzazione geografica. Al loro interno poi esse ospitano almeno quattro tipi di aree – il core, i sub-poli, le zone suburbane e quelle periurbane (Colleoni e Caiello 2013) – a loro volta contraddistinte da diverse strutture socio-demografiche e produttive. Il fatto che, nonostante le differenze esistenti tra e entro le aree, esse mostrino valori coerenti alla attese muove a favore delle teorie sulla presenza di un'identità metropolitana. Si tratta però di un'identità non aliena da differenze, l'entità delle quali, in particolare all'interno della specifiche aree, non è oggetto del presente studio e rinvia ad ulteriori approfondimenti.

La dimensione metropolitana viene normalmente associata alla maggiore concentrazione di attività e, conseguentemente, di lavoro nei settori economici che più necessitano dei benefici offerti dalla presenza di servizi e di infrastrutture di elevata qualità e specializzazione. A loro volta, questi ultimi, trovano la loro localizzazione ideale nelle aree in cui il mercato è più attivo e meglio inserito nel sistema della produzione, del commercio e dei servizi a livello globale. Comparti come quello finanziario e assicurativo, dell'informazione e della comunicazione,

---

3 I valori medi nazionali sono i seguenti: popolazione minorile: 4,6%, giovanile: 14%, straniera: 6,8%, anziana 75+: 10,4%. Indicatori del lavoro, laureati: 10,2%, occupati: 88,6%, disoccupati: 11,4%.

GRAFICO 2 – Addetti per macro area di attività economica e tipo di area territoriale nel 2011  
– Valori percentuali



FONTE: nostra elaborazione su dati Censimento dell'industria, dei servizi e delle istituzioni 2011  
\*Terziario avanzato: finanza, assicurazioni, comunicazione, attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecnologiche e ricerca scientifica

delle attività professionali, scientifiche e tecnologiche ma anche quello degli alloggi e della ristorazione (di supporto ai primi) sono normalmente considerati costitutivi della struttura produttiva di aree economicamente più dinamiche come quelle metropolitane. Quelle italiane rispondono in modo abbastanza coerente a questa aspettativa mostrando le percentuali relative più elevate di addetti nei settori del terziario avanzato e pari al 20,7% (rispetto alla media nazionale del 17,1%, a quella del resto del Paese del 12,6% e delle grandi aree urbane del 18,1%, vedi grafico 2). Rispetto al resto del Paese sono invece meno presenti, sempre in termini relativi, gli addetti dei settori manifatturiero (27,1%), della pubblica amministrazione (16,3%) e, seppure di poco, del commercio (28,1%). Si discostano invece dalle attese i valori più contenuti di addetti nel settore degli alloggi, della ristorazione, delle attività culturali, ricreative e sportive pari nelle aree metropolitane al 7,9% e nelle grandi aree urbane all'8,9% (rispetto al 9,5% del resto del Paese).

Come per gli indicatori di struttura socio-demografica stiamo però parlando di differenze di struttura economica inferiori alle attese a causa, ancora, della bassa omogeneità fra le aree metropolitane italiane. Le attività del terziario avanzato, per esempio, interessano il 26,6% degli addetti dell'area di Roma, il 23,6% di quella di Torino e il 22,3% di quella di Milano (a fronte di valori delle aree me-

tropolitane del Veneto e di Napoli che non superano il 16%). Ancora, la pubblica amministrazione, che impiega solo il 13,5% degli addetti dell'area metropolitana di Milano, raggiunge i ragguardevoli valori del 22,6% in quella di Napoli e del 21% nell'area di Roma. La manifattura, infine, che come osservato presenta frequenze percentuali di addetti più basse nelle aree metropolitane, raggiunge comunque il valore del 35% nell'area veneta. Sembra quindi possibile concludere dicendo che in media le aree metropolitane italiane presentano una struttura economica nella quale le attività del terziario avanzato sono più presenti che nel resto del Paese, sebbene la maggioranza dei loro addetti trovi ancora impiego soprattutto nella manifattura e nel commercio. Inoltre al loro interno le aree metropolitane e urbane presentano una ripartizione degli addetti che rinvia alle tradizionali differenze economiche che esistono tra le diverse ripartizioni territoriali del Paese, quella tra nord e sud ma anche quella tra nord-ovest e nord-est.

#### 3.4 *La mobilità nelle aree metropolitane e nelle grandi aree urbane nel 1991 e 2011*

L'elevata concentrazione nelle aree metropolitane delle funzioni legate alla produzione, al commercio e ai servizi si traduce nell'attesa di una più alta consistenza dei flussi di spostamento che ne connettono gli insediamenti. Se le teorie sui nuovi sistemi urbani mancano ancora di un termine condiviso per definirne la specificità rispetto alle metropoli tradizionali, esse trovano tuttavia un punto di incontro nella convinzione che essi siano luoghi di insediamento abitativo, produttivo e di servizi e sempre più spazi di flussi (Castells 1996, Martinotti 1999, Colleoni, Castrignanò e Pronello 2012). Al loro interno la dispersione degli insediamenti è considerata la causa dell'aumento della mobilità e del conseguente incremento del movimento delle popolazioni temporanee: quella dei pendolari, attirata dalla maggiore offerta di posti di lavoro delle metropoli, ma anche quella degli utilizzatori della città, i *city users*, attratti dalla concentrazione e dalla migliore qualità dei beni e dei servizi dei centri urbani.

Dedicando attenzione ai dati sugli spostamenti per motivi di lavoro e studio rilevati dai Censimenti della popolazione e delle abitazioni, osserviamo che nel 2011 i 28 milioni e 793 mila pendolari italiani hanno percorso più di 129 milioni di chilometri di spostamento giornalieri (13 chilometri per pendolare, vedi tavola 6a). Rispetto a vent'anni prima, sono aumentati sia i pendolari (+5%) sia i chilometri percorsi (+29%), sia il numero di pendolari ogni 100 abitanti (16,3 nel 2011 e 13,2 nel 1991). Negli ultimi 20 anni è cresciuta anche la densità di flussi, ovvero il rapporto tra i chilometri percorsi dai pendolari e la superficie in chilometri quadrati, che pari alla media nazionale di 332 nel 1991 diventa uguale a 429 nel 2011. La crescente interconnessione funzionale esistente tra i comuni italiani è bene esemplificata dall'incremento della percentuale di spostamenti in uscita dal comune di residenza; pari al 31,5% del totale degli spostamenti pendolari nel 1991, nel 2011 essa sale al 39,3%, vedi tavola 6b.

Secondo diverse fonti l'aumento degli spostamenti intercomunali si è verificato non in modo casuale ma lungo gli assi di collegamento delle aree caratterizzate da elevati livelli di interazione di tipo funzionale e in direzione, soprattutto, dei principali poli metropolitani (Censis 2008, Eurispes 2014, Colleoni e Boffi 2014). In effetti in entrambi gli anni osservati (1991 e 2011) le aree metropolitane italiane presentano valori dei pendolari per abitante e della densità dei flussi molto più consistenti della media nazionale. Nel 2011 nelle aree metropolitane si registrano circa 20 pendolari ogni 100 abitanti, rispetto alla media nazionale

TAVOLA 6 – Aree metropolitane e grandi aree urbane per indicatori di mobilità nel 2011 – Valori assoluti, percentuali e rapporti

6a)

		CHILOMETRI PERCORSI (* 1.000)	CHILOMETRI PER PENDOLARE	PENDOLARI PER 100 ABITANTI	DENSITÀ DI FLUSSI*
Aree metropolitane (>1.500.000 abitanti)	Milano	25.815	12	27,7	3.263
	Napoli	7.352	11	15,4	3.058
	Veneto	10.328	12	24,2	1.605
	Roma	5.858	20	8,2	2.238
	Bologna	4.140	13	17,9	1.361
	Torino	3.408	11	18,4	2.466
	Firenze	4.342	13	19,6	1.741
	<i>Totale</i>	61.242	12	20,3	2.330
Grandi aree urbane (>250.000 abitanti)	Rimini	1.246	12	12,2	881
	Palermo	756	15	5,7	1.683
	Bari	1.393	15	9,5	1.718
	Catania	1.467	12	15,9	3.190
	Genova	456	14	4,5	974
	La Spezia	638	9	14,3	1.222
	Cagliari	829	12	18,9	2.782
	<i>Totale</i>	6.786	13	10,7	1.534
Resto Italia	61.296	15	14,0	226	
Italia	129.324	13	16,3	429	

FONTE: nostra elaborazione su dati Istat – Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

\*Rapporto tra chilometri percorsi dai pendolari e superficie in km<sup>2</sup>

di 16,3 e a di quella del resto del Paese di 14. Con attenzione al numero di chilometri percorsi, le aree metropolitane che, ricordiamo, occupano solo il 9% della superficie nazionale, ospitano circa il 50% del totale degli spostamenti nazionali (il 47% per l'esattezza). È soprattutto l'elevata densità dei flussi a caratterizzare la mobilità metropolitana, essendo pari a ben 2.330 flussi per chilometro quadrato rispetto alla media nazionale di 429 e a quella del resto del Paese di 226. Poiché la densità dei flussi è l'indicatore che meglio misura il carico della mobilità sul territorio, ciò vuol dire che nelle aree metropolitane sono particolarmente ele-

6b)

		DENTRO IL COMUNE DI RESIDENZA	IN USCITA DAL COMUNE DI RESIDENZA	% B/A+B	IN USCITA DAL COMUNE DI RESIDENZA VERSO UN ALTRO COMUNE DELL'AREA	% D/B
		(A)	(B)	(C)	(D)	
Aree metropolitane (>1.500.000 abitanti)	Milano	2.055	2.308	52,9	2.221	96,2
	Napoli	1.156	718	38,3	678	94,4
	Veneto	1.038	941	47,5	870	92,5
	Roma	1.518	315	17,2	287	91,1
	Bologna	643	366	36,3	319	87,1
	Torino	524	356	40,5	317	89,1
	Firenze	548	364	39,9	336	92,2
	Totale	7.483	5.368	41,8	5.028	93,7
Grandi aree urbane (>250.000 abitanti)	Rimini	343	146	29,8	108	73,9
	Palermo	324	59	15,5	52	86,7
	Bari	327	109	25,0	91	83,1
	Catania	197	131	39,9	118	90,4
	Genova	303	47	13,5	32	67,6
	La Spezia	147	86	37,0	68	79,4
	Cagliari	97	78	44,6	68	86,9
	Totale	1.738	656	27,4	536	81,7
Resto Italia	8.262	5.285	39,0	4.144	78,4	
Italia	17.483	11.310	39,3	-	-	

\*totale pendolari (\*1.000) 28.793

vati i costi degli spostamenti in termini di congestione delle infrastrutture di trasporto, di inquinamento e di consumo del territorio. Gli abitanti delle aree metropolitane sono anche quelli che compiono più spostamenti al di fuori del comune di residenza, a conferma delle ipotesi sulla maggiore interdipendenza funzionale dei comuni situati al loro interno. Il 41,8% dei loro pendolari si sposta infatti ogni giorno verso un comune diverso da quello di abitazione (rispetto alla media nazionale del 39,3% e del 27,4% delle aree urbane). L'elevata compattezza funzionale delle aree metropolitane è evidente anche in un secondo indicatore che misura la percentuale di pendolari che si spostano verso un altro comune dello stesso tipo di area. Rispetto alla media nazionale del 78,4%, nelle aree metropolitane sono ben il 93,7% gli spostamenti che connettono comuni interni alle aree. Tra le aree metropolitane quella di Milano che, ricordiamo, è la più estesa e popolosa, presenta il più consistente numero di pendolari ogni 100 abitanti (27,7) e la maggiore densità di flussi (3.263). Non solo, essa è anche l'area con il maggiore numero di pendolari in uscita (il 52,9%) e con la più elevata densità di spostamenti di connessione tra comuni della stessa area (il 96,2%).

In conclusione, la mobilità nelle aree metropolitane si caratterizza non tanto per una maggiore intensità o lunghezza degli spostamenti quotidiani, quanto per una forte concentrazione nello spazio della mobilità stessa; da questo punto di vista la morfologia spaziale della mobilità assume un'importanza determinante come indicatore per disegnare i confini geografici delle aree metropolitane.

#### 4. CONCLUSIONI

Come nel resto dei Paesi occidentali, le aree metropolitane italiane sono l'esito di un processo di formazione di lunga data che ha portato alla diversa distribuzione territoriale delle funzioni, degli insediamenti abitativi, produttivi e dei servizi e delle, conseguenti, relazioni tra le metropoli e le altre città del sistema urbano. Esse si sono formate attorno alle metropoli nelle quali la concentrazione dei posti di lavoro (sia dell'industria sia dei servizi pubblici e privati) ha attratto, nel corso di un secolo, circa un quinto della popolazione nazionale e che ne costituiscono i *core*. A partire dagli inizi degli anni settanta questi ultimi hanno perso popolazione a vantaggio dei comuni di minore dimensione distribuiti sul territorio in modo non casuale ma all'interno delle loro aree di gravitazione, nelle fasce sub-urbane - agli inizi - e in quelle peri-urbane - nella fase più avanzata del ciclo di crescita metropolitana. Piuttosto che al ritorno di interesse per i comuni di minore dimensione montani o rurali, che hanno visto un forte calo demografico, abbiamo assistito all'aumento di popolazione di quelli, di qualsiasi dimensione, posti all'interno dei sistemi urbani. La specificazione metropolitana di alcuni di questi sistemi è spiegata, oltre che dall'elevata consistenza demografica, dalla presenza di un polo dominante e di più sub-poli che esercitano sul resto del territorio una forte attrattività in ragione della diversa distribuzione territoriale delle

funzioni metropolitane. Analizzando la differente concentrazione territoriale di queste ultime, abbiamo individuato sette aree metropolitane delle quali è stata analizzata la collocazione geografica, la morfologia e la dinamica negli ultimi vent'anni. Concentrate soprattutto nel nord Italia, esse occupano meno del dieci per cento della superficie ma ospitano, unitamente alle sette grandi aree urbane complesse, circa la metà della popolazione italiana. Sebbene accomunate dalla significativa concentrazione delle funzioni metropolitane (che si declina in un elevato indice di centralità urbana) esse sono diverse tra loro. In termini temporali innanzitutto, trovandosi quelle costiere e le aree del sud in una fase più arretrata del processo di sviluppo metropolitano. Ma soprattutto dal punto di vista spaziale, rinviando o alla categoria delle aree policentriche o a quella delle aree monocentriche. Assimilabili ai corridoi (o alle meta città) le prime presentano un tessuto urbano più diffuso, conseguente allo sviluppo peri-urbano (più contenuto nelle aree monocentriche) e complesse interazioni tra i poli che vanno oltre la semplice dipendenza. Al di là delle differenze spazio-temporali, tuttavia, i confini di tutte le aree metropolitane non coincidono con quelli delle unità amministrative che le compongono. In quasi tutti i casi esse comprendono parti del territorio di province diverse (e in due situazioni persino quelli di regioni differenti) e solo in tre province le aree metropolitane ne includono interamente il territorio.

Nonostante le grandi aree urbane presentino una consistenza demografica inferiore a quella necessaria ad essere incluse nella categoria superiore, si sono osservate grandi aree urbane a forte vocazione metropolitana (per prossimità demografica o per l'elevato valore dell'indice di centralità urbana). L'analisi della dinamica ventennale ha poi mostrato la presenza di processi di assimilazione metropolitana, sia nella direzione dell'espansione territoriale di alcune aree sia del loro progressivo avvicinamento. Sarà interessante osservare nei dati dei prossimi Censimenti se la persistenza di questi processi avrà portato alla formazione di nuove aree metropolitane e se quest'ultime saranno state il prodotto dell'espansione o dall'unione delle aree preesistenti.

L'analisi socio-demografica ed economica delle società che vivono nelle aree metropolitane ha risposto positivamente alle ipotesi sulla presenza di una struttura più giovane, istruita, occupata e impiegata nel terziario avanzato (e al suo interno nei settori economicamente più dinamici). Le differenze rispetto al resto del Paese sono però più contenute delle attese a causa del basso livello di omogeneità esistente nelle e tra le aree. Nelle aree, innanzitutto, per la diversa struttura socio-demografica ed economica delle parti che le compongono (il core, i sub-poli, e le aree sub e peri-urbane) le differenze tra le quali, non indagate nell'indagine, aprono il campo a nuovi oggetti di ricerca. Tra le aree, poi, per gli effetti che le tradizionali differenze geografiche continuano ad avere sulla struttura sociale ed economica delle aree metropolitane.

Indipendentemente dalla localizzazione geografica tutte le aree metropolitane sono invece caratterizzate dalla presenza di consistenti flussi di mobilità. L'elevata interdipendenza esistente tra le funzioni localizzate sul loro territorio

è bene documentata dalla consistenza sia della densità dei flussi sia della mobilità intercomunale. Più che una funzione accessoria di supporto alle altre attività insediate, la mobilità rappresenta una dimensione costitutiva delle aree metropolitane delle quali contribuisce a definire la forma e a disegnare i confini sul territorio. La possibilità di aumentare la capacità esplicativa di questa variabile è demandata alla conoscenza degli spostamenti finalizzati a svolgere attività diverse dal lavoro e dalla studio. Un oggetto di studio, quest'ultimo, che si aggiunge a quelli succitati al fine di offrire una lettura completa della realtà metropolitana nazionale.

- ACQUARONE, A. (1961) *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna.
- ARDIGÒ, A. (1967) *La diffusione urbana*, AVE, Roma.
- BALDUCCI, A. (2005) "Una visione per la regione urbana milanese", in Magatti, M., Senn, L., Sapelli, G., Ranci, C., Manghi, B., et al. (Eds) *Milano, nodo della rete globale*, Paravia Bruno Mondadori, Milano, pp. 231-264.
- BARTALETTI, F. (2009) *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo. Il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.
- BOFFI, M. (2004) *Scienza dell'informazione geografica*, Zanichelli, Bologna.
- BOFFI, M., COLLEONI, M., PALVARINI P. (2012) "A Gis Methodology for Defining the Metropolitan Areas. The Italian Case Study", In Campagna, M., De Montis, A., Isola, F., Lai, S., Pira, C., Zoppi, C. (Eds) *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation Proceedings of the Seventh International Conference on Informatics and Urban and Regional Planning INPUT 2012*, pp. 1.847-1.859;
- BOATTI, G. (2008) *L'Italia dei sistemi urbani*, Electa, Milano.
- BOERI, S., LANZANI, A., MARINI E. (1993) *Il territorio che cambia: ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta, Milano.
- CAFIERO, S., BUSCA, A. (1970) *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè, Napoli.
- CAFIERO, S., CECCHINI, D. (1990) "Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia", In Martellato, D., Sforzi, F. (Eds) *Studi sui sistemi urbani*, Donzelli, Roma.
- CALAFATI A., VENERI P., (2013) "Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities", *Regional Studies*, 47 (5), pp. 789-802.
- CASACCHIA, O., NUVOLATI, G., PIRODDI, E., REYNAUD C. (2006) *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica.
- CASTELLS, M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford.
- CENSIS (2008), *I pendolari d'Italia. Scenari e strategie*, Roma.
- COLLEONI, M., CASTRIGNANÒ, M., PRONELLO C. (2012), *Muoversi in città. Accessibilità e mobilità nella metropoli contemporanea*, Franco Angeli, Milano.
- COLLEONI, M., CAIELLO, S. (2013) "Il peri-urbano e i suoi caratteri socio-territoriali. Una proposta analitica e empirica in Lombardia", *Sociologia Urbana e Rurale*, 102, pp. 97-115.
- COLLEONI M., BOFFI M. (2014) "Nuova morfologia della mobilità e politiche urbane", In Calafati, A. (Ed) *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli Editore, Roma, pp. 401-421.
- ERCOLE, E., ZONTA, M. (1991) "Le dinamiche delle aree metropolitane italiane: le trasformazioni nel periodo 1961-1989", *Amministrare*, XXI, 3, pp. 447-470.
- EURISPES (2014), *Libro bianco sulla mobilità e i trasporti*. Osservatorio sulla mobilità e i trasporti. Roma.
- FOBRP (Federal Office for Building and Regional Planning) (2011) *Metropolitan Areas in Europe*, BBSR-Online-Publikation, Nr. 01/2011

- HALL, P., HAY, D. (1980) *Growth Centres in the European System*, Heinemann, London.
- ISTAT (1994) *I sistemi locali del lavoro in Italia*, 1991, Roma.
- ISTAT (2005) *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro*, 2001, Roma.
- MARTINOTTI, G. (1994) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.
- MARTINOTTI, G. (1999) (Ed) *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna.
- OECD (2012) *Definition of Functional Urban Areas for the OECD Metropolitan Database*.
- PALERMO, P. C. (1997) "Ambienti insediativi e processi di trasformazione. Verso nuove immagini e interpretazioni della regione urbana milanese", In Palermo, P.C. (Ed) *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese. Atlante delle trasformazioni insediative*, Franco Angeli, Milano.
- THURSTAIN-GOODWIN, M., UNWIN, D. (2000) "Defining and Delineating the Central Areas of Towns for Statistical Monitoring Using Continuous Surface Representations", *Transactions in GIS*, 4(4), pp. 305-317.
- VAN DEN BERG L., et. al. (1982) *Urban Europe: a Study of Growth and Decline*, Pergamon, Oxford.
- VICARI, S. (2013) (Ed) *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- WIRTH, L. (1938) "Urbanism as a Way of Life", *American Journal of Sociology*, 44.

# Area metropolitana di Trieste: contingenze storiche e sociali

GIOVANNI CARROSIO  
(PROSPETTIVE TERRITORIALI SRL, ROMA)

GIORGIO OSTI  
(DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI,  
UNIVERSITÀ DI TRIESTE)

## RIASSUNTO

*Il paper è suddiviso in tre parti: un'analisi della letteratura sulle aree metropolitane italiane, selezionata con un'attenzione particolare ai comuni minori e riferita in buona misura ad una precedente ricerca svolta dall'ISIG di Gorizia, una rilevazione effettuata con diversi strumenti nel 2013 delle opinioni di testimoni privilegiati sul significato che avrebbe una area metropolitana centrata su Trieste, un tentativo di fare sintesi anche alla luce del dibattito assai vivace generatosi nella seconda metà del 2015 fra le forze politiche del Friuli Venezia Giulia. In conclusione, emerge l'idea che un'area amministrativa vasta avrebbe la possibilità di fornire la massa critica necessaria per dare un profilo internazionale ad un territorio identificato come 'giuliano', risultando altre fonti di legittimazione limitate o fuorvianti.*

PAROLE CHIAVE: sondaggio, testimoni privilegiati, area metropolitana giuliana, legittimazione

\* Autore a cui spedire la corrispondenza: Giorgio Osti ([giorgio.osti@dispes.units.it](mailto:giorgio.osti@dispes.units.it))

## 1. FONTI DI LEGITTIMAZIONE DI UN'AREA METROPOLITANA

A partire dagli anni ottanta, in concomitanza con le prime fasi di deindustrializzazione e di terziarizzazione dell'economia, è iniziato un processo di trasformazione urbana che ha modificato il volto delle città italiane, che da grandi poli industriali capaci di accentrare e determinare le dinamiche di sviluppo hanno assunto nuove principali funzioni legate al commercio e al terziario. Un processo di trasformazione che ha gettato le fondamenta per la *metropolizzazione* del territorio (Merloni, 1986), in conseguenza della quale accanto agli agglomerati urbani storici e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, con una sempre più estesa occupazione di suolo e senza alcuna soluzione di continuità tra i poli e i sistemi intercomunali concentrici. Questo processo di metropolizzazione è evidente nelle statistiche demografiche recenti (Colleoni in questo volume) e più antiche (Osti 1995). Secondo il sistema di classificazione dei comuni italiani creato dal Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) della Presidenza del Consiglio, che distingue e aggrega i comuni in base al grado di centralità o perifericità rispetto alla erogazione di servizi fondamentali ai cittadini<sup>1</sup>, tra il 1971 e il 2011 i cosiddetti poli hanno visto la popolazione calare del 6,9% mentre i 'poli intercomunali' e i 'comuni cintura' hanno visto la popolazione crescere rispettivamente del 14,8 e del 36% (tavola 1).

Questi dati ci danno uno spaccato di come la popolazione si sia concentrata nei territori intermedi tra città e aree periferiche, generando contemporaneamente il fenomeno della dispersione urbana (*sprawl* urbano) e della metropolizzazione delle grandi città. Se i nuclei centrali delle aree metropolitane continuano a perdere abitanti, l'urbanizzazione cresce a macchia d'olio attorno ad essi, in forma discontinua e policentrica; in sostanza si sta verificando una diffusione dell'*effetto città* su territori sempre più vasti (Messina, 2013). Tale effetto si manifesta secondo due processi diversi tra loro: la dispersione urbana riguarda soprattutto la disseminazione insediativa che riempie di abitazioni, edifici industriali e commerciali e infrastrutture aree prima vuote e rurali (Vicari Haddock, 2013), senza che vi sia necessariamente un centro urbano forte dal quale si propaga l'impulso diffusivo. La metropolizzazione, invece, implica la composizione di una unità spaziale urbana composta da una città centrale di consistente dimensione demografica e di aree urbanizzate gravitanti intorno alla città centrale e con questa strettamente interrelate (Ardigò, 1967; Magnier, Russo, 2002). Le città centrali hanno visto diventare più debole nel tempo il loro carattere residenziale, ma è aumentata al loro interno la concentrazione delle attività finanziarie, dei centri direzionali delle grandi imprese e delle attività culturali. "Nelle metropoli si rea-

---

<sup>1</sup> Per una esaustiva nota metodologica sul sistema di classificazione dei comuni elaborato dal DPS nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne si veda il documento: "Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree" disponibile al link [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Nota\\_metodologica\\_Aree\\_interne.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf)

TAVOLA 1: Comuni e popolazione in base alla classificazione dei comuni elaborata dal DPS

CLASSIFICAZIONE COMUNI	NUMERO COMUNI	POPOLAZIONE	% POPOLAZIONE	VARIAZIONE % 1971-2011
Polo	217	20.983.786	35,3	-6,9
Polo intercomunale	122	2.986.161	5,0	14,8
Cintura	3.568	22.135.047	37,2	36,0
Intermedio	2.360	8.832.422	14,9	12,2
Periferico	1.522	3.812.271	6,4	-6,7
Ultraperiferico	303	684.057	1,2	-11,8

FONTE: Dipartimento Politiche di Sviluppo, 2014

lizza nello stesso tempo una straordinaria concentrazione di opportunità (tanto negli affari quanto nella cultura) e un'altrettanto eccezionale concentrazione di problemi (povertà, squilibri sociali, insicurezza, congestione, traffico, degrado, inquinamento atmosferico e acustico)" (Bobbio 2002, p. 111).

La concomitante concentrazione di problemi e di opportunità impone un ripensamento dei meccanismi di governance delle aree metropolitane, ovvero di quei territori nei quali non vi è più la grande città circondata da comuni da essa dipendenti, ma si è consolidato nel tempo un sistema intercomunale che si presenta nella sua costituzione materiale come un tutt'uno, pur vivendo una situazione istituzionale frammentata. Occorre perciò una visione d'insieme ed una capacità di intervento che abbraccino l'area metropolitana nel suo complesso, in altre parole un governo di area vasta.

La necessità di un governo di *area vasta* è incentrata su quattro temi principali: due di natura socio-economica, relativi all'efficienza dei governi locali (economie di scala ed esternalità) e due di tipo politico istituzionale, relativi al rafforzamento delle autonomie locali e al loro personale politico (Bobbio 2002).

Il principale argomento a favore del governo metropolitano è costituito dalle economie di scala: con l'aumentare degli abitanti serviti dal governo locale tende a diminuire il costo dei servizi, grazie alla ripartizione delle spese generali su più attività, e crescono quindi il numero e la qualità dei servizi offerti. Bisogna però evidenziare che non è detto che la dimensione ottimale di un governo locale sia identica per tutti i servizi che esso fornisce. In secondo luogo non è detto che il governo che fornisce un servizio debba anche produrlo, la separazione tra fornitura e produzione permette di sfruttare le economie di scala anche da parte di governi locali di piccole dimensioni.

Un altro argomento a favore è quello delle esternalità: gli effetti di una politica o di un servizio di un ente locale possono travalicare i suoi confini amministrati-

vi, possono generare benefici o scaricare costi sulle comunità confinanti. Questo ragionamento conduce a definire i confini amministrativi degli enti locali così che essi coincidano con l'area su cui ricadono gli effetti (positivi o negativi) delle loro politiche. «L'idea di far coincidere le circoscrizioni amministrative con le aree di ricaduta dei benefici (o dei costi) delle politiche ha però un inconveniente: ogni intervento pubblico ha infatti un proprio specifico raggio d'influenza diverso dagli altri. Preso alla lettera, tale criterio comporterebbe una moltiplicazione incontrollabile dei livelli di governo locale» (Bobbio 2002, p. 79).

A favore della nascita di governi di area vasta vengono avanzati anche argomenti di ordine politico-istituzionale, come il fatto che l'esistenza di unità più grandi è una condizione imprescindibile per il rafforzamento dell'autonomia locale. Solo una rete di governi locali abbastanza robusti, sul piano finanziario e amministrativo, può porsi come interlocutore credibile sul piano nazionale; inoltre le grandi strutture tendono ad essere più democratiche perché si sottraggono al localismo ed all'egoismo delle micro-comunità. Di contro si deve notare che la forza delle autonomie locali si regge soprattutto sull'identità delle comunità municipali.

Ulteriore argomento di carattere politico-istituzionale che ha influenzato la scelta a favore delle grandi dimensioni è la possibilità di disporre di un ceto politico locale più professionale e selezionato. «Ma anche il dilettantismo ha i suoi pregi. La diffusa partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica è il sale della democrazia» (Bobbio 2002, p. 81).

La capacità competitiva di una città non dipende solo dalle risorse economiche, produttive, imprenditoriali, culturali o dal capitale umano di cui dispone, ma anche dalle sue risorse istituzionali, ossia dal modo con cui sono strutturati i suoi processi di governo (o di *governance*). Numerose ricerche hanno infatti mostrato che la capacità di un'area metropolitana di presentarsi, in quanto tale, come un attore sulla scena internazionale può fare la differenza nel rapporto con le altre metropoli. Un'efficace struttura di *governance* può infatti mobilitare e coordinare le risorse presenti nell'area metropolitana, creare valore aggiunto e proporsi come interlocutore credibile al di fuori dei suoi confini.

L'esigenza di dare un governo alle aree metropolitane entra però in conflitto con l'ordinamento tradizionale dei governi locali; le grandi metropoli si estendono sul territorio di diversi comuni, alcuni di essi sono ormai fisicamente integrati tra loro, altri rimangono separati ma si trovano in un rapporto di scambio intensissimo con il centro. «E tuttavia spesso i comuni metropolitani, anche quelli più fisicamente connessi, conservano una propria individualità e si trovano in conflitto tra loro: i comuni della periferia con quelli del centro, i comuni residenziali con quelli industriali o terziari» (Bobbio 2002, p. 112).

Inoltre le aree metropolitane nella loro espansione tendono a scavalcare anche i confini amministrativi tra le province, le regioni, o anche gli stati. Le metropoli, infatti, sono entità territoriali fluide, estese, policentriche e poco compatte; i loro confini sono difficili da definire (perché basati su troppi criteri e troppe

TAVOLA 2: Il governo delle aree metropolitane: le soluzioni istituzionali

	Soluzione istituzionale	Caratteristiche	Esempi
1	Annessione	Il comune centrale si espande assorbendo i comuni minori	Soluzione dominante nella prima metà del Novecento. In tempi più recenti: Anversa (1983), Toronto (1998).
2	Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo	Nell'area metropolitana, è istituito un governo direttamente elettivo. Sopravvivono i governi comunali al suo interno sia pure con poteri ridotti. Talvolta il comune centrale viene suddiviso in comuni più piccoli.	Londra dal 1965 al 1986 e dal 2000 Toronto dal 1988 al 1998. Italia: Le 9 città metr., previste dalla 142, ma mai realizzate. Rotterdam dal 1964 al 1986. Stoccarda dal 1994.
3	Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana	Nell'area metropolitana è istituito un governo non direttamente elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali e talvolta di una propria fiscalità.	Francia: le <i>Communautés urbaines</i> dal 1966 (Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo) e poi in altre dieci aree metropolitane. Lisbona e Porto dal 1991
4	Associazione volontaria di comuni	Il governo metropolitano si configura come un'associazione volontaria tra i comuni che accettano di farne parte. È dotato dei poteri legali che gli vengono delegati.	Bologna (dal 1994) e Torino (dal 2000) dopo il fallimento della "città metropolitana" prevista dalla legge. Manchester dopo la soppressione della contea metropolitana (1986).
5	Agenzie funzionali di scala metropolitana e altre forme di <i>governance</i> metropolitana	Non esiste alcun governo metropolitano "generalista", ma esistono agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana e associazioni, formate da diversi soggetti pubblici e privati, che si occupano di discutere e sostenere progetti di scala metropolitana.	Stati Uniti: è una soluzione molto frequente: <i>special districts</i> su scala metropolitana Gran Bretagna: <i>joint committees</i> per specifiche politiche nelle ex contee metropolitane. Barcellona dopo la soppressione dell'autorità metropolitana nel 1987.

FONTE: Bobbio, Rosso 2003

tensioni: dai criteri tecnici alle questioni di identità), sono imprecisi e tendono a variare a seconda del problema specifico che si intende considerare.

Per tutte queste ragioni la costruzione delle istituzioni di governo di scala metropolitana è stata, nel panorama europeo dell'ultimo mezzo secolo, una delle vicende istituzionali più tormentate e controverse. Tutte le aree metropolitane si sono poste gli stessi problemi relativi al dimensionamento, alla perimetrazione, alle funzioni, alla tipologia di governo. Le soluzioni sono state assai difformi tra di loro, molte di esse sono risultate instabili nel tempo: i passi in avanti sono stati almeno altrettanto frequenti dei passi indietro. I modelli istituzionali effettivamente realizzati possono essere classificati nei cinque tipi proposti da Bobbio (2002). Nella tabella i modelli di governo metropolitano sono ordinati secondo la loro forza istituzionale. Scendendo dall'alto verso il basso troviamo soluzioni

sempre più morbide. Questo non è un giudizio di valore: non è affatto detto che le soluzioni *hard* siano più efficaci delle soluzioni *soft*. Al contrario l'esperienza ha mostrato che non esiste alcun modello che possa ambire a presentarsi come *one best way*.

La costruzione di un governo speciale per le aree metropolitane va incontro a diversi tipi di dilemmi. Si può procedere *dall'alto* attraverso un intervento dello stato nazionale, oppure *dal basso* attraverso la cooperazione volontaria tra i comuni interessati; si può dare vita a istituzioni *unitarie* oppure *associative*, *sovracomunali* o *intercomunali*. Bobbio (2002) distingue tra un approccio di tipo razional-sinottico e un approccio di tipo incrementale. Nel primo caso le istituzioni ottimali sono quelle disegnate in modo da riflettere le caratteristiche del problema decisionale: se il problema è massimizzare il coordinamento tra i comuni dell'area, ciò sarà ottenuto meglio da un'organizzazione integrata per via gerarchica. Nel secondo caso viene respinta l'idea di un'istituzione 'ottima' e si cerca piuttosto di progettare forme istituzionali che consentano agli attori di interagire tra di loro in modo proficuo e di trovare di volta in volta soluzioni pertinenti ai problemi di scala metropolitana. In altre parole si può puntare sul *government* (ossia su una forte istituzione di governo) o piuttosto sulla *governance* (ossia sullo sviluppo di capacità di governo, anche in assenza di istituzioni forti).

Ogni modello presenta vantaggi e svantaggi. Le forme istituzionali morbide intercomunali e non elettive rischiano di dare troppo spazio alle istanze localistiche, di essere paralizzate dai veti e di impedire il raggiungimento di una visione d'insieme, se non sono sostenute da una forte regia, e richiedono un'esplicita mobilitazione del comune capoluogo. A loro volta le forme istituzionali dure sovracomunali ed elettive vanno incontro a ogni genere di difficoltà (e non hanno quasi mai vissuto a lungo). I governi metropolitani sono istituzioni ingombranti per la loro dimensione e per il peso politico che esercitano. Essi tendono a incontrare ostilità e diffidenze da parte di governi di rango provinciale o regionale che vedono così indebolita la loro influenza proprio nelle aree più importanti e più ricche dei loro territori e non sono ben visti neppure dai governi locali subordinati. I comuni delle periferie possono temere che l'autorità metropolitana tenderà a fare gli interessi del comune centrale, e a relegarli in una posizione marginale. D'altra parte il comune capoluogo può vedere il governo metropolitano come un rivale. Le popolazioni sono, a loro volta, indifferenti o ostili: le singole identità municipali appaiono più forti di un'identità metropolitana spesso evanescente.

Dai casi concreti analizzati in letteratura, si possono trarre delle lezioni circa le difficoltà e le debolezze di questi esperimenti di governo metropolitano (Gasparini 2010).

1) Il primo tipo di problematica riguarda la *legittimità*. La difficoltà di molti esperimenti a durare nel tempo non viene attribuita semplicemente al fatto che queste città metropolitane siano state spesso calate dall'alto ed in maniera autoritaria. Quanto gli studiosi sottolineano è proprio la fondamentale tensione tra

ragioni funzionali (efficienza, economie di scala, ecc.) che in genere spingono alla costituzione di unità metropolitane, e il sentimento di appartenenza locale della popolazione, che nelle pratiche quotidiane continua ad avere un vissuto e un orientamento civico legato alla propria municipalità;

2) un secondo tipo di ostacoli può ravvivarsi più direttamente *nell'opposizione delle vigenti unità amministrative* a ridimensionare il proprio potere dalla costituenda città metropolitana. Come scrivono Bonora e Cervellati (2003, p. 208) a proposito del caso bolognese: «Dal 1990 si parla di *Bologna città metropolitana*. Ma Bologna città metropolitana fa paura. Non la vuole la Regione; tanto meno la Provincia. Non la vuole il Comune capoluogo perché teme di perdere la propria supremazia. Non la vogliono i comuni limitrofi perché si sentono schiacciati da Bologna». La conclusione paradossale di Lefèbvre (1993) è che «la legittimità dei governi metropolitani è dipesa dalla capacità del governo centrale di persistere nonostante la resistenza del sistema politico locale»;

3) un terzo ordine di problemi riguarda la società civile, e le sue articolazioni in partiti e associazioni, le quali sovente sono strutturate ed organizzate in unità diverse da quella metropolitana: unità più piccole ad esempio comunali, o più grandi cioè provinciali. Questo aspetto può risultare decisivo se incrociato al problema 1: i portatori di interesse possono infatti giocare un ruolo fondamentale se si schierano a favore della riforma in senso metropolitano, dandole così la legittimità sociale necessaria;

4) infine, vi è il generale ostacolo derivante dalla scarsa informazione e comunicazione ai cittadini circa le caratteristiche e l'utilità di un governo metropolitano e dalla mancanza di coinvolgimento nella sua costruzione ed articolazione. Ciò ha a che fare anche con la costruzione del senso di appartenenza, in mancanza del quale la legittimità della città metropolitana assume soltanto connotati formali e non sostanziali.

## 2. LE ORGANIZZAZIONI, LE POPOLAZIONI, L'INDIVIDUO NELLA MORFOLOGIA DELLA CITTÀ

Il tema del governo delle aree metropolitane e delle forme istituzionali è alimentato dalla riflessione sulle popolazioni che vivono e attraversano il tessuto urbano. La letteratura della sociologia urbana (Martinotti 1993, Nuvolati 2002) ha posto in evidenza la concentrazione nelle aree urbane di più popolazioni residenti e non, illustrando i conflitti (preminentemente di carattere culturale, di occupazione dello spazio, di accessibilità, di natura economica e fiscale) legati alla compresenza delle popolazioni stesse in alcuni momenti e luoghi strategici della città.

La tipologia delle popolazioni metropolitane si è fatta con il tempo sempre più composita, in corrispondenza delle varie motivazioni che spingono le persone a muoversi sul territorio facendo dello stesso un uso sempre più variegato e distribuito. La complessità metropolitana, sia dal punto di vista dell'offerta che della domanda di servizi, è tale da rendere estremamente complicata una misurazione precisa delle diverse popolazioni, o meglio delle diverse persone presenti in città nei vari momenti e in base alle motivazioni prevalenti. La possibilità di disporre di queste informazioni, però, risulta cruciale per le istituzioni pubbliche locali e per gli attori privati chiamati a fornire servizi rispetto ad una gamma sempre più articolata di individui e bisogni.

Secondo Nuvolati (2002), possiamo distinguere tra *abitanti, city users, uomini d'affari, persone momentaneamente presenti in alcuni quartieri*.

Tali categorie di persone (e altre ancora) sono utili a definire la 'grande città' (Gasparini 2010) nel senso di:

- 1) *comprendere il funzionamento della vita della città, delle sue organizzazioni e dei suoi spazi;*
- 2) *riorganizzare le azioni svolte nella città in vista di una concettualizzazione di essa come campo interorganizzativo;*
- 3) *comprendere come la città sia in realtà un insieme di città (sociali) che si integrano, si connettono, si elidono, vivono realtà radicalmente diverse;*
- 4) *individuare fin dove esse definiscono più la grande città e meno la città medio-piccola.*

Il risultato di questo insieme di popolazioni è la costituzione delle tante città sociali che sono integrate nell'area metropolitana. La rilevanza di queste popolazioni tuttavia non esaurisce i significati e la natura della città. Diventa così necessario osservare quali altre categorie concettuali, oltre alle popolazioni (come insiemi informi di individui), possano collocarsi, come sostiene Gasparini (2010), tra la città e l'individuo.

«Tra la città e l'individuo vi è una distanza notevole, poiché in fondo non esiste contatto diretto, o meglio esiste ma come un tutto impalpabile che per definirlo dobbiamo ricorrere a categorie intermedie, con le quali l'individuo plasma se stesso, soddisfa i propri bisogni, sublima il *se stesso* nei *noi stessi* della collettività urbana. Già abbiamo cominciato a introdurre delle categorie intermedie sia dalla parte dell'individuo, individuando degli insiemi di individui, e sia dalla parte della città individuando delle molteplici città che dialogano tra di loro: abbiamo altresì accennato brevemente al fatto che queste molteplici città sono articolate in spazi, servizi, strumenti, regole di comportamento che accomunano qualsiasi di queste categorie sociali, sovrapponendo o selezionando le funzioni» (Gasparini 2010, p. 7).

*L'operatore*, che fa dialogare con gli altri, che fa partecipare l'individuo ad attività più grandi di lui, che fa sentire l'individuo come strumento di modi di sod-

disfare i bisogni 'incomprensibili', è *rappresentato dalle organizzazioni*, siano esse burocrazie o imprese o servizi, dalle associazioni volontarie, ma *anche da altre entità più connesse alle istituzioni come la famiglia o i movimenti*. In effetti è attraverso questi operatori, e solo attraverso (ed entro) tali operatori, che gli individui (categorie sociali o popolazioni) (Gasparini 2004):

- 1) entrano in relazione con gli altri individui;
- 2) introiettano e condividono valori comuni;
- 3) soddisfano i propri e gli altri bisogni;
- 4) elaborano appartenenze intermedie (micro e meso);
- 5) sviluppano delle comunità a-spaziali;
- 6) si rendono capaci di concretare l'autorealizzazione (ma anche la delusione) inserendosi in nicchie adeguate alle proprie aspirazioni;
- 7) percepiscono di essere partecipi di disegni e realizzazioni di grandi opere che altrimenti non sarebbero in grado di concretizzare;
- 8) sentono di partecipare alla costruzione della propria città sociale, e semmai alla costruzione della città nel suo insieme e nel suo elaborare sistemi di gravitazione.

Queste organizzazioni vengono a costituire nodi di una più o meno ampia rete relazionale; la città da un simile punto di vista risulta come un *fascio di organizzazioni*, indipendenti nella loro costituzione originaria dalla natura delle istituzioni che governano il territorio cittadino, metropolitano e sovralocale, che possono soddisfare individualmente singoli segmenti di un bisogno da connettere con le organizzazioni che soddisfano gli altri segmenti dello stesso bisogno. Tutte queste organizzazioni sono interconnesse e tali da formare delle reti interne alla città con nodi più centrali ed altri più periferici in una sorta di gerarchia, ma tali anche da formare reti esterne alla città stessa, connettendola alle altre città in sistemi urbani. I sistemi in relazione possono prendere la forma di *aree metropolitane* (nel caso in cui vi sia una gravitazione molto stretta tra centro e periferie) oppure di *sistemi di città* alla base dei quali esistono delle unità urbane ad alta identità e a legami allentati con le altre città.

Con questi argomenti, Gasparini mette in luce come l'esistenza o meno di un'*area metropolitana* alternativa a un *sistema di città*, non dipende soltanto dalla volontà politico-istituzionale, dalla composizione di una serie di opportunità socio-economiche o dalla presenza di elementi strutturali che tecnicamente ne definiscono l'esistenza, ma dai sistemi relazionali e associativi di organizzazioni che informano anche le relazioni istituzionali e di *governance*. Le organizzazioni sociali, siano esse imprese, associazioni, istituzioni, partiti si muovono secondo logiche per lo più autonome e assumono funzioni differenti, e a volte conflittuali, all'interno dei sistemi urbani.

I sistemi urbani sono ricchi di *popolazioni di organizzazioni*, che rivestono molteplici funzioni esplicite o implicite e che possiamo sintetizzare nelle quattro seguenti: *mantenimento materiale delle categorie sociali della città, espansione della città verso l'esterno, conservazione dei confini della città* e infine *conservazione dell'identità culturale della città*. Nella formazione delle aree metropolitane e dei sistemi di città tali funzioni si articolano in maniera molto differenziata. Questa articolazione di funzioni incide nel successo o meno di un disegno di riorganizzazione istituzionale o di creazione di una nuova istituzione di governo: ne determina l'efficacia amministrativa e la rappresentatività identitaria e culturale.

«Se dunque le organizzazioni sono gli operatori della soddisfazione dei bisogni della comunità e i mediatori della conformazione sociale e di potere della città, di essa esistono dei grappoli per le più grandi funzioni. Le principali di queste riguardano la soddisfazione dei bisogni delle popolazioni residenti, l'integrazione e l'appartenenza alla cultura e alla città, il contributo alla soddisfazione dei bisogni esterni alla città, il coordinamento e l'orientamento degli operatori per soddisfare il *mix* di bisogni della comunità che assicura una sufficiente integrazione interna» (Gasparini 2004, p. 62).

La soddisfazione dei *bisogni comunitari* viene effettuata da un insieme di organizzazioni riunite in grappoli a livello urbano e come segmenti di "popolazioni", che sono collegate più o meno strettamente all'esterno. Si tratta di *organizzazioni che assumono le sembianze di imprese economiche (commerciali, industriali, artigianali, agricole) e di servizi per la soddisfazione di bisogni sanitari e assistenziali*. «Ognuna di queste organizzazioni può essere contenuta nella città (per risorse utilizzate, per servizi erogati, per sede centrale), ma molto più spesso, soprattutto in società statali molto centralizzate, mantiene relazioni di dipendenza con l'esterno della città-comunità. Già da questa prospettiva, in cui le *organizzazioni* rivolgono la loro attività all'*auto-mantenimento del sistema urbano*, appare che la complessità della città è incrementata proprio da questa immissione di rapporti unidirezionali, e spesso di potere, provenienti dall'esterno» (Gasparini 2010, p. 11).

La città, d'altra parte, è molto *spesso portatrice di una funzione che la differenzia dalle altre città, o di cui queste necessitano senza disporne*. In altri termini ci riferiamo a *organizzazioni* che lavorano soprattutto *per l'esterno*. Anche in questo caso si tratta di imprese economiche. Con l'incremento e la differenziazione dei legami, la città diventa sempre più complessa, cresce la spinta alla frantumazione della città ed emerge la necessità di controllare i suoi confini, messi in pericolo dal venir meno di un'identità. Spinte centrifughe, aumento di complessità interna, e quindi ridefinizione dei confini urbani sono le conseguenze portate dalle organizzazioni economiche e rappresentano sfide da affrontare da parte degli altri segmenti della città.

Un altro gruppo di *organizzazioni* è da individuare in *quelle che hanno la capacità di leggere i bisogni della comunità, ed ordinarli in un mix di priorità, di individuare le soluzioni organizzate per essi; ma anche la capacità di orientare l'economia della città*

e di coordinarla affinché le imprese non sviluppino processi di conflittualità troppo forti, spinte centrifughe incontrollabili e trovino invece condizioni di attivazioni adeguate alla conservazione di un clima integrativo sufficientemente elevato. Tali organizzazioni hanno quindi un carattere eminentemente pubblico.

Vi sono infine le organizzazioni che svolgono la funzione più profonda e più "latente" del mantenimento dei confini della città attraverso la conservazione di un'identità culturale e di appartenenza alla città. Si tratta di organizzazioni culturali in primo luogo, e quindi scuole e associazioni culturali, partiti e sindacati, ma anche organizzazioni preposte a dare risposte concrete ai bisogni. In questo caso si tratta delle associazioni di volontariato, che hanno il duplice scopo di controllare le risposte date istituzionalmente ai bisogni e di premere perché nuovi bisogni trovino delle soluzioni soddisfacenti.

Le organizzazioni «sono l'ultima invenzione che la società moderna è riuscita a produrre, ed è attraverso esse, e sempre tra esse, che passa ogni realizzazione sociale. Esse rappresentano un collo di bottiglia, che con l'affermarsi del post-industriale può anche modificarsi (ad esempio, polverizzazione di esse, almeno in termini di componenti, e minore formalizzazione), e attraverso il quale vengono a modificarsi i concetti tradizionali della sociologia della città: integrazione sociale, espansione-attrazione, soddisfazione dei bisogni, mantenimento dei confini urbani, tecnologie, sistemi di città, complessità urbana, razionalità del potere delle organizzazioni vs. tradizionalità del potere della leadership». (Gasparini 2010, p. 12).

### 3. TRIESTE NASCE COME CITTÀ METROPOLITANA

Trieste, come noi la conosciamo, ha tre secoli di vita e nasce in epoca moderna, il che vuol dire che Trieste è stata formata da gruppi esterni ad essa, i quali sono venuti per svolgere funzioni nuove rispetto a quelle esistenti. E queste non la proiettano verso un hinterland posto nell'immediata campagna come era successo in precedenza, ma verso un hinterland proiettato su una dimensione molto ampia e con riferimenti puntiformi ma centrali, come Vienna, Praga e Budapest.

«Come tutte le città nuove, anche Trieste svolge una funzione ben precisa al suo sorgere, e cioè il porto franco imperiale. Questo fatto la rende più vulnerabile rispetto a città che hanno un'età molto più lunga, poiché non vi è stato il tempo di sedimentare una cultura e delle opportunità interstiziali che permettano di formare risorse e di occuparle in qualsiasi modo e indipendentemente dalla funzione principale. Manca in qualche modo l'anima specifica della città. Simile vulnerabilità si esprime in primo luogo nella crisi di tutto il sistema urbano quando entra in crisi la funzione originaria della città. Questo a Trieste è successo quando la funzione del porto franco e del suo hinterland è entrata in crisi per la caduta dell'impero austro-ungarico e la città si è trovata in dovere di cercare ed esplorare nuove funzioni con l'Italia» (Gasparini 1994, p. 189).

Infatti, nel passato di Trieste, l'assolutizzazione della sua vocazione portuale e mercantile ha orientato il suo articolarsi urbano, il formarsi di gruppi sociali specifici, il proliferare di attività economiche di supporto, ma ha anche condotto a pesanti ripercussioni collettive nel momento in cui il settore è entrato in crisi. «Oggi, invece, devono essere contemplate ed incrementate diverse istanze già latenti, quale la vocazione scientifica, commerciale, l'aspirazione a proporsi al pari di punto nodale di scambio, assicurando alla città uno sviluppo equilibrato, dovuto alla convergenza di tali componenti» (Pocecco 1994, p. 201).

Trieste nei primi anni del Settecento viene rifondata per essere metropolitana. Essa deve essere una città *demograficamente grande* perché *svolge funzioni complesse e richiedono molti addetti*: il commercio internazionale richiede molti addetti, e così anche la costruzione delle navi, l'amministrazione del porto franco, le assicurazioni di cose e persone importanti come navi, merci preziose, professionisti, viaggiatori. Inoltre, una siffatta metropoli richiede élite moderne, volte a dare sviluppo economico internazionale (le nuove comunità), una *cultura cosmopolita*, una *nuova società civile* che soppianti quella di ceto tradizionale ormai superata dalle innovazioni, e assicuri alla città i servizi per l'automantenimento, un *hinterland* mondiale con il quale la città metropolitana dialoghi.

Trieste cioè già nasce come metropoli, in quanto essa è molte città, complessa, polifunzionale pur con una specializzazione dominante, plurisociale, e con un *hinterland* molto vasto, compreso tra mari e terre lontane. Trieste nasce come città molto grande, con molte qualità urbane, per servire un *hinterland* mitteleuropeo e un *hinterland* mediterraneo. Nel 1871 Trieste aveva 123.063 abitanti, che nel 1901 diventarono 178.548. Si tratta quindi di una grande città con un *hinterland* immediato ristretto, mentre è molto esteso l'*hinterland* imperiale: ciò vuol dire che la densità demografica nella città è molto elevata, e la città ricava le risorse per il suo mantenimento da spazi molto distanti. Da tutto ciò deriva un carattere rilevante di Trieste: *essa sviluppa un rapporto conflittuale con i comuni prossimi ed invece un riferimento molto positivo con gli spazi lontani*. Caratteristica che ritroviamo oggi, emergente dalle interviste con gli enti locali confinanti (successivo paragrafo), i quali temono che un nuovo assetto organizzativo metropolitano sancisca la definitiva supremazia politico-istituzionale e culturale del capoluogo su tutta l'area. La questione non è però prerogativa della situazione triestina, ma risulta presente in molti contesti metropolitani (Mariano, 2012).

Per quanto riguarda *le culture della città*, lo scenario storico-sociale di Trieste è stato da sempre dominato dalla compresenza di forze di segno opposto: «il cosmopolitismo, come tensione o proiezione verso l'esterno, e la chiusura, al pari dell'aspirazione all'autonomia politica, economica e culturale» (Pocecco 1994, p. 205). Il cosmopolitismo si afferma per la sua valenza dinamica, il suo aprirsi alla diversità etnica e politica, per l'assunzione di suggestioni offerte al di là dei limiti geografici; ciò è testimoniato storicamente dalla molteplicità di comunità etniche che trovarono spazio nella crescita urbana di Trieste, soprattutto nella sua epoca imperiale. La «chiusura verso l'esterno», invece, è sinonimo di

un senso d'appartenenza, di un'identità culturale non assimilabile solo al concetto di patria o nazione, ma riconducibile proprio alla dimensione urbana, alla "città" significativamente concepita. Questa chiusura si traduce in autoreferenzialità politico-istituzionale e in tensioni carsiche tra identità nazionale della città e comunità slovene che sono presenti soprattutto nei comuni confinanti con Trieste.

Considerando quindi i caratteri storici dell'area e della città metropolitana di Trieste secondo Gasparini (2010) emerge che:

a) la città ha avuto fin dalla prima metà dell'Ottocento una popolazione superiore ai 100 mila abitanti, il che ha posto la necessità di risolvere i bisogni della qualità della vita quotidiana attraverso dei servizi centralizzati e meno legati alla piccola comunità e alla famiglia;

c) l'*hinterland* reale della città è sempre stato più orientato verso l'Impero austro-ungarico e verso i mari più o meno grandi che non ristretto alla periferia immediata della città. Nella situazione triestina l'integrazione con i comuni del Carso è stata sempre di poca importanza, poiché, come si è detto, Trieste ha interpretato i servizi e lo sviluppo economico al di là di questa cintura di comuni;

c) in questo periodo storico, invece, il sistema insediativo di Trieste è contrassegnato da una ridotta e limitata gravitazione dei comuni della periferia sui servizi che vanno oltre la vita quotidiana e che sono collocati in gran parte nella città di Trieste, la quale rappresenta il massimo polo di urbanità di tutta la regione Friuli Venezia Giulia.

#### 4. LA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE NELLE OPINIONI DEGLI ATTORI

Fatte queste premesse teoriche e storiche, che ci aiutano a delineare i possibili contorni organizzativi e istituzionali di una città metropolitana, è stato nostro intento cogliere la desiderabilità di una eventuale nuova istituzione, a partire dalle opinioni e dalle valutazioni espresse dai rappresentanti delle organizzazioni economiche, sociali, culturali e amministrative che dovrebbero operare per il funzionamento della città metropolitana.

In pratica, abbiamo provato a registrare e organizzare il pensiero degli attori sociali in merito all'ipotesi di realizzare una nuova entità amministrativa, chiedendo loro di esprimere opinioni in merito ad una serie di questioni, come la necessità o meno di dare vita ad una nuova istituzione, quali assetti formali vengono prediletti, quale perimetrazione si ritiene più adatta e per quale fine, quali sono i benefici previsti.

Per raccogliere le opinioni degli attori abbiamo percorso tre strade complementari:

- analisi letteratura grigia: ricostruzione del dibattito sulla città metropolitana emergente da articoli di giornale, comunicati stampa, documentazione della commissione regionale per il riordino delle province, pareri espressi in sedi istituzionali;
- interviste in profondità a rappresentanti di organizzazioni di categoria, sindacali, culturali, sindaci selezionati sulla base della ricostruzione del dibattito;
- questionario con risposte aperte e chiuse su sito web rivolto ai rappresentanti di associazioni di categoria, camere di commercio, sindacati, associazioni ambientaliste, organizzazioni culturali e religiose, sindaci dei comuni potenzialmente interessati sulla base delle perimetrazioni ipotizzate, utilities, organi di informazione, province di Trieste e Gorizia, centri di ricerca.

La scelta degli attori da intervistare è stata operata utilizzando come traccia di riferimento il lavoro dell'ISIG (2010), anche con l'obiettivo di aggiornare alcune rilevazioni già effettuate. Abbiamo individuato, perciò, organizzazioni che operano per il funzionamento di una ipotetica città metropolitana a geometria soggettiva ossia con confini stabiliti dai nostri stessi interlocutori.

Le interviste in profondità hanno coinvolto:

- Il segretario generale della CISL di Trieste;
- Il segretario generale della CGIL di Trieste;
- Il direttore dello SLORI (Istituto Sloveno di Ricerche);
- Il vice presidente della Provincia di Trieste;
- Il presidente della Provincia di Trieste;
- Il direttore di Confindustria di Trieste;
- L'Assessore alla Pianificazione Urbana, Mobilità e Traffico, Edilizia Privata, Politiche per la casa, Progetti Complessi del Comune di Trieste;
- Il direttore de "Il Piccolo";
- Il sindaco di Monfalcone

Il questionario *online*, invece, è stato segnalato ad una lista di 71 rappresentanti di enti, associazioni, organizzazioni rappresentative della maggior parte del tessuto economico, culturale e sociale della provincia di Trieste, dell'area monfalconese e del basso isontino. Al questionario, hanno risposto 25 attori.

Mentre la letteratura grigia è stata utilizzata per lo più per ricostruire alcune posizioni politiche e per individuare gli attori da intervistare, sia l'intervista in profondità che il questionario hanno avuto come oggetto di indagine soprattutto quattro aspetti della città metropolitana:

- la delimitazione territoriale;

- quali funzioni la città metropolitana debba avere;
- quale forma di governo e che tipo di istituzione deve rappresentare;
- il legame tra città metropolitana e appartenenza/identità territoriale.

Agli intervistati abbiamo sottoposto una diverse opzioni:

- Per la delimitazione territoriale, abbiamo individuato le opzioni confrontandoci con le risultanze degli altri gruppi di ricerca;
- Per le funzioni abbiamo utilizzato una griglia frutto dell'analisi della letteratura sulle funzioni che altre città metropolitane, in Italia e in Europa, hanno assunto;
- Sulla forma di governo abbiamo fatto riferimento allo schema interpretativo di Luigi Bobbio (2002), grazie al quale si sono individuati cinque modelli possibili, classificati secondo la forza istituzionale (da soluzioni hard a soluzioni soft, si veda Tab. 2).

#### 4.1 *Intervista strutturata tramite questionario online*

I 25 attori che hanno risposto al questionario sono così suddivisi:

- 3 rappresentanti di organizzazioni sindacali;
- 8 rappresentanti di associazioni di categoria;
- 4 rappresentanti di organizzazioni di volontariato, la totalità delle quali impegnata in questioni ambientali;
- 2 rappresentanti di associazioni culturali;
- 8 rappresentanti di amministrazioni pubbliche, tra le quali sono presenti alcuni comuni del Carso triestino e alcuni comuni del monfalconese.

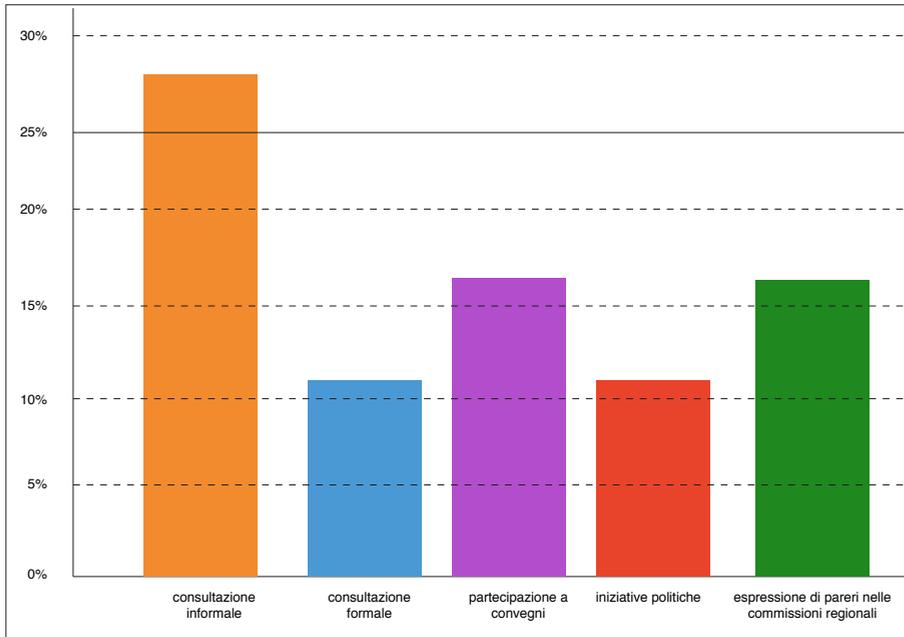
*Partecipazione e consenso.* Iniziamo ad analizzare le risposte in modo aggregato, senza fare distinzioni tra tipologie di attori intervistati. La prima domanda alla quale abbiamo chiesto di rispondere è relativa al coinvolgimento degli attori nella discussione pubblica sulla città metropolitana. Dalle risposte emerge come la maggior parte degli intervistati (il 60%) non è mai stato coinvolto in alcuna consultazione né formale né informale.

Coloro che hanno preso parte al dibattito, invece, hanno partecipato per lo più a consultazioni informali, partecipato a convegni sul tema metropolitano e espresso pareri sul tema del riordino istituzionale della Regione nelle commissioni regionali.

Sulla necessità di istituire la città metropolitana e sul fatto che essa possa rappresentare una opportunità di sviluppo per il territorio, non vi è un consenso

granitico: il 56% degli intervistati pensa possa essere una opportunità, ma sono molti gli indecisi o i contrariati. Essa viene percepita, da alcuni, come l'ennesima istituzione che rende ancora più complicato il quadro istituzionale e che comporta l'assorbimento di ulteriori risorse.

FIGURA 1 – Il coinvolgimento degli attori



#### I CONFINI DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Agli intervistati abbiamo chiesto quali territori ritengano opportuno che stringano più attive relazioni con la città di Trieste nell'ambito dell'eventuale nuovo soggetto amministrativo. Sulla base del confronto con gli altri gruppi di ricerca, abbiamo proposto agli intervistati diverse possibilità ed abbiamo chiesto loro di indicarne anche più di una.

Come emerge dal grafico (fig. 2), certamente il Carso triestino è stato il territorio più gettonato. Ma diversi interlocutori lo hanno abbinato ad altri territori, anche se dall'analisi aggregata delle risposte essi compaiono a parimerito. Si tratta della città mandamento, del monfalconese e del litorale fino a Grado. Vedremo nel dettaglio, analizzando le risposte per tipologia di attore e unendole alle considerazioni emerse nelle interviste in profondità, quali confini sono stati delineati dai gruppi di attori.

FIGURA 2 – Territori ai quali dovrebbe guardare la costituzione della città metropolitana di Trieste

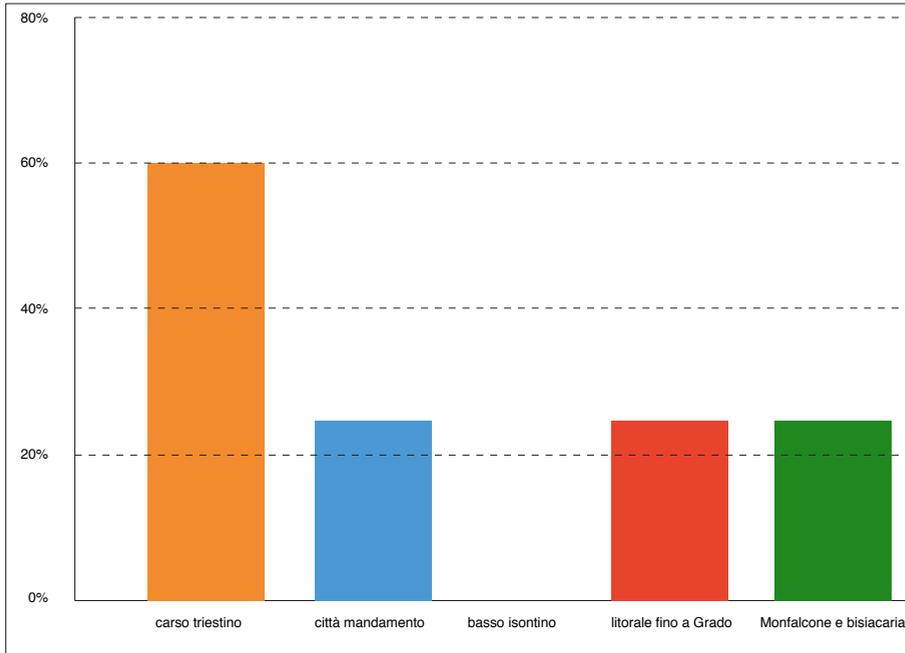
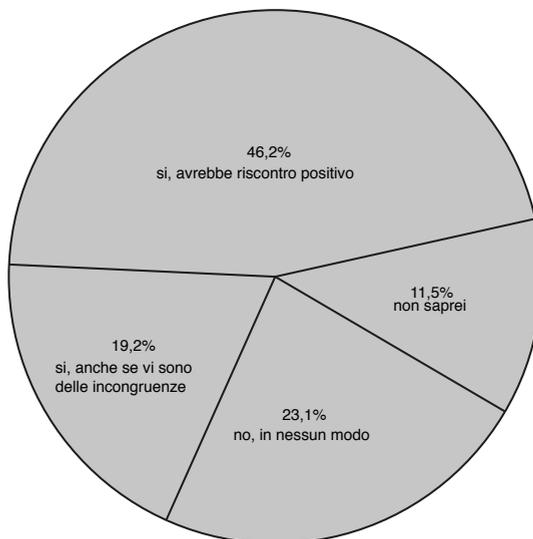


FIGURA 3 – Legame tra città metropolitana ed esigenze di appartenenza e identità territoriale



## CITTÀ METROPOLITANA E IDENTITÀ

Il tema dell'identità nella provincia di Trieste e nei territori limitrofi è un argomento molto complesso, che suscita ancora delle divisioni e delle pregiudiziali. La maggior parte degli intervistati ritiene che la città metropolitana non risponda ad alcuna esigenza di identità e appartenenza territoriale.

Nella domanda è stata lasciata la possibilità di esprimere pareri spontanei. Chi ha lasciato commenti, ha sottolineato come (riportiamo stralci):

- Esiste una alterità culturale dei comuni del Carso triestino rispetto alla città. Difficilmente la città metropolitana potrebbe reggersi sulla costruzione di una identità comune;
- Andrebbe enfatizzato il rapporto con il mare come tratto identitario, concedendo una città metropolitana capace di mettere a sistema diversi porti;
- Sarebbe l'occasione per lavorare ad una identità nuova, che vada oltre le identità tradizionali, nella quale si riconosca una omogeneità culturale e linguistica data dalla pluralità delle identità;
- Rimarcare la questione identitaria significherebbe frenare all'apertura e all'innovazione. La città metropolitana dovrebbe essere fondata su presupposti culturali nuovi.

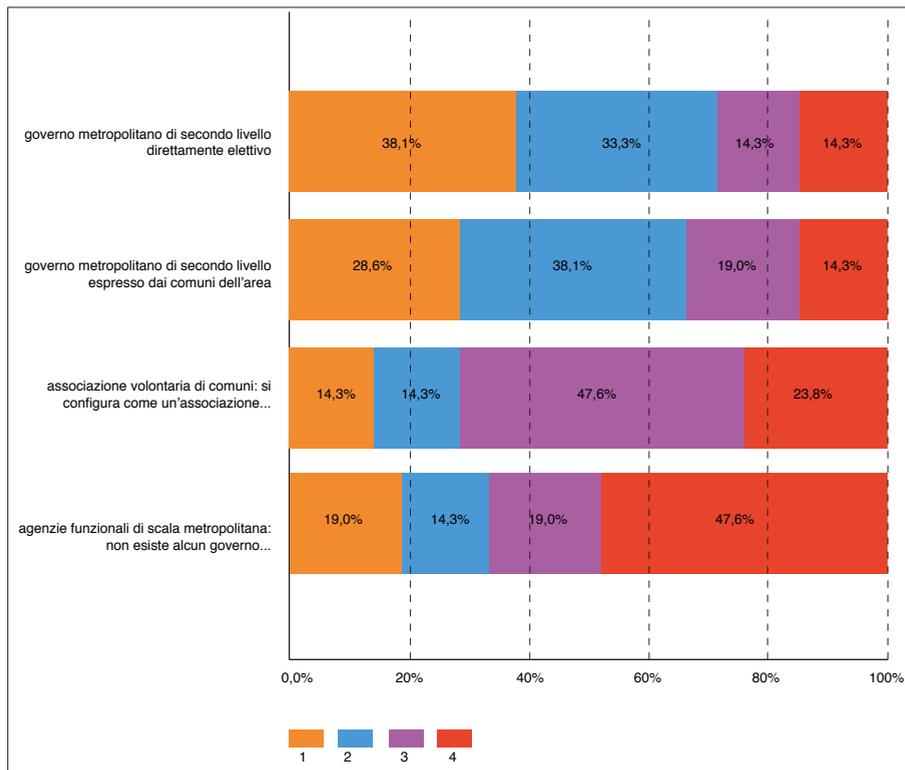
## ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Quanto all'assetto istituzionale, la maggior parte degli interlocutori ritiene che la città metropolitana dovrebbe essere governata da un governo di secondo livello direttamente elettivo. I comuni al suo interno sopravvivono, ma con poteri ridotti.

Le opzioni che avevamo dato si sono posizionate in questo modo:

1. Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo: sopravvivono i comuni al suo interno con poteri ridotti. La città metropolitana ha dunque un suo governo di alto profilo per via della legittimazione elettorale;
2. Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana: nell'area metropolitana è istituito un governo non direttamente elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali e talvolta di una propria fiscalità;
3. Associazione volontaria di comuni: si configura come una associazione volontaria dei comuni che ne vogliono fare parte. È dotata dei poteri legali che le vengono delegati;
4. Agenzia funzionale di scala metropolitana: non esiste alcun governo ma esistono agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana.

FIGURA 4 – Assetto istituzionale della città metropolitana



### LE FUNZIONI DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Sulle funzioni che la città metropolitana potrebbe avere gli intervistati hanno scelto in modo compatto risposte simili.

Al primo posto vi è la pianificazione territoriale, scelta dall'84% dei rispondenti. Seguono pulizia delle strade, raccolta e trattamento dei rifiuti; trasporti urbani; attrazione di attività economiche. Queste tre opzioni sono state indicate dal 72% degli intervistati.

Vengono considerate marginali rispetto alle funzioni della città metropolitana: edilizia, grandi opere, difesa del suolo, valorizzazione della ricerca, creazione di zone residenziali o industriali.

FIGURA 5 – Le funzioni della città metropolitana

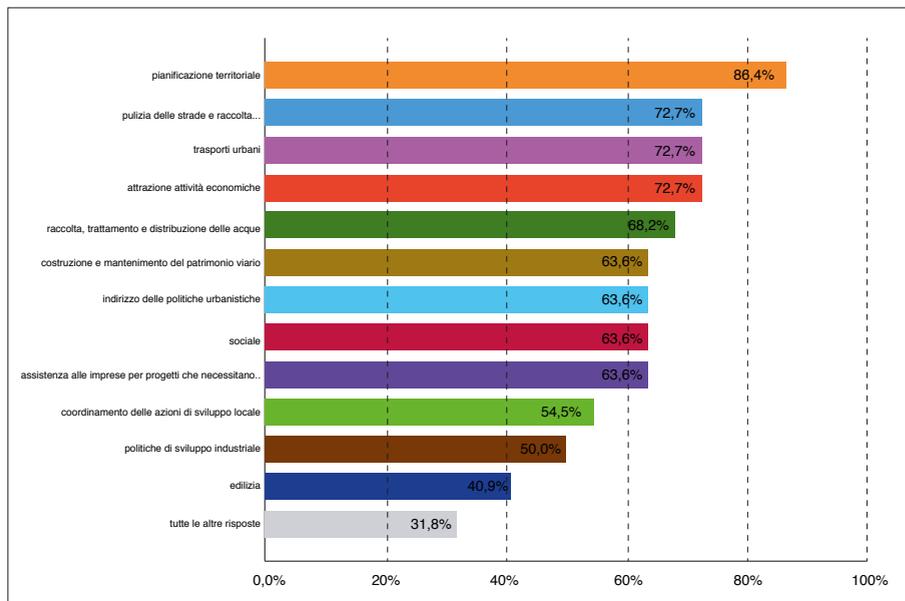
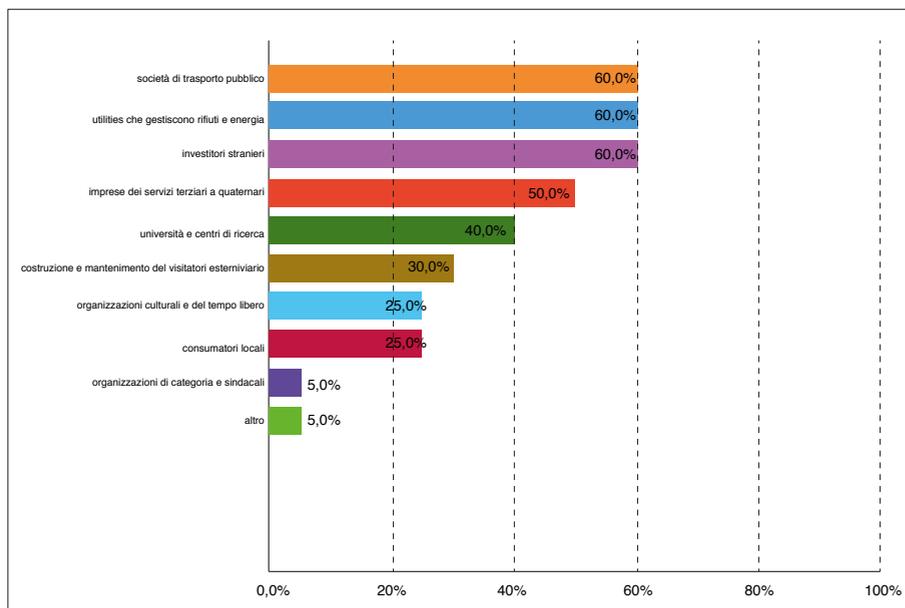


FIGURA 6 – A chi giova la città metropolitana?



#### A CHI GIOVA LA CITTÀ METROPOLITANA?

Anche sui benefici della città metropolitana, le opinioni degli intervistati sembrano generalmente concordi. Secondo la maggior parte di questi, a trarre beneficio dal nuovo ente potrebbero essere: le società di trasporto pubblico, le utilities e gli investitori stranieri.

#### 4.2 *Integrazione fra risultati del questionario e delle interviste*

Unendo le informazioni raccolte tramite le interviste in profondità e attraverso l'intervista strutturata somministrata online, possiamo trarre alcune conclusioni in merito ad alcune questioni emerse. In particolare, possiamo definire:

1. Chi ha una posizione più o meno favorevole o contraria alla città metropolitana e quali motivazioni supportano tale posizione;
2. Quale perimetro viene ritenuto ottimale dai diversi gruppi di attori intervistati;
3. Quale assetto istituzionale o forma di governo della città metropolitana viene prediletto;
4. Quali funzioni i diversi attori ritengono debba avere il nuovo ente.

#### CHI HA UNA POSIZIONE PIÙ O MENO FAVOREVOLE O CONTRARIA ALLA CITTÀ METROPOLITANA E QUALI MOTIVAZIONI SUPPORTANO TALE POSIZIONE

La maggior parte degli attori intervistati sono favorevoli all'istituzione della città metropolitana. Distinguendo per gruppi di attori, possiamo affermare che il mondo economico (organizzazioni di categoria imprenditoriali e sindacati) è il più propenso alla creazione del nuovo ente.

Gli imprenditori sottolineano soprattutto la possibilità di fare massa critica per competere con l'esterno e l'opportunità di snellire le procedure burocratiche per velocizzare i processi economici. I sindacati, dal canto loro, ritengono che esista una omogeneità sotto il profilo del mercato del lavoro da valorizzare. In particolare la Cisl, che già da tempo lavora sulla contrattazione territoriale, individua nel litorale che congiunge Trieste a Grado un'area omogenea per funzioni economiche, mercato del lavoro e tipologia di contrattazione.

Manifestano un atteggiamento favorevole anche i comuni del monfalconese, compresa la città di Monfalcone, che ritengono di avere già numerose connessioni con i piccoli comuni del Carso triestino. L'area del monfalconese ritiene importante la costituzione di una città metropolitana per accorpate le funzioni svolte dai singoli comuni, soprattutto in materia di erogazione dei servizi e pianificazione territoriale.

Posizione fermamente contraria è espressa invece dai comuni del Carso, che ritengono che la città metropolitana serva per centralizzare il potere su Trieste, mettendo in secondo piano l'autonomia politica e culturale dei piccoli comuni circostanti. Certamente, la questione identitaria pesa molto sulla posizione di questi comuni. Posizione analoga è stata espressa dal direttore di un ente di ricerca che fa riferimento alla minoranza slovena.

Il Comune di Trieste, che ribadisce l'opportunità della costruzione di strategie di sviluppo alla scala dell'area vasta, sottolinea come la creazione della città metropolitana non debba essere letta solo in chiave di riorganizzazione istituzionale. Ritiene perciò necessario un approfondimento sulla efficacia di una nuova istituzione in rapporto a obiettivi e progetti concreti e condivisi, auspicando – come preconditione – il rafforzamento di accordi anche transfrontalieri (è in corso la costituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale-GECT esteso al litorale alto adriatico sloveno e croato), più in una logica di rafforzamento di un sistema di città che di città metropolitana, secondo la terminologia di Alberto Gasparini (2004).

La Provincia di Trieste teme che la creazione della città metropolitana potrebbe sfavorire questo nuovo ente rispetto alle altre province della regione, perché la poca omogeneità tra gli enti locali rischia di aumentare gli squilibri (sia nei trasferimenti dei fondi pubblici sia nel peso politico), ed evidenzia che porterebbe all'isolamento della città. La provincia riconosce la necessità di un'intera rivisitazione dell'assetto statale, e non dei semplici cambi di nome.

Le associazioni ambientaliste, invece, sono indifferenti alla costituzione del nuovo ente. Ragionando da un punto di vista ecologico, ritengono non omologabile la città di Trieste con i comuni del Carso, ed eventualmente immaginano nuovi confini tracciati seguendo criteri di natura ambientale. Per le associazioni ambientaliste, la città metropolitana potrebbe avere un senso se puntasse alla creazione di piani integrati di gestione di aree ecologicamente omogenee. Questo in tutta evidenza riaprirebbe il progetto di un parco del Carso che escluderebbe i centri urbani, trascenderebbe i confini nazionali e come in passato incontrerebbe opposizioni da un vasto fronte 'non-ambientalista'. Infine, la posizione degli enti di ricerca è favorevole, con l'obiettivo di ottimizzare le risorse e dare vita ad un polo di ricerca internazionale.

#### QUALE PERIMETRO VIENE RITENUTO OTTIMALE DAI DIVERSI GRUPPI DI ATTORI INTERVISTATI

La quasi totalità degli attori, escluse le associazioni ambientaliste, ritiene che il Carso triestino vada certamente incluso nella città metropolitana. Però in molti considerano questo tipo di perimetrazione, che coincide con la provincia di Trieste, troppo limitato e poco funzionale ad un vero cambiamento di assetto istituzionale.

In particolare, le associazioni di categoria imprenditoriali ritengono vi sia la necessità di allargare l'area metropolitana al monfalconese e al litorale fino a Grado, includendo anche un protocollo di intesa per progettare l'apertura della città metropolitana a Capodistria. Il ragionamento è legato alla portualità e ad una visione del nuovo ente come strumento per aprirsi meglio ai mercati internazionali.

Le organizzazioni sindacati, dal canto loro, vedono la necessità di costruire una città metropolitana costiera, che includa la provincia di Trieste e i comuni costieri fino a Grado. Come già detto, i sindacati partono dall'opportunità di unire sotto lo stesso ente i territori che presentano una omogeneità del mercato del lavoro e delle professioni legate al mare (cantieri navali, turismo, commercio).

I comuni del Carso triestino non hanno indicato alcuna preferenza, esprimendo una contrarietà di fondo alla città metropolitana. Inoltre, hanno affermato di intrattenere maggiori rapporti istituzionali e funzionali con l'area monfalconese che con il comune di Trieste. Forse per ammorbidire la loro posizione e rendere la città metropolitana più desiderabile da parte dei portatori di interesse, si dovrebbe lavorare ad una perimetrazione più ampia possibile, in modo da diluire all'interno di un'area più vasta le questioni dell'identità e dell'appartenenza territoriale che contrappongono Trieste ai piccoli comuni carsici.

I comuni del monfalconese e gli enti di ricerca hanno espresso la stessa posizione: immaginano una città metropolitana che includa la provincia di Trieste e il monfalconese. Gli amministratori interpellati ritengono che tra i loro comuni e quelli del Carso esistano già dei rapporti solidi, per cui sarebbe naturale e funzionale essere inclusi nel nuovo ente.

La Provincia di Trieste, invece, ritiene che sarebbe sensato unire la provincia di Trieste con tutta o parte di quella di Gorizia, perché ci sono dei radicamenti culturali, sociali ed economici molto forti; questi territori hanno in comune la vicinanza del confine, lo sviluppo dei territori carsici, della portualità e dei progetti transfrontalieri.

Anche il Comune di Monfalcone ritiene che tutta la provincia di Gorizia debba far parte della città metropolitana in quanto non avrebbe senso lasciare la provincia di Gorizia senza Monfalcone (Monfalcone produce il 71% del PIL della provincia), ma neanche anettere Gorizia alla provincia di Udine. Inoltre, le due province hanno un retaggio culturale e linguistico comune.

#### QUALE ASSETTO ISTITUZIONALE O FORMA DI GOVERNO DELLA CITTÀ METROPOLITANA VIENE PREDILETTO

Soltanto le associazioni ambientaliste hanno scelto un assetto istituzionale molto leggero, ovvero la creazione di agenzie funzionali di scala metropolitana alle quali vengano assegnati compiti precisi di intervento.

TAVOLA 3 – Sintesi delle posizioni sulla città metropolitana di Trieste

	Posizione	Per cosa	Quali confini	Con quale governo	Con quali funzioni
Associazioni di categoria	Molto favorevoli	Fare massa critica per competere con l'esterno; snellire le procedure di governo.	Provincia di Trieste + litorale monfalconese con apertura a Capodistria	Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana	Pianificazione territoriale; politiche urbanistiche; rifiuti
Organizzazioni sindacali	Molto favorevoli	Definire un territorio omogeneo per mercato del lavoro, tipologie contrattuali e funzioni economiche.	Provincia di Trieste + litorale monfalconese	Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo	Rifiuti; strade; attrazione attività economiche; assistenza alle imprese per progettazione
Comuni del carso triestino	Contrari	Ritengono che la CM serva per ghezzare i comuni minori e centralizzare le competenze, anche di tipo culturale.	Una città metropolitana con confini più ampi rispetto alla coincidenza con la provincia di Trieste consentirebbe di diluire i loro timori		
Comuni del monfalconese	Favorevoli	Accorpate le funzioni svolte dai singoli comuni, soprattutto in materia di erogazione dei servizi e pianificazione territoriale.	Provincia di Trieste + monfalconese	Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo	Rifiuti; pianificazione territoriale; assistenza alle imprese; coordinamento azioni sviluppo locale
Associazioni ambientaliste	Indifferenti	Individuare aree omogenee sotto il profilo naturale per creare piani integrati di gestione.	Nessuna delle aree proposte. Immagino una revisione dei confini secondo criteri ecologici. Non unirebbero Trieste e carso.	Agenzie funzionali di scala metropolitana	Trasporti pubblici; pianificazione territoriale; politiche urbanistiche; coordinamento azioni sviluppo locale
Enti di ricerca	Favorevoli	Ottimizzare le risorse e creare un grande polo di ricerca internazionale.	Provincia di Trieste + monfalconese	Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana	Valorizzazione della ricerca; rifiuti; trasporti; pianificazione territoriale
Comune di Trieste	Sostanzialmente favorevole. Vede però la necessità di lavorare, in parallelo, sugli assetti istituzionali regionali e sugli accordi con i territori limitrofi come precondizioni per avviare un processo di costruzione di un'area metropolitana	Ritiene necessario puntare sulla definizione di progettualità e priorità condivise, anche a scala transfrontaliera	Le geografie – comunque più ampie di quelle dell'attuale Provincia – dipenderanno da accordi e progetti di collaborazione e cooperazione	Agenzie funzionali di scala metropolitana e transfrontaliera	Valorizzazione delle potenzialità di sviluppo opportunità e logistica; servizi avanzati e ricerca; pianificazione territoriale e della mobilità alla scala dell'area vasta
Provincia di Trieste	Contraria se non si interviene in modo radicale negli assetti istituzionali regionali	La CM rischia di essere sfavorita rispetto alle altre province; è necessaria un'intera rivisitazione dell'assetto statale, e non dei semplici cambi di nominativi.	Provincia di Trieste + monfalconese	Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo	Rifiuti; strade; trasporti; pianificazione territoriale; assistenza alle imprese; politiche di sviluppo industriale; coordinamento azioni sviluppo locale; grandi opere

Gli altri intervistati, invece, hanno scelto la creazione di un ente retto da governo elettivo. Per le associazioni di categoria, per la Provincia di Trieste, per i comuni del monfalconese e per le organizzazioni sindacali, questo governo dovrebbe essere direttamente eletto dai cittadini. Per le imprese, gli enti di ricerca e il Comune di Monfalcone invece, esso dovrebbe essere di secondo livello, come espressione dei comuni dell'area, formato quindi da rappresentanti loro nominati.

#### QUALI FUNZIONI I DIVERSI ATTORI RITENGONO DEBBA AVERE IL NUOVO ENTE

Quanto alle funzioni della città metropolitana, ogni gruppo di attori ha scelto quelle più vicine alla propria missione. Esistono però delle funzioni citate da tutti, come la pianificazione territoriale, la gestione dei rifiuti e i trasporti.

Anche in questo caso, emerge come la città metropolitana sia concepita più come ambito territoriale funzionale, che come area caratterizzata da una sua identità naturale sulla quale costruire dei punti di forza. Nella tavola 3 si riporta la sintesi delle posizioni emerse dalla nostra indagine.

#### 5. CONCLUSIONI

Se mettiamo assieme la letteratura sulle aree metropolitane, qui sviluppata con particolare attenzione ai comuni minori, i risultati del sondaggio effettuato nel 2013 e più recenti informazioni acquisite in seguito al dibattito politico regionale di fine 2015, si possono fare alcuni commenti finali.

Risulta anzitutto inevitabile considerare la complementarità fra aspetti culturali (senso di appartenenza territoriale) e funzionali (ottimalità della scala metropolitana per una serie di servizi). L'integrazione fra i due aspetti era ed è tutt'ora problematica. Il punto di convergenza potrebbe essere il varo di un progetto che dia dignità 'mondiale' all'area giuliana fornendole un'ampiezza amministrativa, demografica e territoriale adeguata.

Il peso e l'altezza contano nei ranking mondiali. La creazione di una entità su una scala territoriale intermedia fungerebbe da collante culturale per l'area metropolitana stessa e sarebbe il necessario corredo per acquisire una maggiore visibilità all'esterno. In un periodo di forte enfasi sulle sfide globali lo statuto metropolitano sarebbe un'ottima carta da giocare per il marketing territoriale di Trieste e del suo hinterland. Porto, ricerca scientifica e interfaccia con l'est Europa ne sarebbero i perni.

Diventerebbe, quindi, una area metropolitana poco focalizzata sulle classiche funzioni urbane – pianificazione di area vasta e gestione dei servizi materiali – elemento che, a ben guardare, porta alla luce una contraddizione dei testimoni sondati con intervista e questionario *online*. Essi infatti insistono sul fatto che le competenze dell'area metropolitana dovrebbero essere quelle esercitate dalle

utility, ma la giustificazione più forte è che i mercati del lavoro, delle merci e della conoscenza richiedono una vasta area omogenea di supporto.

Sarebbe una piattaforma logistica per le relazioni industriali, l'interscambio di prodotti di alta qualità e la gestione della mobilità degli scienziati. Evidentemente esiste una oscillazione fra una visione tradizionale di area metropolitana come erogatrice di servizi urbani e una visione più centrata sui servizi commerciali. Aspetto interessante è che anche servizi sempre più immateriali come la regolazione dei flussi di conoscenza debba avere una sorta di hardware materiale formato da un territorio ampio, infrastrutturato e gradevole.

Accettata questa oscillazione o addirittura vista come una dialettica a sbocco positivo, restano alcuni nodi di particolare coerenza per una metropoli centrata su Trieste. Mettendo da parte quelli di natura normativa, restano tre nodi tipicamente locali.

Il primo riguarda l'allargamento dei confini oltre la frontiera nazionale verso est; si era detto che questa inclusione era indispensabile fin dai tempi della ricerca Isig, ma che risultava impraticabile dal punto di vista politico. Su questo è evidente il bisogno di un chiarimento ai massimi livelli istituzionali.

Il secondo nodo riguarda i rapporti gerarchici fra centri urbani regionali. L'ipotesi di una area metropolitana molto vasta mette in imbarazzo Gorizia, città piccola e di fatto equidistante fra Udine e Trieste. Essa non può competere con le altre città della regione ma solo trovare una integrazione (subordinata). In tempi di poligamia dei luoghi (l'espressione è di Ulrich Beck) la doppia appartenenza non dovrebbe essere un problema. Ma poi come è noto le aree amministrative vogliono rapporto esclusivi e confini certi e Gorizia con il suo piccolo hinterland dovrebbe decidersi con chi stare, posto che la provincia è fortemente indebolita e Monfalcone è chiamata ad unirsi alla area metropolitana capeggiata da Trieste.

Il terzo nodo locale sono i trasporti su ferro. Trieste non è circondata da catene montuose, ma neppure è al centro di una pianura agricola. Il Carso resta una barriera. Se porto e aeroporto possono sviluppare miglioramenti incrementali per arrivare al rango mondiale, le ferrovie dovrebbero sviluppare tracciati nuovi senza per altro arrivare agli eccessi dell'alta velocità. Ma il vincolo non è solo dimensionale (nuovi tracciati inevitabilmente ad altro impatto) ma anche internazionale. Senza un elevato impegno oltre confine sia dell'Austria che dei paesi ad est un grosso investimento di Rete Ferroviaria Italiana-Rfi sarebbe vanificato. Di nuovo, emerge come la pur sempre minuscola area metropolitana giuliana entra in giochi più grandi che necessitano una laboriosa mediazione fra centri politici e svariate periferie.

- ARDIGÒ, A. (1967) *La diffusione urbana*, Ave, Roma.
- BOBBIO, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari-Roma.
- BOBBIO, L., ROSSO E. (2003), *Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano*. Paper presentato al convegno: "Alta capacità Lione-Torino-Milano: cooperazione o competizione fra aree metropolitane europee?", Torino, Facoltà di architettura, 21 febbraio.
- BONORA, P., CERVELLATI P.L. (2003), "La città metropolitana: madre di città", *Archivio di studi urbani e regionali*, 78, pp. 203-210.
- DENTE B. (1989), "Del governare le metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali", *Stato e mercato*, 26, pp. 279-303.
- GASPARINI, A. (1994), "Il ruolo delle nuove tecnologie e delle nuove immigrazioni (piccole ed elitarie vs massicce e diseredate) per il futuro di Trieste", In Gasparini A., Logan J.R., Mansurov V. (a cura di) *Riqualificazione e hinterland delle grandi città* FrancoAngeli, Milano.
- GASPARINI, A. (1995), *Il futuro di Trieste tra innovazione tecnologica e neocosmopolitismo*. Dipartimento di Scienze dell'Uomo, Università di Trieste, Isig, Trieste/Gorizia.
- GASPARINI, A. (2004), "Il ruolo delle organizzazioni nella formazione delle reti di aree metropolitane e sistemi di città. Gerarchie tra le città di cinque regioni del nord Italia", *Futuribili*, n. 1-2, pp. 53-109.
- GASPARINI, A. (2009), *Città metropolitana di Trieste, città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria. Possibilità, probabilità, desiderabilità*, Rapporto di ricerca per la Presidenza della Regione Friuli Venezia Giulia, Trieste.
- GASPARINI, A. (2010), *Città metropolitana di Trieste, città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria*. Isig, Gorizia.
- MAGNIER, A., RUSSO P. (2002) *Sociologia dei sistemi urbani*, Il Mulino, Bologna.
- MARIANO, C. (2012), "Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana", *Planum, The European Journal of Planning*, 25 (2), pp. 1-6.
- MARTINOTTI, G. (1993) *Metropoli*, Il Mulino, Bologna.
- MELA, A. (2006) *Sociologia delle città*, Carrocci, Roma.
- MERLONI, F. (1986) *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, IRESM, Roma
- MESSINA, P. (2013), "Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo", *Economia e Società Regionale*, XXXI (1), pp. 1-18.
- NUVOLATI, G. (2002), *Popolazioni in movimento, città in trasformazione: abitanti, pendolari, city users, uomini d'affari e flâneurs*, Il Mulino, Bologna.
- NUVOLATI, G., F. PISELLI (a cura di) (2009), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, FrancoAngeli, Milano.
- OSTI, G. (1995), "Le metropoli italiane viste dalla montagna", *Sociologia Urbana e Rurale*, XVII (47), pp. 121-140.
- POCECCO, A. (1994), "Spunti di riflessione sulla città e il futuro di Trieste". In Gasparini A., Logan J.R., Mansurov V. (a cura di) *Riqualificazione e hinterland delle grandi città*, FrancoAngeli, Milano.
- VICARI HADDOCK, S. (2013), "Forma urbis", In Id. (a cura di), *Questioni urbane*, Il Mulino, Bologna.



# Le motivazioni economiche della città metropolitana. Un'analisi della letteratura sul dimensionamento efficiente dei servizi pubblici locali

ROMEO DANIELIS, LUCIA ROTARIS  
(DEAMS, UNIVERSITÀ DI TRIESTE)

## RIASSUNTO

*Una delle motivazioni addotte per giustificare la città metropolitana è che essa costituirebbe una scala più efficiente per la pianificazione, produzione e fornitura dei servizi pubblici locali. In questo saggio abbiamo voluto, in primo luogo, richiamare alcune nozioni economiche che sono frequentemente usate nel dibattito teorico ed empirico sulla città metropolitana, quali le nozioni di economie di scala (densità, volume, spaziali), economie di scopo e di esternalità, utili per discutere di scala di fornitura ottimale e di assetto istituzionale efficiente. In secondo luogo, abbiamo passato in rassegna alcuni contributi importanti presentati nella letteratura internazionale ed italiana che verificano empiricamente qual è la dimensione ottimale dei Comuni sulla base delle spese amministrative generali e dei costi per la fornitura di alcuni servizi pubblici locali quali la polizia locale, l'illuminazione, la nettezza urbana e il trasporto pubblico locale. È emersa l'esistenza di economie di scala e di scopo e, pertanto, la necessità di ridurre i livelli di frammentazione attualmente esistenti.*

## PAROLE CHIAVE:

## 1. INTRODUZIONE

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (detta anche “legge Delrio”) assegna alle città metropolitane le seguenti finalità: “a) la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; b) la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; c) la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”. Relativamente al punto b), più nel dettaglio, il comma 44, nei punti c) e d), affida alla città metropolitana due compiti importanti descrivendoli in questo modo: “c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D’intesa con i Comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; e d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano.”.

Il tema su cui si concentra questo saggio è quello della pianificazione, produzione e gestione dei servizi pubblici locali (SPL), normalmente affidati agli enti locali territoriali (Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane). Ai Comuni, in particolare, sono affidate le seguenti funzioni (Art. 19, comma 1, d.l. 95/2012):

- a) l’organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall’articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) l’edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) la polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell’esercizio delle funzioni di competenza statale.

Alcune di queste funzioni hanno carattere amministrativo generale (a, c, j), altre prevedono la pianificazione del territorio o delle infrastrutture (d, h) o la pianificazione, gestione o fornitura di servizi (b, e, f, g, i).

Dal punto di vista economico lo svolgimento dell'amministrazione generale richiede risorse materiali e di personale, che potremmo definire "costi amministrativi" (*overheads*).

La pianificazione del territorio o delle infrastrutture, invece, oltre a richiedere risorse materiali e di personale, ha ripercussioni sull'uso del territorio, sull'assetto urbanistico, sulla disponibilità di infrastrutture, sugli insediamenti residenziali, industriali e commerciali e, in ultima analisi, sullo sviluppo economico. Queste decisioni spesso comportano impatti che vanno al di là dell'ambito comunale, creando "esternalità tra Comuni".

La pianificazione, gestione o fornitura di servizi pubblici (b, e, f, g, i) ha una natura ancora più complessa in quanto:

- può riguardare servizi che sono forniti gratuitamente (es., polizia, educazione elementare, assistenza agli anziani, assistenza sanitaria), altri che sono forniti dietro corresponsione di un contributo o tariffa (es., asili, parcheggi) o con pagamento di un prezzo (es., acqua, rifiuti, energia, trasporti pubblici locali);
- può essere prodotta e fornita direttamente dal Comune (*in-house*) o affidata ad aziende municipalizzate (pubblico private) o private.

Lo svolgimento di queste funzioni è cruciale non solo per la vita civile e sociale di una comunità, ma anche per il mantenimento del patrimonio comunale e per lo sviluppo economico della comunità stessa. A questo riguardo esiste un'ampia discussione in letteratura sulla capacità degli enti territoriali locali, e in particolare dei Comuni (*municipalities*), di fornire i SPL con il giusto grado di qualità ed economicità.

Nell'ambito di questo dibattito, che riassumeremo nelle prossime sezioni, giocano un ruolo cruciale i concetti di economie di scala, economie di scopo, economie di rete e di esternalità (tra istituzioni) che pertanto analizzeremo in dettaglio nella prossima sezione. Essi ci consentono di discutere temi di rilevanza cruciale per analizzare l'opportunità di istituire una Città metropolitana quali la scala minima efficiente nella fornitura di un servizio pubblico, le dimensioni ottimali del lotto per cui bandire una gara per la fornitura di un servizio in monopolio naturale locale e, più in generale, il dimensionamento ottimale degli enti locali territoriali. La comprensione teorica di questi temi e la loro misurazione empirica nel territorio che intendiamo analizzare rappresentano, a nostro parere, uno degli elementi – accanto a quello sociologico, giuridico e territoriale – che è utile prendere in considerazione nel dibattito inerente non solo la città metropolitana, ma anche il consolidamento o l'unione dei Comuni o la cooperazione tra municipalità.

Un'accusa che viene spesso mossa all'attuale assetto istituzionale che presiede alla fornitura dei SPL è quella di una eccessiva frammentazione. Pertanto può

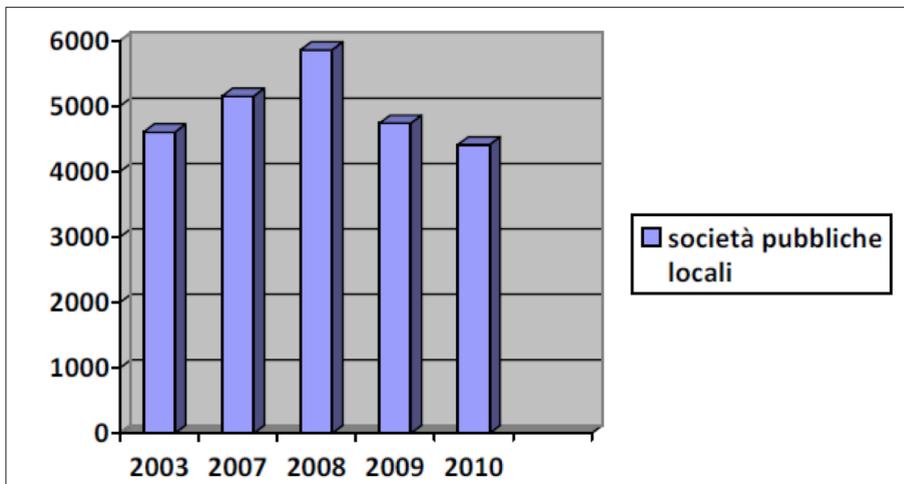
essere interessante richiamare, prima di passare alle analisi teoriche e alle verifiche empiriche, i dati disponibili. Da una recente indagine dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione risulta che nella programmazione, produzione e gestione dei SPL sono attualmente attive in Italia più di 4 mila società, valore che nel 2008 aveva quasi toccato la quota di 6 mila società (Figura 1).

Di queste una quota consistente è costituita da società miste, a maggioranza privata o a maggioranza pubblica, mentre quote più modeste sono rappresentate dalle società esclusivamente partecipate da uno o più enti pubblici (Figura 2).

La scala delle società pubbliche locali è in maggioranza comunale (Figura 3).

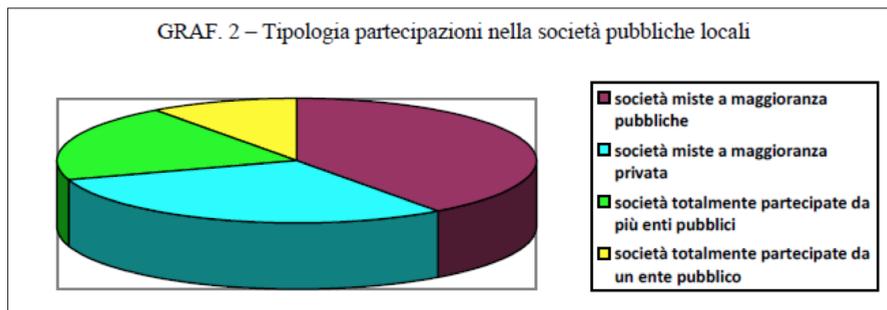
L'importanza in termini occupazionali di queste aziende è considerevole, contando nel 2010 più di 180 mila occupati (Tabella 1). Di questi, più della metà sono impiegati nel trasporto pubblico locale ed il 22,2% nel settore igiene ed ambiente. I settori dell'acqua, energia e gas, pur avendo una notevole importanza strategica, sono più contenuti in termini di forza lavoro occupata.

FIGURA 1 – Numero di società pubbliche locali nella gestione dei SPL in Italia



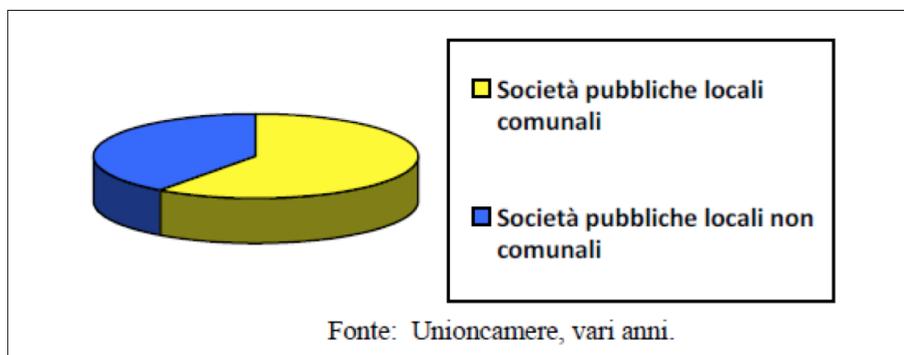
FONTE: IRPA (2012, p. 5)

FIGURA 2 – La tipologia della partecipazione nelle società pubbliche locali in Italia



FORNTE: IRPA (2012, p. 6)

FIGURA 3 – Società pubbliche locali comunali e non comunali



FORNTE: IRPA (2012, p. 7)

TABELLA 1 – Addetti per settore di attiva nei SPL in Italia

	ADDETTI (ANNO 2010)	
	Numero	%
Acqua	25.718	13,8%
Energia	11.096	6,0%
Gas	9.276	5,0%
Igiene Ambiente	41.306	22,2%
Trasporto pubblico locale	980.913	53,1%
Totale	186.310	100%

FORNTE: IRPA (2012, p. 9)

## 2. RICHIAMI DI NOZIONI ECONOMICHE PER L'ANALISI DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Le economie di scala descrivono la relazione esistente tra la dimensione dell'organizzazione produttiva ed il costo medio unitario di produzione. Le economie di scala possono derivare dalla presenza di rendimenti di scala crescenti, cioè dal fatto che ad un aumento degli input impiegati segue un aumento più che proporzionale dell'output, e dalle economie monetarie, dal fatto, cioè, che all'aumentare della quantità di fattori produttivi acquistati diminuisce il prezzo unitario di acquisto degli stessi (sconti sulle quantità).

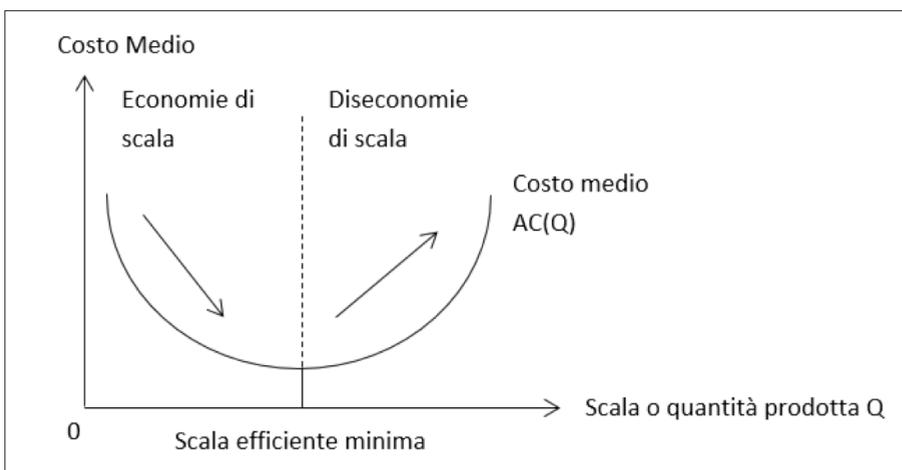
Chiamata  $AC(Q)$  la funzione che rappresenta il valore del costo medio di produzione nel lungo periodo (Figura 4), in un orizzonte temporale, cioè, in cui si immagina di poter modificare la quantità impiegata di tutti i fattori produttivi, e  $Q$  la quantità prodotta, si è in presenza di economie di scala se all'aumentare della scala produttiva ( $Q$ ), rappresentata nell'asse orizzontale del grafico, la curva  $AC(Q)$  ha pendenza negativa e, viceversa, si è in presenza di diseconomie di scala se all'aumentare della scala produttiva ( $Q$ ), la curva  $AC(Q)$  ha pendenza positiva.

Utilizzando la notazione matematica si è in presenza di economie di scala quando la derivata prima della funzione di costo medio rispetto alla quantità prodotta ha valore negativo e, viceversa, si è in presenza di diseconomie di scala quando la derivata prima della funzione di costo medio rispetto alla quantità prodotta ha valore positivo.

$$\Delta AC(Q)/Q < 0 \text{ Economie di scala}$$

$$\Delta AC(Q)/Q > 0 \text{ Diseconomie di scala}$$

FIGURA 4 – Costo medio e scala minima efficiente



O ancora, si verificano economie di scala se l'elasticità del costo totale rispetto alla quantità prodotta ( $\epsilon_{TC,Q}$ ), cioè la variazione percentuale del costo totale di produzione ( $\Delta TC/TC$ ) data una variazione dell'1% dell'output ( $\Delta Q/Q$ ), è minore di 1 e, viceversa, si verificano diseconomie di scala se l'elasticità del costo totale rispetto alla quantità prodotta è maggiore di 1.

$$\epsilon_{TC,Q} = (\Delta TC/TC)/(\Delta Q/Q)$$

La scala efficiente minima, o capacità produttiva ottima, è la scala, o il livello di produzione, che permette di utilizzare i fattori produttivi nel modo tecnicamente ed economicamente più efficiente, cui è perciò associato il costo medio unitario minore.

Per economie di scopo si intendono, invece, quei vantaggi di costo associati alla produzione congiunta di diversi tipologie di output (ad esempio il servizio di trasporto urbano ed extraurbano) e derivano dall'utilizzare un medesimo fattore produttivo o una medesima organizzazione (economie di scopo gestionali) per produrre diversi tipi di output.

Utilizzando la notazione matematica, si è in presenza di economie di scopo (Scope Economies, SC) quando la differenza fra la somma dei costi di produzione disgiunti ( $C(Q_1, 0)$ , costo della produzione del solo bene 1, e  $C(0, Q_2)$ , costo della produzione del solo bene 2) ed il costo di produzione congiunto ( $C(Q_1, Q_2)$ ) è positiva, ovvero quando il rapporto (SC) fra la differenza dei costi (disgiunti e congiunti) ed il costo congiunto è positiva.

$$SC = [C(Q_1, 0) + C(0, Q_2) - C(Q_1, Q_2)] / C(Q_1, Q_2)$$

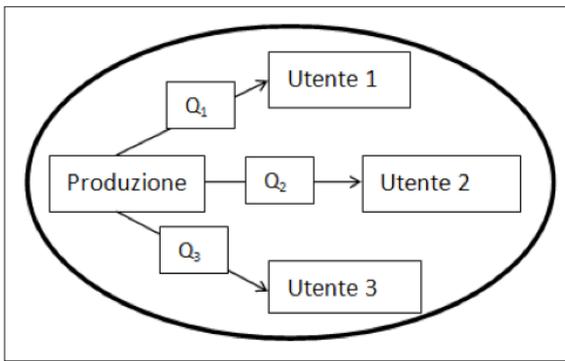
Quando si analizzando i costi di produzione di alcuni servizi di pubblica utilità è necessario tenere conto anche delle economie o diseconomie legate all'uso di fattori produttivi a rete (Torres e Paul, 2006) o all'organizzazione dell'erogazione del servizio tramite una rete (nel caso della fornitura dell'acqua o del gas la rete è rappresentata dai tubi che trasportano l'acqua ed il gas, nel caso del servizio di trasporto pubblico la rete è rappresentata dalle fermate, nel caso del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti la rete è rappresentata dai punti di raccolta dei rifiuti e dalle centrali ove questi vengono smaltiti). Il fenomeno riguarda tutte quelle attività che forniscono servizi tramite connessioni fisiche relativamente permanenti tra l'impresa erogatrice del servizio ed i consumatori finali che sono geograficamente distribuiti. I costi di produzione ed erogazione del servizio sono in questo caso correlati alla "densità di uscita" che dipende da tre variabili principali: la quantità fornita all'utente finale in ciascun punto di "uscita" della rete o di erogazione del servizio, il numero di utenti serviti per chilometro quadrato e le dimensioni dell'area di servizio (o estensione geografica dalla rete).

Ad esempio, le imprese che erogano il servizio di fornitura dell'acqua potrebbero godere di economie di costo (costi medi di erogazione del servizio decre-

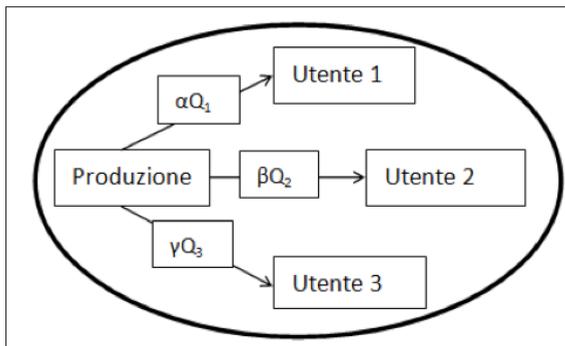
scenti), più propriamente dette economie di volume, se, come rappresentato nella figura b, a parità di estensione della rete e di punti di uscita della rete, a causa della maggiore domanda in estate, o di una popolazione più grande per lo stesso numero di case, la quantità di acqua fornita aumentasse (nella figura b di un fattore maggiore o uguale ad 1 pari ad  $\alpha$ ,  $\beta$ , e  $\gamma$  rispettivamente per l'utente 1, per l'utente 2 e per l'utente 3).

Nel caso in cui il maggiore volume erogato derivi non da una maggiore quantità erogata ad ogni "punto di uscita", ma da un numero maggiore di clienti (punti di uscita) e/o ad un'area servita più estesa, situazione che implica un aumento del numero dei "punti di uscita" o del numero e della lunghezza delle condotte di rete, potrebbero verificarsi tanto economie (riduzioni), quanto diseconomie (aumenti) del costo medio di produzione. Nel caso in cui si verificano riduzioni

FIGURA 5 – Rappresentazione grafica delle economie di volume



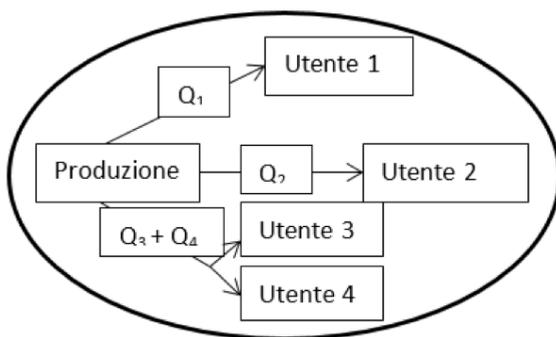
a - situazione iniziale



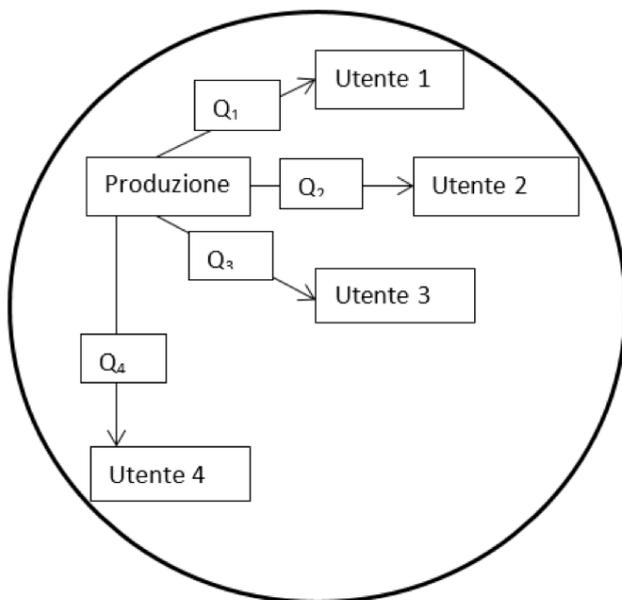
b - economie di volume (a parità di "punti di uscita" e di srea servita)

del costo medio a causa di un aumento del numero di punti di uscita a parità di estensione geografica dell'area servita, si parlerà di economie di densità (Economies of Density) o economie verticali (figura c). Nel caso in cui si verificano riduzioni del costo medio a causa di un aumento dell'estensione geografica dell'area servita e del numero di punti di uscita, si parlerà di economie di scala spaziale (Economies of Size) o economie orizzontali (figura d).

FIGURA 6 – Rappresentazione grafica delle economie di densità e di scala spaziali



c - economie di densità



d - economie di scala spaziale

Utilizzando la notazione matematica si verificano economie di densità se, *ceteris paribus*, l'elasticità del costo variabile rispetto al numero di utenti serviti ( $\epsilon_{VC,N}$ ), cioè la variazione percentuale del costo variabile di produzione ( $\Delta VC/VC$ ) data una variazione dell'1% del numero di utenti serviti ( $\Delta N/N$ ), è minore di 1 e, viceversa, si verificano diseconomie di densità se l'elasticità del costo variabile rispetto al numero di utenti serviti è maggiore di 1.

$$\epsilon_{VC,N} = (\Delta VC/VC)/(\Delta N/N)$$

Si verificano, invece, economie di scala spaziale se, *ceteris paribus*, l'elasticità del costo variabile rispetto all'estensione dell'area geografica servita ( $\epsilon_{VC,Sup}$ ), cioè la variazione percentuale del costo variabile di produzione ( $\Delta VC/VC$ ) data una variazione dell'1% dell'estensione dell'area geografica servita ( $\Delta Sup/Sup$ ), è minore di 1 e, viceversa, si verificano diseconomie di scala spaziale se l'elasticità del costo variabile rispetto all'estensione dell'area geografica servita è maggiore di 1.

$$E_{VC,Sup} = (\Delta VC/VC)/(\Delta N/N)$$

Ad esempio, in città densamente abitate (come Roma o Milano), l'elevato volume di produzione deriva da una rete caratterizzata da numerosi utenti (o "punti di uscita") per chilometro quadrato. In questi casi l'acqua può essere trasmessa attraverso condutture brevi, implicando minori costi di distribuzione dell'acqua per ogni "punto di uscita", ma anche maggiori costi per i collegamenti aggiuntivi, per l'elettricità necessaria per pompare l'acqua, e per le attività di manutenzione necessarie per riparare le perdite. L'impatto congiunto sui costi del maggior volume erogato, da un lato, e di una rete più "estesa in verticale" o più densa, dall'altro, è stato chiamato economie (o diseconomie) di densità. Viceversa in città o Comuni poco densamente abitati gli elevati volumi erogati possono essere il risultato di un'area servita molto estesa orizzontalmente ("rete estesa in orizzontale") o una regione spaziale di ampia portata. La maggiore produzione associata ad una maggiore dimensione dell'area di servizio può implicare tubazioni più lunghe e maggiori costi di pompaggio e di trasporto, data la maggiore distanza esistente fra i "punti di uscita" e gli impianti di produzione. D'altra parte, una rete poco densa ma estesa orizzontalmente si caratterizza anche per tubazioni meno intricate e quindi per minori costi di manutenzione e di riparazioni di eventuali perdite o rotture. L'impatto congiunto sui costi del maggior volume, da un lato, e di una rete più "estesa in orizzontale" o più ampia geograficamente, è stato chiamato economie (o diseconomie) di scala (spaziale).

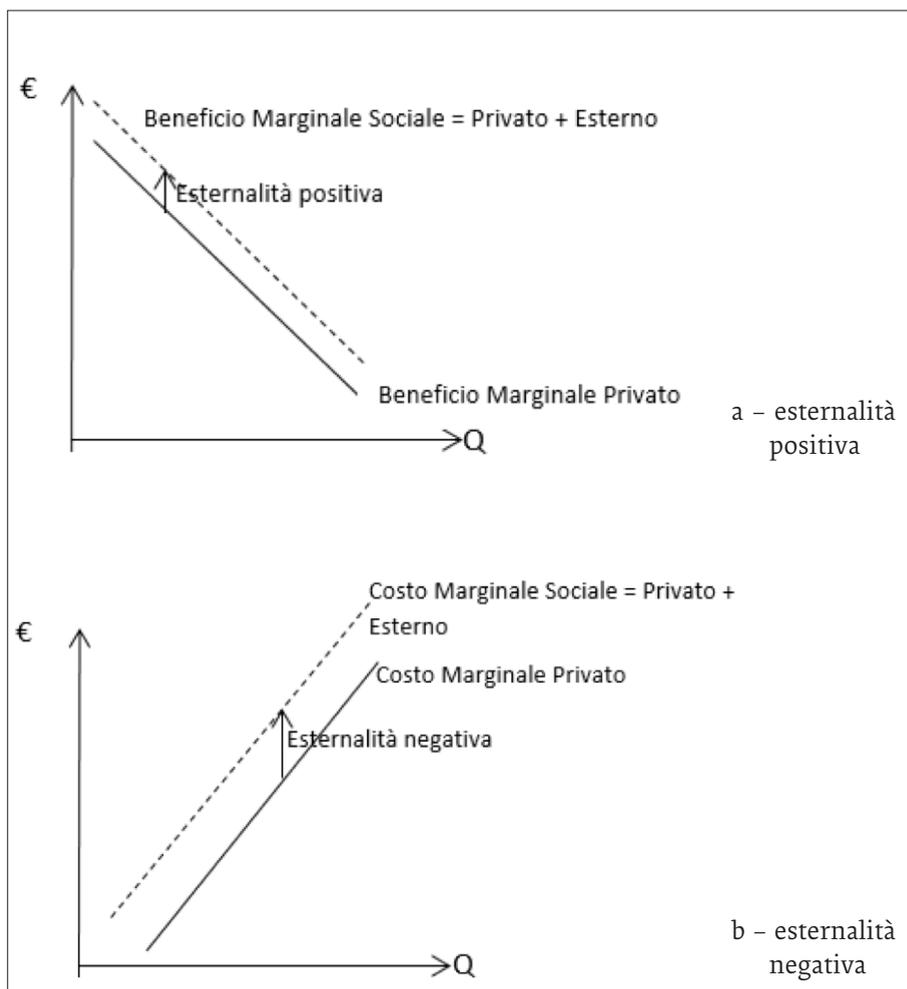
Con il termine esternalità si intendono le variazioni positive o negative del benessere di un soggetto che sono generate dalle attività di produzione o di consumo di un soggetto terzo. La peculiarità delle esternalità è che il soggetto che subisce l'impatto delle azioni altrui non partecipa al processo decisionale che dà origine alle azioni stesse. Chi decide e pone in essere le azioni, infatti, non tie-

ne conto conseguenze che queste azioni produrranno sul benessere altrui ed in questo senso tali conseguenze risultano “esterne” al processo decisionale (da cui il nome esternalità).

Si parlerà di esternalità negativa quanto in conseguenza dell’azione si determina un costo (figura b), ovvero una perdita di benessere, per l’agente che non concorre al processo decisionale e di esternalità positive nel caso opposto (figura a).

Quando siamo in presenza di esternalità il processo decisionale porta necessariamente a scelte d’uso delle risorse (scarse) che sono subottimali o inefficienti. Nel caso di esternalità negative, infatti, si opterà per una produzione o un consumo eccessivo delle risorse disponibili, e viceversa nel caso di esternalità positive.

FIGURA 7 – Esempi grafici di esternalità positive e negative



Anche le politiche poste in essere dagli enti locali possono essere fonte di esternalità nella misura in cui le condizioni territoriali che da esse derivano ed i beni e servizi pubblici con esse finanziati influenzano la qualità della vita e la produttività non solo dei residenti e delle imprese in essi localizzati, ma anche dei residenti e delle imprese appartenenti ad ambiti territoriali limitrofi. Per quanto attiene, in particolare, alla produttività delle imprese le fonti di esternalità sono legate: alle infrastrutture territoriali (di trasporto, logistiche e telematiche); al sistema produttivo (localizzazione e tipologia delle attività produttive e commerciali); al sistema della ricerca e dell'innovazione (capacità competitive ed innovative del sistema produttivo e collegamenti con la ricerca); al sistema del credito (sistema del finanziamento locale); al sistema formativo (formazione di livello universitario e legame con il sistema produttivo); ai servizi all'impresa (sistema dei servizi – privati e pubblici – per le imprese); all'efficienza amministrativa; al grado di interazione tra i soggetti locali (dotazione di capitale sociale, cooperazione tra gli attori). (Tadini, 2006).

Infrastrutture pubbliche come strade, ponti, o dighe, sono esempi di infrastrutture che producono esternalità complementari, in quanto i benefici derivanti dal loro uso sono maggiori se anche gli ambiti territoriali vicini forniscono lo stesso tipo di infrastrutture. Se due Comuni limitrofi forniscono buone strade in modo tale che le strade non sono utilizzate solo per spostamenti locali, ma anche per i viaggi inter-comunali, i benefici di utilizzo della strada sono maggiori per i residenti di entrambi i Comuni. Al contrario, le strutture pubbliche come teatri, biblioteche, o campi sportivi, sono esempi fonti di esternalità sostitutive, dal momento che i cittadini possono utilizzare le strutture offerte da proprio Comune o quelle offerte dai Comuni limitrofi, ma non possono utilizzare contemporaneamente entrambe le strutture. (Ferraresi *et al.*, 2014).

Quando un Comune opta per una destinazione d'uso del proprio territorio (ad esempio la costruzione di una discarica) che interferisce con la destinazione d'uso scelta dal Comune limitrofo (ad esempio la creazione di un'area naturale a vocazione turistica), sorge un conflitto di interessi che non può essere risolto a livello comunale proprio per l'esistenza di fenomeni di esternalità. In tutti i casi in cui le politiche locali generano esternalità, esse andrebbero pianificate ad un livello di governo superiore per garantire un uso efficiente delle risorse pubbliche.

### 3. ANALISI DELLA LETTERATURA

Nelle sezioni che seguono presenteremo una breve rassegna degli studi presentati in letteratura, con particolare attenzione a quelli relativi all'Italia, sul dimensionamento efficiente dei Comuni, di alcuni specifici servizi comunali (polizia locale, nettezza urbana, illuminazione) e del trasporto pubblico locale. Non discuteremo invece l'abbondante letteratura sul dimensionamento efficiente dei servizi scolastici, dei servizi idrici, della raccolta, gestione e smaltimento rifiuti,

dei servizi socio-assistenziali e della fornitura di energia elettrica e gas comunale per due ragioni: la prima legata alla necessità di contenere le dimensioni dello scritto; la seconda perché questi servizi sono spesso gestiti a livello sovracomunale (provinciale, regionale o nazionale), con legislazione e istituzioni proprie (es., distretti scolastici, distretti sanitari, ambiti territoriali ottimali per le risorse idriche, consorzi per lo smaltimento rifiuti), aventi natura sia pubblica che pubblico-privata (energia e gas). Per alcuni accenni alla letteratura economica in questi settori si confronti il contributo di R. Danielis in Carrosio *et al.* (2015). Il trasporto pubblico locale – che sempre più frequentemente non è sotto il controllo diretto ed esclusivo dei Comuni – è stato invece inserito in relazione al suo interesse per le aree metropolitane che, come sottolineato anche in altri contributi di questo volume (cfr. i saggi di Colleoni e di Osti e Carrosio), sono sempre più caratterizzate da una elevata mobilità intercomunale.

### 3.1 *Le dimensioni ottimali di un Comune*

Gli studiosi che si sono occupati del tema delle economie di scala nel governo locale sono molto numerosi. Un primo semplice modo con cui lo hanno fatto è stato analizzare se i Comuni grandi spendono per abitante meno di quelli piccoli. I risultati non sono univoci. Gabler (1971), Zax (1989) e Joulfaian e Marlow (1990) trovano che i Comuni grandi spendono di meno. Sjoquist e Walker (1999) trovano economie di scala nella gestione immobiliare. Brynes e Dollery (2002) e Deller (1998) passano in rassegna numerosi studi e trovano, invece, che non ci sono economie di scala o che i costi aumentano dopo il consolidamento. Similmente, Rodden (2003) conclude che la decentralizzazione diminuisce i costi. Anche Couch *et al.* (2004) rinvencono diseconomie di scala per molti servizi. Brempong (1987) e Gyapong e Brempong (1988) trovano diseconomie di scala nei servizi di polizia. Similmente, Ostrom e Whittaker (1973) sostengono che i servizi di polizia sono meno soddisfacenti nelle grandi città.

Una delle cause di questa divergenza di risultati empirici potrebbe essere legata al fatto che le città grandi tendono ad offrire più servizi delle piccole città. Ma lo fanno in modo più efficiente? Hirsch (1959) e Lockwood (2000) non trovano che il consolidamento aumenti l'efficienza, probabilmente anche perché, sostiene Oliver (2000), i cittadini controllano meno i politici nelle grandi città. Alcuni studi trovano invece curve ad U per i costi medi, che implicano costi prima decrescenti e poi crescenti e la presenza quindi di una dimensione ottimale o scala efficiente minima (Loehman and Emerson, 1985; Shapiro, 1963; Drake and Simper, 2002; Southwick, 2005).

Southwick (2012), in uno studio recente, interrogandosi su quale sia la dimensione ottimale di un Comune e, quindi sull'implicita domanda se i Comuni debbano fondersi per avere dei risparmi di costo, si concentra su un'unica categoria di costo che chiama “*overheads*” o spese amministrative generali. Esse compren-

dono: la determinazione e riscossione delle imposte (*Assessment/tax collection*), la pianificazione urbanistica (*Zoning/planning*), la gestione dell'edificato (*Building code enforcement*), la gestione degli affari legali, amministrativi, esecutivi e la gestione finanziaria. Non vengono incluse, quindi, la pianificazione, produzione e fornitura dei SPL che Southwick (2012) elenca in questo modo: servizi educativi, polizia, vigili del fuoco, sicurezza, salute, trasporti, welfare, cultura e servizi ricreativi, servizi idrici e fognature ed altri servizi alla comunità. I Comuni di grandi dimensioni potrebbero godere di economia di scala in quanto riuscirebbero ad avere una maggiore specializzazione del personale e potrebbero assumere personale, mentre i Comuni piccoli potrebbero gestire il personale con maggiore flessibilità ed avere su di esso maggiore controllo. I Comuni grandi potrebbero inoltre godere di maggiori sconti negli acquisti dato il maggior potere di contrattazione, che potrebbe però essere usato per garantire una maggiore remunerazione ai propri dipendenti. Un argomento contrario alla fusione dei Comuni, questa volta dal punto di vista dei cittadini (rifacendosi alla teoria di Tiebout che i cittadini votano coi piedi), è la preservazione della varietà. Siccome ogni Comune realizza un dato *mix* di regolamentazione, servizi e tasse locali, maggiore è il numero dei Comuni, maggiore la scelta di dove risiedere per i cittadini. Un altro argomento contrario alla fusione è la formazione di potere monopolistico: un Comune di grandi dimensioni ha maggiore potere di coercizione nei confronti di coloro che pagano le tasse locali.

L'attenzione dell'autore è sulla verifica empirica dell'esistenza di economie di scala negli *overheads*, senza considerare aspetti qualitativi che in questo contesto sono giudicati meno importanti. L'analisi empirica è basata sui Comuni dello Stato di New York, negli Stati Uniti. Southwick (2012) trova una curva dei costi medi a forma di U e che il livello dei costi minimi si trova ad un livello di popolazione piuttosto bassa. Egli indica che la fusione di due Comuni di 12.500 abitanti per formare un Comune di 25.000 abitanti dovrebbe essere scoraggiata e che la dimensione media attuale dei Comuni dello Stato di New York pari a 10.795 abitanti è vicina a quella ottimale.

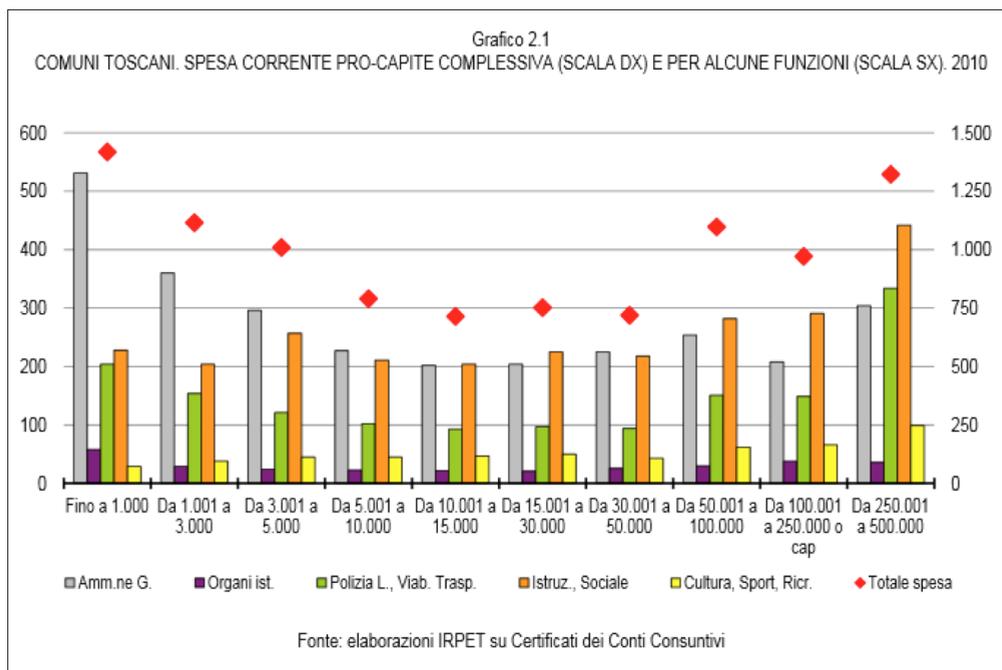
In Italia, esiste un lavoro dell'IRPET, firmato da Sabrina Iommi (2013) relativo alla Toscana<sup>1</sup> sulla "Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini". Uno dei risultati importanti a cui giunge lo studio è illustrato in Figura 8.

Lo studio dell'IRPET – pur ricordando la difficoltà di misurare sulla base dei dati di bilancio le economie di scala nelle diverse funzioni in quanto "*occorrerebbe avere dati di input e di output confrontabili, cioè occorrerebbe sapere nel dettaglio, ad esempio, quanto personale e con quali qualifiche viene destinato all'esercizio di una certa*

---

1 Viene ricordato che, rispetto al panorama nazionale, la Toscana presenta un livello di frammentazione comunale meno accentuato in quanto mancano sia i comuni "polvere", sia quelli di dimensione più rilevante. La dimensione media è di poco più di 13mila abitanti, quella mediana di quasi 6mila, i comuni fino a 10mila abitanti rappresentano il 70% del totale, contro l'85% a livello nazionale.

FIGURA 8 – Una prima stima dei costi medi per i Comuni della Toscana. Iommi (2013)



funzione e quali sono quantità e qualità delle prestazioni erogate” (Iommi, 2013a, p. 13, n.1) – giunge a risultati analoghi allo studio di Southwick (2012) con un minimo rinvenibile nella classe 10-15 mila abitanti, per però si estende fino alla classe 30-50 mila per poi invece salire in modo deciso.

Estendendo l’analisi a tutti i Comuni italiani, Iommi e Marinari (2015) esaminano la voce “spesa corrente (impegni), per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, al netto della spesa per organi istituzionali” per 7.697 Comuni italiani, su un totale complessivo di 8.092, usando i dati di bilancio 2010<sup>2</sup>.

Il risultato è riportato nella Figura 9 che mostra “il classico andamento a U che denota la presenza di economie di scala” (Iommi e Marinari, 2015, p. 8). Le autrici sottopongono i dati ad analisi econometrica e trovano che “la spesa pro-capite per funzioni generali è risultata fortemente legata e in modo inverso alla popolazione residente, confermandosi come un’uscita in cui sono presenti forti economie di scala potenziali e che può essere considerata a buon diritto una proxy del costo di funzionamento degli enti locali.” (Iommi e Marinari, 2015, p. 12).

2 Viene altresì effettuata un’analisi della voce “spese per gli organi istituzionali”, in cui vengono calcolati i costi per singolo amministratore, che però dipendono non dalla dimensione del comune quanto dalle prescrizioni di legge in materia di compenso per gli amministratori che viene fissato in misura crescente al crescere della dimensione del comune.

Figura 9 – Spesa per funzioni generali nei Comuni italiani. Fonte Iommi e Marinari (2015, p. 8)

*Tabella 2 - Italia. Spesa in funzioni generali per abitante e classe demografica*

	Spesa media per abitante (euro) (a)	Deviazione standard (b)	Coefficiente di variazione (b/a) (%)	Numero comuni
Fino a 1.000	547	337	61,6	1.754
Da 1.001 a 3.000	311	135	43,3	2.427
Da 3.001 a 5.000	252	95	37,6	1.117
Da 5.001 a 10.000	216	82	38,0	1.190
Da 10.001 a 15.000	202	72	35,5	477
Da 15.001 a 30.000	199	58	29,4	427
Da 30.001 a 50.000	209	58	27,8	158
Da 50.001 a 100.000	220	61	27,8	100
Da 100.001 a 250.000*	227	54	23,7	34
Da 250.001 a 500.000	273	63	23,0	6
Da 500.001 a 1.000.000**	272	32	11,7	2
Oltre 1.000.000	271	31	11,4	2
Totale	325	225	69,4	7.694

\* Il valore della classe non tiene conto di Reggio Calabria (616 euro), che è chiaramente un outsider.  
 \*\* Il valore della classe non tiene conto di Napoli né di Palermo, che rappresentano due outsider (rispettivamente 490 e 424 euro)  
 Fonte: elaborazione su dati CCCB

Iommi e Marinari (2015) sono quindi propense a ritenere che in Italia ci sia un eccesso di frammentazione istituzionale che genera svantaggi che sono efficacemente descritti in questo modo:

- “svantaggi di natura economica, legati alle diseconomie di scala nei costi di funzionamento delle strutture, oltre che nell'erogazione dei servizi, e al mancato raggiungimento della soglia minima di domanda per l'attivazione di funzioni a più elevata specializzazione (problema dell'indivisibilità). La prima conseguenza di tale tipologia di svantaggi è una riduzione di efficienza, cui segue, però anche una perdita di efficacia dell'azione pubblica, dovuta al basso livello dell'offerta dei servizi attivati; l'eccesso di frammentazione, inoltre, moltiplicando i referenti delle scelte collettive, comporta un aumento dei costi di transazione a carico degli interlocutori della pubblica amministrazione;
- svantaggi di natura distributiva, connessi alla presenza di spillovers e all'allocazione di costi e benefici tra i diversi territori. La separazione amministrativa di territori funzionalmente connessi esaspera il problema della corrispondenza tra finanziatori e utilizzatori dei servizi (principio della controprestazione), come pure quello della competizione per la localizzazione di funzioni remunerative (tipicamente le funzioni residenziali e commerciali) e di opposizione a funzioni di utilità sociale con forte impatto territoriale (alcune infrastrutture di trasporto o di protezione ambientale). La contrapposizione tra istituzioni è spesso causa dell'allungamento dei tempi del processo decisionale pubblico;
- svantaggi di natura organizzativa, relativi alla struttura operativa degli enti. Il mancato raggiungimento di dimensioni minime adeguate di solito comporta l'accesso a risorse

umane scarse e a bassa qualificazione e impedisce la specializzazione delle mansioni, con conseguenze negative sulla qualità dell'output prodotto dalla pubblica amministrazione;

- *svantaggi di natura strategica, connessi al ruolo degli enti locali come promotori dello sviluppo. L'incoerenza dei confini amministrativi con quelli dei sistemi socioeconomici impedisce ai policy makers l'implementazione di politiche di respiro sovralocale, in grado di agire anche in prospettiva sulle potenzialità di sviluppo future. Altro svantaggio associato al mantenimento di dimensioni ridotte è quello della scarsa visibilità politica a scala nazionale e internazionale, che spesso si traduce in minori possibilità di successo nell'attrarre investimenti pubblici e privati.*

Le fonti più recenti indicano che in Italia ci sono 8.003 comuni. Per effetto di aggregazioni spontanee, il loro numero è in calo rispetto al censimento generale del 2011, quando i comuni italiani erano 8.092 e contavano in media 7.345 residenti. Nel 2011 il 70,5% dei comuni aveva meno di 5.000 abitanti e appena il 6,3% più di 20.000. Tra questi, i comuni con più di 50.000 abitanti erano complessivamente 141, e quelli con più di 100.000 abitanti 46. L'estensione media dei comuni italiani è pari a 37,3 km<sup>2</sup>. A partire da queste evidenze statistiche, Iommi e Marinari (2015, p. 17) propongono *“una maglia di riorganizzazione territoriale del governo locale, che viene fatta derivare dal funzionamento dei fenomeni socio-economici reali, approssimati dal pendolarismo quotidiano per motivi di lavoro. L'ipotesi sottostante è che la maglia dei Sistemi Locali del Lavoro corrisponda, più dei confini amministrativi, agli ambiti territoriali in cui popolazione e imprese domandano le prestazioni del welfare locale.”* La simulazione da loro effettuata stima un potenziale risparmio pari a 4-5 miliardi di euro.

### 3.2 Polizia locale, nettezza urbana, illuminazione

I Comuni gestiscono diversi servizi tra cui: polizia locale, traffico e sorveglianza degli esercizi pubblici e commerciali, viabilità, fornitura d'acqua, illuminazione, raccolta rifiuti, fognature, trasporti, infrastrutture primarie, traffico, giardini, edilizia abitativa, cultura, servizi sociali e istruzione. Uno studio abbastanza recente di Giuliano Resce (2012) dal titolo «Efficienza dei servizi pubblici comunali» ha misurato l'efficienza dei Comuni capoluogo italiani nei servizi relativi a polizia locale, nettezza urbana, viabilità e illuminazione. La fonte primaria dei dati utilizzati è stata il certificato di conto di bilancio, che riporta annualmente i principali dati del rendiconto comunale. In questo documento sono contenute informazioni economico-finanziarie disaggregate per capitoli di spesa e alcuni indicatori tecnici relativi ai servizi erogati. Un'ulteriore fonte è stata l'Istat, che, con cadenza annuale, pubblica indicatori ambientali utilizzabili come indicatori fisici-quantitativi dei servizi. Ciò ha permesso all'autore di studiare il collegamento tra risorse impiegate e risultati conseguiti.

È stata valutata l'efficienza nella fornitura dei SPL di un campione di Comuni capoluogo di provincia di dimensioni differenti: 94 per la polizia locale, 56 per la nettezza urbana e 86 per la viabilità e illuminazione. La metodologia di stima utilizzata per la valutazione dell'efficienza è stata la *Data Envelopment Analysis* (DEA), una tecnica non parametrica preferita alle tecniche parametriche in quanto nell'analisi di efficienza dei governi locali non sono ben note le relazioni tecnologiche tra output e input.

Resce (2012), al fine di trovare le relazioni tra la collocazione territoriale/dimensionale del comune e il suo punteggio di efficienza, identifica tre ripartizioni territoriali (Nord, Centro e Sud) e tre classi dimensionali (sotto 70.000 abitanti, tra 70.000 e 130.000 abitanti, oltre 130.000 abitanti).

Le conclusioni a cui giunge sono le seguenti.

- Ci sono sacche di inefficienza valutabili in media al 33% per il settore polizia locale, al 30% per il settore nettezza urbana ed al 44% per il settore viabilità e illuminazione.
- Nel settore polizia locale i Comuni di dimensione piccola ottengono complessivamente i migliori risultati, mentre quelli di maggiori dimensioni registrano le prestazioni peggiori, tuttavia i grandi Comuni si impongono nettamente sugli altri in efficienza tecnica pura, da ciò si deduce che i ritardi sono dovuti a inefficienze di scala; l'area territoriale ottimale è il Centro.
- Nella fornitura del servizio di nettezza urbana i migliori risultati sono ottenuti dai Comuni di dimensione media, mentre quelli peggiori sono ottenuti dai grandi Comuni, che presentano problemi legati ancora una volta a inefficienza di scala; l'area territoriale migliore è il Nord.
- Nel settore viabilità e illuminazione i risultati migliori sono quelli dei piccoli Comuni capoluogo; l'area territoriale ottimale è Centro.

Gli autori concludono che *“alla luce dei risultati sui rendimenti di scala, le dimensioni ottimali, per esercitare le funzioni analizzate in modo efficiente, sono comprese tra 70.000 e 130.000 abitanti. I Comuni appartenenti alle due situazioni polari (Grandi e Piccoli) hanno mostrato un indice di efficienza condizionato negativamente dal fattore di scala”*. Infine, *“i risultati sembrano fornire supporto alle recenti riorganizzazioni istituzionali che danno vita a diverse forme di cooperazione fra i piccoli enti, nella forma di consorzi e unioni di Comuni. I problemi di scala dei grandi Comuni tendono a promuovere l'ipotesi di costituire nuove entità in grado di gestire alcuni dei SPL all'interno delle aree metropolitane”*.

Patrizii e Resce (2013) producono un ulteriore approfondimento dell'efficienza nella fornitura dei soli servizi di polizia locale. Rispetto al tradizionale metodo dei costi standard, usato dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) nel 2012, il loro studio distingue tra

FIGURA 10 – Variabili di output considerate in Resce (2012, p. 8)

Variabili di output		
POLIZIA LOCALE	NETTEZZA URBANA	VIABILITÀ E ILLUMINAZIONE
Addetti	Kg rifiuti indifferenziati	Km strade illuminate
Automezzi	Kg carta	Tot km strade comunali
Km percorsi	Kg vetro	Km piste ciclabili
Sanzioni erogate	Kg plastica	Km <sup>2</sup> ZTL
	Kg selettiva	m <sup>2</sup> aree pedonali
	Kg metalli	N° di veicoli
	Kg organici	N° di autovetture
	Kg altro	N° di punti luce

variabili discrezionali e non, ovvero tra le variabili che rientrano nel controllo del centro decisionale e sulle quali è possibile intervenire al fine di migliorare la performance e quelle che invece esulano dal controllo manageriale.

I servizi di polizia locale sono i tipici servizi non vendibili (*non-marketed*), forniti alla collettività senza che per essi sia corrisposto un prezzo. Le leggi statali, leggi regionali ed i regolamenti comunali individuano per la polizia locale funzioni di polizia giudiziaria, polizia stradale e di pubblica sicurezza. A queste competenze specifiche si affiancano i compiti concernenti attività preventiva, di vigilanza, di accertamento e repressione, in tutti i campi di competenza del Comune (circolazione stradale, edilizia, ambiente, commercio, igiene e sanità, polizia urbana e rurale).

Anche in questo caso, la metodologia di stima utilizzata per la valutazione dell'efficienza è stata la DEA.

Le fonti da cui sono ricavati i dati sono i certificati consuntivi delle amministrazioni comunali, le indagini effettuate presso gli uffici di anagrafe dall'ISTAT e le indagini delle Camere di commercio. L'efficienza è misurata attraverso quattro output e tre input relativamente al 2009.

Gli output sono le sanzioni erogate, i chilometri percorsi, l'attività anagrafica e il numero di esercizi commerciali. La prima variabile è un indicatore diretto della produzione poiché descrive l'attività di controllo del territorio. La seconda indica la copertura del territorio. La terza si collega all'attività di accertamento di dimora abituale riservata ai corpi di polizia locale. La quarta descrive l'attività di polizia commerciale. Gli input sono la spesa corrente delle amministrazioni comunali destinata alla funzione di polizia locale, il numero di addetti a tale funzione e il numero di automezzi (auto e moto) a disposizione degli agenti.

I risultati sono prodotti distinguendo sia per Regione sia per dimensione del Comune. In questa sede riportiamo solo i secondi (Figura 11).

Dalla prima colonna si nota come l'efficienza media tende a crescere all'aumentare della dimensione.

Commentando le singole variabili, gli autori osservano come *“l'inefficienza sulle sanzioni è mediamente più alta nei piccoli Comuni e tende a diminuire con l'aumentare della dimensione fino a sparire quasi del tutto nei Comuni oltre i 50 mila abitanti. Inoltre, i piccoli Comuni hanno mediamente un più elevato eccesso di automezzi, i quali hanno natura di costi fissi e sono meglio assorbiti dai Comuni più grandi.”* I grandi Comuni sono, invece, meno efficienti sui chilometri, sulla spesa e sugli addetti. Secondo gli autori *“il primo tipo di inefficienza potrebbe dipendere dalla più alta densità abitativa e dalla maggiore presenza di aree pedonali, mentre quella relativa alla spesa e agli addetti riflette l'andamento dei costi di coordinamento, che cresce all'aumentare della dimensione dell'organizzazione.”*

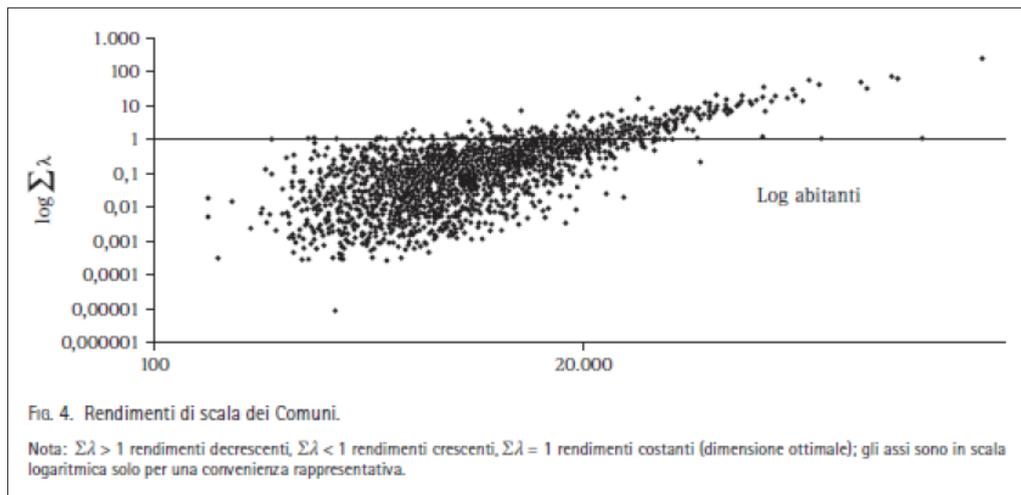
La Figura 12 si mette in relazione il valore assunto del parametro di scala con le dimensioni dei Comuni. Emerge che la dimensione ottimale di un Comune è di circa 20 mila abitanti. Si osserva che, nonostante l'elevata eterogeneità caratteristica dei Comuni italiani, *“la gran parte dei Comuni sotto i 20 mila abitanti opera con rendimenti crescenti e quasi tutti quelli sopra i 20 mila abitanti sono a rendimenti decrescenti. Oltre i 200 mila abitanti, poi, il fenomeno dei rendimenti decrescenti tende a diventare più intenso. Infatti, escludendo Bologna e Milano, efficienti al 100 per cento, i restanti grandi Comuni superano più di 10 volte la dimensione ottimale.”* In sostanza, viene segnalato sia un problema di sotto-dimensionamento di molti Comuni sia un problema di loro dimensione eccessiva. Sempre secondo gli autori *“Il problema dell'eccessiva dimensione delle grandi città va affrontato con una riorganizzazione nell'attribuzione dei compiti, in modo da avvicinare, anche nelle metropoli, il centro decisionale e i beneficiari del servizio.”*

FIGURA 11 – Variabili di output considerate in Patrizii e Resce (2013, p. 230)

Abitanti	Efficienza media*	Inefficienze (in %)				
		Chilometri	Sanzioni	Spesa	Addetti	Automezzi
Sotto 1.000	10,09 (2,66)	37,31	899,51	10,09	12,64	55,00
Tra 1.000 e 5.000	17,61 (3,52)	60,04	474,74	8,37	8,65	34,79
Tra 5.000 e 10.000	24,23 (3,47)	97,94	269,05	11,78	10,46	21,33
Tra 10.000 e 20.000	27,56 (3,15)	140,99	173,64	13,01	11,53	15,04
Tra 20.000 e 50.000	27,66 (2,16)	230,44	88,93	16,50	12,72	11,32
Oltre 50.000	34,68 (6,78)	337,73	6,43	30,26	24,07	4,45

Nota: \* media ponderata sul costo e deviazione standard in parentesi.

FIGURA 12 – Rendimenti di scala in relazione alla dimensione dei Comuni. Patrizii e Resce (2013, p. 230)



### 3.3 La fornitura del trasporto pubblico locale

La definizione della scala efficiente è un tema assai importante per la regolamentazione del trasporto pubblico locale (TPL) su autobus e per la definizione delle gare d'asta con cui affidare il servizio. È noto infatti che il settore, in Italia come in molti paesi europei, è stato gestito in condizioni di monopolio da aziende concessionarie o direttamente da aziende di proprietà pubblica. Tale assetto, caratterizzato dall'assenza di competizione nella assegnazione delle concessioni, ha però contribuito, secondo molti economisti dei trasporti, alle difficoltà finanziarie di queste imprese, solo in parte addebitabile alle tariffe permanentemente inferiori ai costi medi. Il funzionamento delle gare dipende però da molti fattori quali il numero di partecipanti, l'assenza di barriere all'entrata e la conoscenza diffusa delle migliori tecnologie di produzione. Scelta la tipologia del contratto, il regolatore deve scegliere le dimensioni dell'area da mettere a gara: in questo sono utili gli studi sul dimensionamento ottimale delle aziende. Come ricordato da Cambini e Filippini (2006) ci sono 3 alternative:

- gare per singole tratte: queste garantirebbero una produzione efficiente di servizi di trasporto in quanto il numero di potenziali offerenti potrebbe essere elevato e, di conseguenza, la concorrenza sarebbe elevata. Tuttavia, il regolatore avrebbe il compito non facile di coordinare le diverse tratte per garantire un'offerta di trasporto integrato. Questo tipo di gare è più adatta per tratte interurbane che urbane.

- gare per l'intera rete: all'opposto esse garantirebbero l'integrità della rete ma con lo svantaggio di una maggiore difficoltà di scrittura del bando di gara e probabilmente di un minor numero di concorrenti.
- gare parziali, in cui l'area di mercato è divisa in parti. Il numero dei concorrenti sarebbe più elevato rispetto al caso precedente e ci sarebbe la possibilità di confrontare la performance dei diversi vincitori (*yardstick competition*) al prezzo però di una maggior difficoltà di coordinamento e di un potenziale non completo sfruttamento delle economie di scala e di scopo.

Uno dei primi a studiare la struttura dei costi delle aziende di trasporto urbano è Viton (1992). Egli considera un campione di 289 aziende di trasporto urbano che operano negli Stati Uniti tra il 1984 e il 1986. Individua 6 modalità di trasporto: autobus, treno veloce, tram, filobus, *dial-a-ride* e un'ultima modalità che raggruppa tutte le altre. I risultati empirici evidenziano la presenza di economie di scala e di scopo. Tuttavia, la portata delle economie di scopo dipende dal livello del salario dopo il consolidamento: se i salari rimangono invariati dopo il consolidamento, esistono economie di scopo solo per alcuni modi di trasporto. Se, invece, i salari aumentano a causa del consolidamento, le economie di scopo sono più piccole o addirittura negative. Colburn e Talley (1992) analizzano le economie di scala e di scopo di un'unica società multi-servizio urbano utilizzando i dati trimestrali dal 1979 al 1988. Individuano quattro modi: autobus, *dial-a-ride*, servizio di anziani e minibus. I risultati empirici indicano la presenza economie di scala non sfruttate. Tuttavia, le prove di costo e di complementarità è limitata ad alcune combinazioni che coinvolgono l'autobus e i tre servizi para-transito (*dial-a-ride*, servizio anziani e minibus).

Venendo all'Italia, Filippini *et al.* (2003) analizzano i dati relativi agli anni 1991-1997 di un campione di 58 aziende di piccole dimensioni TPL italiane, che vengono confrontate con un campione analogo di operatori svizzeri (mediana di bus-km=6.7 milioni). I risultati mostrano la presenza di notevoli economie di scala per tutte le classi di dimensione analizzate e suggeriscono una politica di fusioni tra imprese adiacenti operanti nella stessa regione. Similmente, Fraquelli *et al.* (2004) trovano prove a sostegno dell'esistenza di economie di scala, utilizzando un campione di 45 piccole e medie imprese italiane osservate negli anni 1993-1999 (chilometri bus media=10 milioni). Il campione comprende sia operatori specializzati in aree urbane o interurbane sia imprese non specializzate. Le stime indicano la presenza anche di economie di scopo, avvalorando l'idea che le imprese dovrebbero non solo crescere in dimensione, ma anche fornire congiuntamente servizi urbani e interurbani.

Cambini *et al.* (2006) analizzano la struttura dei costi di un campione di società di trasporto pubblico locale (TPL) italiane che operano in centri urbani di medie e grandi dimensioni. L'obiettivo principale è quello di identificare la configurazione di rete corretta per il servizio TPL, verificando la presenza e l'entità di

economie di scala e di densità. L'evidenza è notevolmente robusta tra le diverse specificazioni testate e mostra la presenza di economie di scala di breve periodo e lungo periodo, nonché di economie di densità della rete, sia per l'azienda media del campione sia per gli operatori appartenenti al percentile più alto. Questo porta gli autori a suggerire che, da un punto di vista tecnologico, una corretta progettazione della rete deve includere almeno un grande centro urbano e dovrebbe essere estesa in modo da abbracciare il servizio interurbano, mentre una politica di regolamentazione volta a frammentare il territorio servito in varie sub-reti implicherebbe una perdita di efficienza.

In un articolo apparso su una prestigiosa rivista Di Giacomo e Ottoz (2010) analizzano 33 aziende italiane che offrono servizi di trasporto su autobus urbani e interurbani o solo interurbani e testano la presenza di sia di economie di scopo (fornitura congiunta di servizi urbani e interurbani) sia di densità e di scala. Le autrici trovano che le economie di densità sono elevate, mentre quelle di scala sono piccole e mai significativamente diverse da 1. Aumenti delle dimensioni delle aziende, in termini di veicoli-chilometro percorsi possono abbassare i costi medi. Le economie di scopo differiscono a seconda della specificazione della funzione utilizzata. Il risultato più accreditato è che esistano economie di scopo che spingerebbero le aziende quindi a preferire la produzione congiunta di servizi di trasporto urbano ed interurbano. Ciò ha come conseguenza che esiste una tensione tra la le politiche di regolazione che promuovono l'*unbundling* e lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo.

#### 4. CONCLUSIONI

Una delle motivazioni apportate per giustificare la città metropolitana è che essa costituirebbe una scala più efficiente per la pianificazione, produzione e fornitura dei SPL. In questo saggio abbiamo voluto, in primo luogo, richiamare alcune nozioni economiche che sono frequentemente usate nel dibattito teorico ed empirico sulla città metropolitana quali quelle di economie di scala (densità, volume, spaziali), di economie di scopo e di esternalità. Tali concetti sono utili per analizzare la scala di fornitura minima e l'assetto istituzionale efficiente. In secondo luogo, abbiamo passato in rassegna alcuni contributi presentati nella letteratura internazionale ed italiana che verificano empiricamente qual è la dimensione ottimale dei Comuni tenuto conto in particolare delle spese amministrative generali e dei costi per la fornitura di alcuni SPL quali la polizia locale, l'illuminazione e la nettezza urbana ed il trasporto pubblico locale.

Gli studi da noi presi in considerazione, in particolare quelli italiani, sostengono:

- relativamente alla dimensione ottimale dei Comuni, basandoci essenzialmente su Iommi e Marinari (2015), che in Italia c'è un eccesso di frammentazio-

ne istituzionale che genera svantaggi di natura economica, di natura distributiva, di natura organizzativa e di natura strategica. La funzione di costo medio relativamente alle spese generali presenta una forma ad U, con valori minimi, approssimativamente, tra i 5.000 ed i 100.000 abitanti. Per dimensioni superiori i costi medi aumentano.

- relativamente alla fornitura di servizi di polizia locale, nettezza urbana, illuminazione, basandoci essenzialmente su Resce (2012) e Patrizii e Resce (2013), è emerso che le dimensioni ottimali, per esercitare le funzioni analizzate in modo efficiente, sono comprese tra 70.000 e 130.000 abitanti e comunque superiori a 50 mila abitanti. Con riferimento al solo servizio di polizia locale, la dimensione molto elevata può causare inefficienze se l'organizzazione non è adeguata.
- relativamente al trasporto pubblico locale, basandoci su Fraquelli *et al.* (2004), Cambini e Filippini (2006), Cambini *et al.* (2006) e Di Giacomo e Ottoz (2010), è emerso che le dimensioni delle aziende esaminate lasciano non sfruttate probabilmente sia economie di scala sia soprattutto economie di scopo (urbane e interurbane). Gli stessi autori, comunque sottolineano, che l'aumento dei lotti messi a gara può portare ad un insufficiente livello di concorrenza nelle gare stesse, rendendo arduo ottenere prezzi che riflettano i potenziali guadagni di efficienza.

Verificata l'esistenza di economie di scala e di scopo nei SPL che abbiamo analizzato e quindi la necessità di ridurre i livelli di frammentazione nella fornitura dei servizi stessi, almeno relativamente ai Comuni molto piccoli, rimane aperto il dibattito su come far nascere il nuovo assetto istituzionale, selezionando le opzioni più opportune: le fusioni volontarie, le fusioni forzate (le unioni territoriali intercomunali, come nel caso del Friuli Venezia Giulia), i consorzi intercomunali o le città metropolitane. In questa scelta, le considerazioni economiche devono relazionarsi a quelle urbanistiche-territoriali, socio-politiche e giuridiche.

- BOITANI, A., CAMBINI, C. (2006). To bid or not to bid, this is the question: the Italian experience in competitive tendering for local bus services. *European Transport\ Trasporti Europei*, 33, pp. 41-53.
- BYRNES, J., DOLLERY, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4), 391-414.
- CAMBINI C., FILIPPINI M., (2003). Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry: An Example from Italy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), 163-182.
- CAMBINI, C., PANICCIA, I., PIACENZA, M., VANNONI, D. (2005). Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni. Ceris, Cnr, W.P. N° 16/2005.
- CAMBINI, C., PIACENZA, M., VANNONI, D. (2006). Restructuring Public Transport System: Evidence on Cost Properties and Optimal Network Configuration from Medium and Large-sized Companies. WP n. 4/06, Hermes, Turin.
- CARROSI, G. et al. (2015). *La città metropolitana di Trieste. Analisi territoriale economica, sociologica, giuridica*. Edizioni Universitarie Trieste.
- COLBURN, C. B., TALLEY, W.K. (1992). A Firm Specific Analysis of Economies of Size in the U.S. Urban Multiservice Transit Industry. *Transportation Research Part B*, 3, 195-206.
- COPAFF - Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (2012), *Determinazione dei Fabbisogni Standard per i Comuni*, FCo2U - Funzioni di Polizia Locale, Roma.
- COUCH, J. F., KING, B. A., GOSSETT, C. H., PARRIS, J. B. (2004). Economies of scale and the provision of public goods by municipalities. *Journal of Economics and Economic Education Research*, 5(3), 69.
- DELLER, S. C. (1998). Local government structure, devolution, and privatization. *Review of Agricultural Economics*, 20(1), 135-154.
- DI GIACOMO, M., OTTOZ, E. (2010). The relevance of scale and scope economies in the provision of urban and intercity bus transport. *Journal of Transport Economics and Policy*, 161-187.
- DRAKE, L., SIMPER, R. (2002). X-efficiency and scale economies in policing: a comparative study using the distribution free approach and DEA. *Applied Economics*, 34(15), 1859-1870.
- FERRARESI, M., GALMARINI, U., RIZZO, L. (2015). Local Infrastructures and Externalities: Does the Size Matter?, Working Paper SIEP Società italiana di economia pubblica N. 680.
- FRAQUELLI G., PIACENZA M. (2003). Caratteristiche del network, meccanismi di sussidio ed efficienza nel trasporto pubblico locale: un commento a «Valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere» di Roberto Fazioli, Massimo Filippini e Michael Künzle”, in *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma, Luglio, pp. 215,232.
- FRAQUELLI G., PIACENZA M., ABRATE G. (2004). Regulating Public Transit Networks: How Do Urban-Intercity Diversification and Speed-up Measures Affect Firms' Cost Performance? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75 (2).
- GABLER, L. R. (1971). Population Size as a Determinant of City Expenditures and Employment:

- Some Further Evidence. *Land Economics*, 130-138.
- GYAPONG, A. O., GYIMAH-BREMPONG, K. (1988). Factor substitution, price elasticity of factor demand and returns to scale in police production: evidence from Michigan. *Southern Economic Journal*, 863-878.
- GYIMAH-BREMPONG, K. (1987). Economies of scale in municipal police departments: The case of Florida. *The Review of Economics and Statistics*, 352-356.
- HIRSCH, W. Z. (1959). Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation. *The Review of Economics and Statistics*, 232-241.
- IOMMI, S. (2013a). *Dimensione dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*. Firenze: IRPET.
- IOMMI, S. (2013b). Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (2), 617-642.
- IOMMI, S., MARINARI, D. (2015) I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia. Una stima sui bilanci comunali. Relazione presentata alla XXXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Arcavacata di Rende (Cosenza) 14-16 Settembre 2015.
- IRPA (Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione) (2012) *Il capitalismo municipale*, Rapporto 1/2012.
- JOULFAIAN, D., MARLOW, M. L. (1990). Government size and decentralization: Evidence from disaggregated data. *Southern Economic Journal*, 1094-1102.
- LOCKWOOD, B. (2002). Distributive politics and the costs of centralization. *The Review of Economic Studies*, 69(2), 313-337.
- LOEHMAN, E., EMERSON, R. (1985). A simultaneous equation model of local government expenditure decisions. *Land Economics*, 419-432.
- OLIVER, J. E. (2000). City size and civic involvement in metropolitan America. *American Political Science Review*, 94(02), 361-373.
- OSTROM, E., WHITAKER, G. (1973). Does local community control of police make a difference? Some preliminary findings. *American Journal of Political Science*, 48-76.
- PATRIZII, V., RESCE, G. (2013). Costi ed efficienza dei servizi di Polizia locale. *Economia dei Servizi*, (3), 221-238.
- PIACENZA M. (2006). Regulatory Contracts and Cost Efficiency: Stochastic Frontier Evidence from the Italian Local Public Transport. *Journal of Productivity Analysis*, 25(3).
- RESCE, G. (2012) Efficienza dei servizi pubblici comunali, *Rivista di Studi sullo Stato*.
- RODDEN, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57(04), 695-729.
- SHAPIRO, H. (1963). Economies of scale and local government finance. *Land Economics*, 175-186.
- SJOQUIST, D. L., WALKER, M. B. (1999). Economies of scale in property tax assessment. *National Tax Journal*, 207-220.
- SOUTHWICK, L. (2005). Economies of scale and market power in policing. *Managerial and Decision Economics*, 26(8), 461.
- SOUTHWICK, L. (2012). Economies of Scale in Local Government: General Government Spending. *iBusiness*, 4(03), 265.
- TADINI, M. (2006). Dotazioni territoriali e performance competitive dei sistemi provinciali del Nord-Ovest perimetropolitano. *IRES Piemonte-Contributi di ricerca*, N. 206.
- TIEBOUT, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.
- TORRES, M., PAUL, C. J. M. (2006). Driving forces for consolidation or fragmentation of the US water utility industry: a cost function approach with endogenous output. *Journal of Urban Economics*, 59(1), 104-120.
- VITON, P. A. (1992). Consolidations of Scale and Scope in Urban Transit. *Regional Science and Urban Economics*, 22(1), 25-49.
- ZAX, J. S. (1989). Is there a Leviathan in your neighborhood? *The American Economic Review*, 560-567.

# Il governo e lo sviluppo del territorio nella Città metropolitana, un avvio con molte inerzialità\*

FRANCESCO GASTALDI  
(UNIVERSITÀ IUAV VENEZIA)

SONIA ZARINO  
(COMUNE DI GENOVA)

## RIASSUNTO

*L'avvio del processo di istituzionalizzazione delle Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario si sta caratterizzando per ritardi e inerzialità, soprattutto in tema di ri-attribuzione di funzioni, risorse economiche e personale. Da mesi le Città metropolitane (e le province) si trovano a operare in una sorta di "terra di mezzo" legislativa che rende poco stabile (e poco efficace) l'ambito normativo in cui si trovano ad agire. Una riforma storica che propone novità importanti nel governo del territorio delle principali città italiane, rischia di essere svuotata delle proprie potenzialità.*

PAROLE CHIAVE: città metropolitana, piano territoriale, urbanistica, area vasta

\* Il lavoro è frutto di una riflessione comune ai due autori, in tale ambito è comunque attribuibile a Francesco Gastaldi il paragrafo 1 e a Sonia Zarino è attribuibile il paragrafo 2. Autore a cui spedire la corrispondenza: Francesco Gastaldi ([gastaldi@iuav.it](mailto:gastaldi@iuav.it))

## 1. UNA RIFORMA STORICA

Con la legge n. 56 del 2014 (detta “legge Delrio”) la Città Metropolitana, realtà istituzionale di cui si discuteva da almeno 25 anni<sup>1</sup>, è diventata realtà. Dal 1 gennaio 2015 è subentrata con funzioni anche nuove e diverse, alla Provincia, comportando rilevanti innovazioni sui processi di governo e di “sviluppo strategico del territorio” (art. 1, comma 2).

Già all’inizio degli anni Novanta, con la legge n. 142 del 1990 concernente la riforma delle autonomie locali, si aprì un ampio periodo di riflessione che riguardò la delimitazione dei confini territoriali delle aree urbane individuate dal testo normativo e la delega di poteri e funzioni da parte delle Regioni. Il dibattito, però, non produsse effetti concreti: veti incrociati tra comuni, province e regioni (in taluni casi di diversi colori politici), rifiuto di procedure impositive e *top-down*, inerzialità sotto il profilo dell’innovazione istituzionale e perfino alcuni aspetti contraddittori nell’articolato legislativo fecero prevalere l’immobilismo. Successivamente la legge n. 436 del 1993 rese facoltativa la delimitazione dei confini da parte delle regioni, svuotando, di fatto, le potenzialità insite nel precedente testo legislativo, che presentava ad ogni modo molte lacune circa il reperimento delle risorse finanziarie a fini attuativi.

Sulla vicenda cadde l’oblio fino al 2001, quando, con la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3 del 2001), la Città Metropolitana acquisì dignità costituzionale, grazie alla modifica dell’articolo 114 che la inserisce tra gli enti locali della Repubblica Italiana. Neppure quest’ultima riforma ha dato, però, un decisivo impulso all’attuazione del nuovo ente. Fra alterne vicende legate alla legge n. 42 del 2009 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”)<sup>2</sup>, il tema delle città metropolitane fu oggetto di disciplina normativa sulla falsariga dell’intervenuta riforma costituzionale.

Oggi, infine, il testo normativo della legge n. 56 del 7 aprile 2014 individua le funzioni fondamentali del nuovo ente di area vasta che dovrà occuparsi di sviluppo economico, promozione e gestione integrata dei servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese quelle con altri enti e istituzioni europei. Inoltre, la Città Metropolitana si occuperà di mobilità e viabilità e dovrà assicurare la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano.

In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le realtà metropolitane sono disciplinate dalla

---

1 Per una ricostruzione del dibattito sulle politiche territoriali in Italia con particolare riferimento alla questione delle città metropolitane, si suggerisce la lettura di: Allulli (2010 e 2011), Barbieri (2014), Bartaletti (2009), Calafati (2014), Costa e Toniolo (a cura di) (2009), Testa (a cura di) (2013), Vandelli (2000).

2 Le previsioni derivanti dalla legge n. 42 del 2009 sono state abrogate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (detto “spending review”) del Governo Monti convertito in legge n. 135 il 7 agosto del 2012, ma poi dichiarato incostituzionale.

legge n. 56, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117 della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi dell'articolo 117. Gli organi di governo sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana formata dai sindaci.

Non è prevista una giunta, ma è data la facoltà al sindaco di nominare un vicesindaco e uno o più consiglieri delegati. Il consiglio, organo elettivo di secondo grado, è anche organo d'indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e ogni altro atto a esso sottoposto dal sindaco metropolitano; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali in materia di bilancio. La conferenza metropolitana (composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della Città Metropolitana), invece, ha poteri propositivi e consultivi, non di controllo.

Il 30 giugno 2015 è scaduto il termine entro il quale le regioni dovevano legiferare in merito alla riallocazione delle funzioni non fondamentali delle province e delle città metropolitane, tuttavia molte regioni, non hanno ancora adottato i provvedimenti di loro competenza.

Sul sito [www.regioni.it](http://www.regioni.it) è disponibile una tabella che sintetizza lo stato dell'arte e mostra come 15 regioni abbiano iniziato, e in alcuni casi concluso, l'iter normativo previsto. A fine ottobre<sup>3</sup> Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Piemonte, Puglia, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto, Calabria, Liguria e Marche avevano approvato le rispettive leggi regionali; in nessun caso, però, risultano concretamente avviati i procedimenti necessari al trasferimento delle funzioni e del personale, nonché delle corrispondenti risorse finanziarie. Le città metropolitane e le province si trovano quindi a operare in una sorta di "terra di mezzo" legislativa che rende poco stabile l'ambito normativo in cui si trovano ad agire.

Il Decreto legge n. 78 del 2015 è stato convertito in legge con molte modifiche il 28 luglio. Il nuovo testo ha introdotto fra l'altro l'obbligo per le Regioni di completare il riordino delle funzioni non fondamentali di province e città metropolitane entro il 30 ottobre, imponendo loro in alternativa a trasferire agli stessi enti le risorse corrispondenti. È stata inoltre concessa la possibilità di redigere il bilancio solo per il 2015 e una riduzione delle sanzioni per gli enti locali che avranno sfiorato il "Patto di stabilità".

Le risorse appaiono il nodo attualmente più intricato in quanto le nuove realtà istituzionali ereditano quelle delle Province, da alcuni anni oggetto di pesante decurtazione, sebbene necessitino di risorse proporzionate alle funzioni che esse saranno chiamate a svolgere. In quest'ottica l'utilizzo dei fondi europei tramite i PON (Piani Operativi Nazionali) si pone così come un'importante scelta strategica: lo stanziamento previsto è di quasi 600 milioni di euro tra il 2014 e il 2020, sebbene riguardi solamente progetti inerenti l'agenda digitale, la mobilità e sostenibilità urbana e l'inclusione sociale.

---

3 Data dell'ultimo aggiornamento: 30 ottobre 2015

## 2. IL GOVERNO E LO SVILUPPO DEL TERRITORIO: ALCUNE INNOVAZIONI

La Città Metropolitana si occupa di “pianificazione territoriale generale”, principalmente con riferimento alle strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell’area.

A tale attribuzione si affianca la “pianificazione territoriale di coordinamento”, nonché la “tutela e valorizzazione dell’ambiente” ereditata dalla Provincia, assumendo dunque un ruolo di coordinamento tra i diversi temi e soprattutto tra i differenti piani. Il termine “pianificazione generale” sembra far riferimento alla possibilità di previsioni di carattere prescrittivo e cogente selezionando progetti e azioni rilevanti di scala vasta, lasciando così ad oggi compiti regolativi di livello comunale/locale alla strumentazione urbanistica “tradizionale”.

In un quadro di leggi urbanistiche e di governo del territorio che saranno chiamate a specificare in dettaglio compiti e ruoli delle singole realtà istituzionali<sup>4</sup>, il Piano Territoriale Metropolitan (PTM), dovrà quindi svolgere tre principali funzioni: *strategica*, *di coordinamento* e *prescrittiva*, con efficacia prevalente per ambiti e temi selezionati cercando forme di condivisione e raccordo con i comuni. Questo potrebbe configurare, potenzialmente, il costituirsi di nuove reti di portatori d’interesse e di risorse, il sorgere di nuove tematiche e di nuove forme di governo del territorio.

Vale la pena, a questo punto della trattazione, fare un’importante precisazione che riguarda le finalità che la legge n. 56 del 2014 assegna alla Città Metropolitana. Esse non sono infatti coincidenti con quelle dei comuni, ma riguardano ben determinati aspetti dell’azione di governo: lo sviluppo strategico del territorio metropolitano; la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Come si vede, sono a un tempo compiti più circoscritti rispetto agli obiettivi generali dei comuni per quanto riguarda le materie in sé, ma potenzialmente in grado di sviluppare sinergie con realtà che vanno ben al di là dei confini amministrativi. Si precisa che la pianificazione strategica generale può “anche” fissare vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio. Le stesse considerazioni possono valere, poi, per la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e della loro organizzazione: mansione, questa, che le città possono compiere sempre e soltanto avendo a fondamento l’interesse generale dell’ambito metropolitano; e dunque innanzitutto del proprio territorio (Pizzetti 2015, pag. 16).

---

4 Attualmente solo la legge regionale della Regione Piemonte (legge regionale 25 marzo 2013, n. 3 “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 ) cita la Città Metropolitana come ente istituzionale a cui spettano compiti in materia di pianificazione, si tratta anche della legge in materia di urbanistica e governo del territorio più recente, le altre dovranno essere riviste o integrate.

Molto spesso purtroppo questa importante innovazione non viene colta e si tende a rappresentare la Città Metropolitana quale ente in contrapposizione alla regione di riferimento, della quale insidierebbe prerogative e poteri, in primis quello di governo del territorio. Inoltre è spesso percepita come una sovra-entità rispetto ai comuni che ne fanno parte e che rischierebbero di esserne inglobati o sminuiti. Tuttavia la *mission* sembra ben definita e codificata dal legislatore: si potranno delegare alla Città Metropolitana solo funzioni compatibili con le finalità previste dalla legge n. 56.

Ci si potrebbe interrogare a questo punto su come si debba interpretare il concetto di “sviluppo strategico del territorio” (Barbieri 2014, pag. 104): l’aver messo tra le finalità la cura delle relazioni con le altre città metropolitane introduce anche un’apertura che suggerisce come le tipologie di sviluppo attuate a livello locale possano e debbano avere riflessi a livelli molto più ampi, regionali, statali e sovranazionali.

Le città metropolitane, sembra dire il legislatore, devono essere aperte e permeabili a stimoli esterni rispetto ai limiti amministrativi. Questo pensiero strategico deve orientare le scelte di governo del territorio e di organizzazione dei servizi allo scopo di attirare capitali finanziari e capitali umani, che troveranno nella varietà dei territori dell’area metropolitana standard qualitativi mediamente alti e affidabili per il loro insediamento, portando lavoro, sviluppo, benessere sostenibile. Le città metropolitane hanno, dunque, la funzione di “acceleratori dello sviluppo” del territorio anche al di là, e oltre, le esigenze della comunità che vi risiede (Pizzetti 2015, pag 19). La legge n. 56, ponendo a fondamento della *governance* delle città metropolitane uno Statuto che, per sua natura, è strutturalmente variabile, introduce un elemento di grande flessibilità che può essere molto efficace nell’orientare le scelte rispetto alla *governance* e ai rapporti con i comuni. La Città Metropolitana ha come obiettivo assicurare lo sviluppo del proprio territorio in un contesto di relazioni istituzionali che può coinvolgere non solo le città e aree metropolitane europee, ma anche ogni altra istituzione con la quale abbia ragione istituzionale di entrare in contatto. (Pizzetti 2015, pag. 16). Al contrario di quanto avviene per gli altri organi territoriali di cui all’articolo 114 della Costituzione, il territorio non è l’elemento costitutivo identificativo della comunità della Città Metropolitana, ma l’ambito di riferimento del progetto strategico di sviluppo e il “cuore” dell’attività e della missione istituzionale dell’ente.

Occorre superare lo stereotipo che vede il piano strategico territoriale come una forma di governo del territorio, da interpretarsi rigidamente, piuttosto che, correttamente, come uno strumento di sviluppo, al fine di ottenere quanto detto sopra. Questo non significa che i comuni non siano tenuti a conformarsi a esso per quel che riguarda le materie di competenza, come le reti infrastrutturali e dei servizi. La Città Metropolitana ha, infatti, una finalità più vasta rispetto alla tutela degli interessi dei singoli comuni o anche delle ~~di~~ unioni di comuni. Come abbiamo già avuto modo di osservare, il suo obiettivo è lo sviluppo territoriale che si riverbera sull’intero Paese.

Anche da questo punto di vista c'è molto da fare affinché vengano superati antichi campanilismi e localismi che non sono più sostenibili, neppure economicamente. Le regioni, dal canto loro, dovranno trovare forme di dialogo istituzionale, con le città metropolitane, che sappiano andare al di là della riattribuzione delle funzioni non fondamentali. Questo vale, ovviamente, per il discorso della pianificazione dei trasporti, che deve raccordarsi con quanto prefigurato dalle città metropolitane, ma può estendersi anche ad altri temi comuni afferenti allo sviluppo socio-economico. Così come estremamente difficile è la gestione tanto a breve quanto a lungo termine di enti non ancora del tutto delineati nelle loro competenze e relative dotazioni finanziarie.

Certo è che il processo di riforma non sembra avere quella fluidità che sarebbe necessaria per un passaggio senza intoppi da una forma a un'altra dell'ordinamento complessivo degli enti locali.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allulli, M. (2010), *Le politiche urbane in Italia, tra adattamento e frammentazione*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.
- Allulli, M. (2011), *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.
- Barbieri, C. A. (2014), "Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione", *Urbanistica Informazioni* n. 256, pagg. 104-105.
- Bartaletti, F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Calafati, A. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, Working Papers n. 1, GSSI Urban Studies, L'Aquila.
- Costa, P., Toniolo, M. (a cura di) (2009), *Aree metropolitane e sviluppo regionale*, FrancoAngeli, Milano.
- Le Gales, P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Pizzetti, F. (2015), "Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale" in *Federalismi.it*, n.12, pagg. 2-36
- Testa, P. (a cura di) (2013), *Le Città Metropolitane*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.
- Vandelli L. (2000), *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna.



# Riconoscimento e rappresentazione dei patrimoni territoriali dell'Area Metropolitana Giuliana

IGOR CIUFFARIN

(DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA, UNIVERSITÀ DI TRIESTE)

## RIASSUNTO

*La caratterizzazione di un territorio a partire dal riconoscimento delle sue risorse assume particolare rilevanza all'interno del dibattito nazionale relativo alla riorganizzazione dell'assetto istituzionale degli enti locali. L'ambito di ricerca giuliano risulta fortemente connotato da continuità territoriali di natura transfrontaliera e spesso in disaccordo con l'attuale perimetrazione amministrativa comunale e provinciale. In tale contesto è risultata particolarmente eloquente l'individuazione di alcune figure di riferimento adatte a suggerire la natura dell'entità metropolitana del capoluogo giuliano. L'indagine qualitativa e quantitativa di alcuni patrimoni locali di tipo architettonico e culturale, posti al centro di un'analisi territoriale a scala vasta, ha fornito indicazioni di merito rispetto all'adeguatezza delle tre figure individuate. La discussione dei risultati raggiunti dalla ricerca, l'indagine sulle forme di narrazione dell'armatura territoriale dei patrimoni locali utilizzate in ambito turistico, e sulle loro rappresentazioni all'interno dei principali strumenti di pianificazione regionale e locale, costituiscono il fulcro del presente contributo.*

**PAROLE CHIAVE:** patrimoni storico/architettonici, armatura territoriale, figure di area vasta

## 1. PREMESSA

All'interno del dibattito legato ai “lavori” di riassetto istituzionale degli enti locali di governo del territorio, nel caso di Trieste e della sua provincia, forse più che altrove, si rende necessario un approfondimento analitico della struttura territoriale, delle sue componenti e dei sistemi che la caratterizzano.

La composizione multiculturale complessa della popolazione, la presenza di sistemi infrastrutturali, ambientali, insediativi e dei patrimoni locali che spesso travalicano i confini nazionali, la posizione geografica fortemente decentrata rispetto ai principali ambiti di sviluppo nazionali e l'estrema eterogeneità morfologica del suo territorio, con la presenza di forti limiti naturali al suo interno, sono solo alcuni dei fattori che evidenziano l'esigenza per l'area giuliana di approfondire modi innovativi per definire la revisione dei confini amministrativi, in un'ottica di sviluppo sostenibile delle risorse e di competitività territoriale.

Se è vero che il diritto alla città diventa effettivo conseguentemente all'esistenza di un governo unitario del territorio “e cioè un metodo che consenta di configurare un insieme sistematico delle trasformazioni desiderate” (Salzano, 2010), a valle di alcune indicazioni presenti nel testo della legge 56/2014 – riguardanti le specifiche competenze della CM quali “pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana” (Legge Delrio, art.1, comma 44, lettera b) – appare evidente come sia di centrale importanza definire il tema del miglioramento della governabilità di un territorio sulla base del riconoscimento delle sue risorse e potenzialità, di un complesso di valori inteso come “un sistema nel quale intrinsecamente s'intrecciano natura e storia, patrimoni da conservare ed esigenze sociali da soddisfare”. (Salzano, 2010).

Per tutta la prima metà del secolo scorso, il territorio della Venezia Giulia è stato attraversato da cambiamenti di assetto geopolitico, fino al 1947, quando prende forma la provincia di Trieste come noi la conosciamo<sup>1</sup>: il suo perimetro è costituito da una linea coincidente per il 98% con il limite naturale della costa e il confine nazionale tra Italia e Slovenia. La stessa linea corre nel mezzo dell'altopiano carsico, dividendolo in due porzioni appartenenti a due stati diversi; un territorio che, anche ad uno sguardo non tecnico, presenta tratti ambientali, abitativi, infrastrutturali e patrimoniali coerenti ed omogenei.

In questo testo sono stati evidenziati alcuni elementi dei patrimoni locali di tipo storico architettonico e urbanistico, manufatti di grande valore culturale quali musei, teatri, castelli, dimore storiche, siti e fortificazioni militari, cimiteri e borghi storici che costituiscono soltanto una parte del vasto e articolato sistema patrimoniale che caratterizza questo territorio. Questa lettura non ha la pretesa di essere una sintesi completa dell'armatura giuliana dei beni patrimoniali, tut-

---

<sup>1</sup> La più piccola delle province italiane, “contenente” il quindicesimo comune italiano in ordine decrescente di popolazione.

tavia può risultare un'indicazione utile a indagare i modi di abitare questo territorio e di riconoscerne i valori più rilevanti.

Il contributo non intende essere esaustivo né in termini qualitativi né per gli aspetti quantitativi, cerca bensì di individuare alcuni spunti di riflessione per la determinazione di una possibile area della città metropolitana di Trieste, a partire dai valori riconoscibili in questi luoghi. Gli aspetti strutturanti il patrimonio culturale architettonico giuliano quale ruolo possono giocare nella riconfigurazione delle modalità di governo e gestione da parte della Città Metropolitana, dal punto di vista della tutela e messa in valore? La configurazione spaziale e l'assetto gestionale del patrimonio territoriale, possono dare indicazioni in merito alla definizione di una Città Metropolitana che faccia capo a Trieste? L'armatura di questo patrimonio può suggerire un tipo di figura dello sviluppo locale che sostenga il passaggio ad un ente intermedio tra Comune e Regione, diverso da quello della Provincia?

## 2. LA FATTIBILITÀ DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE

L'ipotesi da cui ha preso il via il lavoro di analisi territoriale del sistema dei patrimoni locali, condotta dall'Università di Trieste nell'ambito della ricerca sulla città metropolitana Città Metropolitana, è stata quella di concentrare l'osservazione e la mappatura dei dati su un certo tipo di beni, in modo da fornire un punto di vista parziale ma nitido: oggetto dell'analisi nella fattispecie, sono stati i beni storico/architettonici e storico/urbanistici nell'ambito dell'intero territorio giuliano: borghi antichi, castelli, dimore storiche, luoghi di culto, luoghi della memoria, siti di archeologia industriale, musei e teatri. Fatta eccezione per i borghi di interesse storico e per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico, si tratta di elementi di natura puntuale, precisamente localizzati sul territorio, che possono dare alcune indicazioni riguardanti la concentrazione e la distribuzione di una parte delle risorse culturali nelle aree analizzate. La ricerca condotta ha messo a confronto due scale di lettura differenti, quella regionale e transfrontaliera e quella delle province di Trieste e Gorizia, nel tentativo di far emergere i caratteri di continuità e le polarità rilevanti, sia a grande scala, sia nelle trame più minute delle risorse diffuse nel territorio locale.<sup>2</sup> Le mappe portano alla luce alcune peculiarità del territorio giuliano, che possono essere descritte attraverso figure spaziali: polarità, fasce, reti.

Parallelamente all'operazione di mappatura e restituzione grafica, condotte attraverso ricerche bibliografiche e sopralluoghi diretti nell'area studio, è stato portato avanti un approfondimento teorico su alcuni aspetti riguardanti la

---

<sup>2</sup> AA. VV., *La città metropolitana di Trieste. Analisi territoriale, economica, sociologica giuridica*, EUT, 2015, Trieste.

definizione e l'identificazione di ciò che costituisce patrimonio territoriale: premettendo l'impossibilità in questa sede di avvicinarsi, anche in maniera parziale, all'individuazione univoca di una risposta, si riportano qui di seguito alcuni spunti di riflessione emersi.

## 2.1 *Riconoscere i patrimoni territoriali*

Generalmente il concetto di patrimonio del territorio risulta esteso, complesso e di difficile definizione, vista l'unicità dei suoi componenti e delle relazioni tra di essi.

Se il territorio "è soggetto vivente in quanto prodotto dalla interazione di lunga durata tra insediamento umano ed ambiente, ciclicamente trasformato dal succedersi delle civiltà" (Magnaghi, 2000) e il patrimonio culturale è "l'insieme organico di opere musei, monumenti, case, paesaggi e città strettamente legato al territorio che lo ha generato" (Maddalena, 2014), è facilmente comprensibile la grande difficoltà che si riscontra nel maneggiare questo tipo di dato, in una ricerca finalizzata a definire ambiti territoriali che abbiano al proprio interno patrimoni storico culturali ascrivibili a un quadro se non unitario, coerente.

Se a ciò poi, si aggiunge che il paesaggio viene convenzionalmente definito come "componente essenziale del contesto della vita delle popolazioni, espressione delle diversità, del loro comune patrimonio culturale e naturale" (Convenzione Europea del Paesaggio, 2000) risulta quasi impossibile non cadere in un cortocircuito concettuale poco operativo.

L'insieme dei beni materiali e immateriali prodotti dalla cultura di un luogo, e dal tradizionale modo di abitare quel luogo, risulta vasto per definizione e dai confini incerti data la moltitudine di elementi rilevabili, di punti di vista e di scopi per i quali si intende descrivere forma struttura e sostanza del patrimonio territoriale. E' da notare ancora, come l'incertezza nell'individuazione dell'oggetto di interesse sia in parte dovuta dalla frequente nascita di nuove "classi" di beni del territorio, generate dal progresso nelle tecniche costruttive, dai processi di adattamento della vita umana all'ambiente, di informatizzazione dei dati, di valorizzazione dei contenuti del territorio: si pensi per esempio all'insieme dei manufatti architettonici riconosciuti come archeologia industriale, o ancora agli interventi di edilizia economica popolare, spesso giudicati da un punto di vista troppo legato alle responsabilità del progettista e troppo poco legato alle contingenze del momento, ma in definitiva giudicati. Da tutti.

D'altra parte è altrettanto intuitivo percepire come la valutazione qualitativa di elementi che compongono l'armatura patrimoniale dei beni a vocazione culturale di un territorio, sia imprescindibile all'interno di un processo, come quello di definizione delle peculiarità di una Città Metropolitana, che cerca un verso dell'evoluzione culturale e del miglioramento della qualità della vita di un'area vasta di carattere metropolitano.

Sulla base di tutto ciò emergono due considerazioni. L'ossatura dei beni che costituiscono patrimonio territoriale è fortemente contestuale, mutevole, legata alle attività dell'uomo e alle loro forme di interazione. "Talora l'oggetto di cui parliamo cambia nel tempo le sue funzioni e diventa, pur restando immutato fisicamente, simbolo di una cultura nuova e diversa rispetto al passato. Altre volte il suo riuso implica una trasformazione dell'oggetto ricostruito, del quale è necessario allora cogliere le differenti forme in modo da ricostruirne le diverse figure che nel tempo hanno assunto altri valori simbolici." (Caldo, 1994)

In altre parole, si può dire che a seconda del tipo di perimetro geografico considerato, a seconda del momento storico e dello scopo della ricerca, i risultati variano.

In secondo luogo, per poter interpretare e utilizzare alcuni valori emergenti dall'analisi delle relazioni che intercorrono tra popolazione e territorio, è ne-

FIGURA 1 – Carso, sistema edificato e confine Italia Slovenia



cessario escluderne altri, operare cioè una sezione dell'insieme, fissando alcune variabili (le architetture storiche, della provincia di Trieste e Gorizia, le aree vincolate secondo la legge 42/2004, ecc). Le risultanti della reiterazione di questa operazione secondo criteri costanti, ogni volta diversi, saranno delle figure parziali, ma nitide. Il successivo assemblaggio delle sezioni costituirà un'immagine di massima, non definita in ogni suo punto: una serie di immagini che, fatte scorrere velocemente una dopo l'altra rappresentano, attraverso un movimento, l'insieme del patrimonio territoriale.

## *2.2 Monocentrismo e policentrismo*

La mappatura dei luoghi di culto, cristiani e non, della provincia di Trieste appare come uno dei primi dati rilevanti. Essa esplicita la presenza di 72 strutture religiose, di cui 54 si addensano nell'area del Comune di Trieste (pari al 75%) e 18 negli altri 6 comuni. Nella provincia di Gorizia, invece, sono presenti 111 chiese, di cui 22 nel comune capoluogo (pari al 20%) e le restanti 89 distribuite in maniera uniforme negli altri 24 comuni. In riferimento all'elevata concentrazione di luoghi di culto nella città di Trieste, va evidenziata un'altrettanta ricchezza e pluralità di culture religiose rappresentate: a Trieste sono presenti una sinagoga, una chiesa serbo ortodossa, una chiesa greco-ortodossa, una chiesa evangelico luterana, una chiesa evangelico metodista, una anglicana e un tempio israelitico, oltre a più di 60 chiese cattoliche.

La concentrazione di elementi patrimoniali nel comune di Trieste rispetto alla sua provincia, contrapposta ad una distribuzione diffusa su tutta la provincia di Gorizia, è ugualmente riscontrabile dal rilevamento di alcune architetture storiche. Nella provincia di giuliana sono individuabili 8 dimore storiche, tutte localizzate nel comune di Trieste ed in particolare, 6 di esse, nel centro storico; nella provincia di Gorizia, invece, sono state riconosciute 84 dimore storiche distribuite nei comuni di Cormons (7), Gradisca (22), Gorizia (9), Medea (11), Romans d'Isonzo (6).

Anche la mappatura degli edifici adibiti a musei e teatri conferma lo stesso tipo di distribuzione geografica: nella provincia di Trieste sono presenti 48 strutture legate all'offerta culturale quali teatri, sale teatrali, musei, mostre permanenti, sale espositive, di cui 1 nel comune di Monrupino, 1 nel comune di Sgonico, 3 nel comune di Muggia e le restanti 43 nel comune di Trieste (pari al 90%); nella provincia di Gorizia si distribuiscono 35 strutture, di cui 13 nel comune capoluogo e le restanti 22 negli altri comuni.

Una valutazione quantitativa di questo tipo di elementi del patrimonio locale non può che mettere in rilievo una differenza strutturale tra le due province: nell'area goriziana, pur con le dovute eccezioni, è possibile leggere un certo grado di diffusione nella distribuzione territoriale degli elementi architettonici sopracitati, corrispondente ad un'altrettanta omogeneità nella struttura e den-

sità insediativa; nell'area giuliana, Trieste si presenta come una polarità in cui la concentrazione di questo tipo di elementi è di un ordine di grandezza di 5-7 volte superiore a quello del complesso dei comuni limitrofi e in alcune aree talvolta il dato non trova neppure espressione (AA.VV., 2015). La distribuzione di questi elementi è espressione diretta di una struttura urbanistico-insediativa del territorio di tipo policentrico per quanto riguarda la provincia di Gorizia, contrapposta ad una struttura fortemente monocentrica della provincia di Trieste.

Benché dal punto di vista della densità insediativa sia individuabile un'articolazione gerarchica nel policentrismo isontino, con i centri di Gorizia e Monfalcone di rango più elevato rispetto alle altre realtà urbane limitrofe, la distribuzione del patrimonio storico/architettonico denota una struttura territoriale composta da diversi nodi dal pari peso specifico (Monfalcone, Gorizia Cormons, Gradisca): una catena di luoghi che insistono con caratteristiche patrimoniali simili, o comparabili, sul territorio provinciale.

Nella provincia di Trieste, invece, la distribuzione degli elementi sopracitati sottolinea una struttura monocentrica del territorio, fortemente polarizzata nel capoluogo. Se ad uno sguardo relativo ai sistemi abitativo, infrastrutturale e dei servizi, Opicina e Muggia risultano essere insediamenti urbani del tutto autonomi rispetto Trieste, dal punto di vista della "dotazione" di attrezzature collettive culturali (teatri e musei), dei luoghi di culto e delle dimore storiche, sono privi dei requisiti minimi per un confronto con il comune capoluogo. Questo sottoinsieme di beni del patrimonio culturale locale non appare come elemento di connessione tra le varie parti del territorio provinciale giuliano. Rispetto a questo genere di valori locali e patrimoniali, Trieste esercita un'elevata forza centripeta nei confronti dell'area carsica e costiera: il territorio extratriestino risulta incapace di far emergere alcune specificità del patrimonio culturale locale; i borghi carsici dall'altra parte compensano questo limite sfruttando lo straordinario valore del patrimonio ambientale.

### 2.3 Fasce e reti

Ulteriori elementi emergenti dalla ricerca sono quelli legati alla mappatura di borghi storici, castelli, torri, rocche e manufatti di archeologia industriale. La lettura e la rappresentazione degli insediamenti storici di fondazione<sup>3</sup> mostra una grandissima ricchezza e complessità patrimoniale del territorio triestino, in contrapposizione a quello goriziano nel quale, fatto salvo per alcune aree individuate nel centro di Gorizia, Cormons, Savogna e Grado, non è percepibile una armatura definita di tali elementi.

---

3 Insediamenti nei quali siano tuttora presenti edifici di epoca storica e siano percepibili il sistema delle relazioni fisico funzionali all'origine del modo di aggregazione (Documento Territoriale Strategico Regionale, agosto 2012)

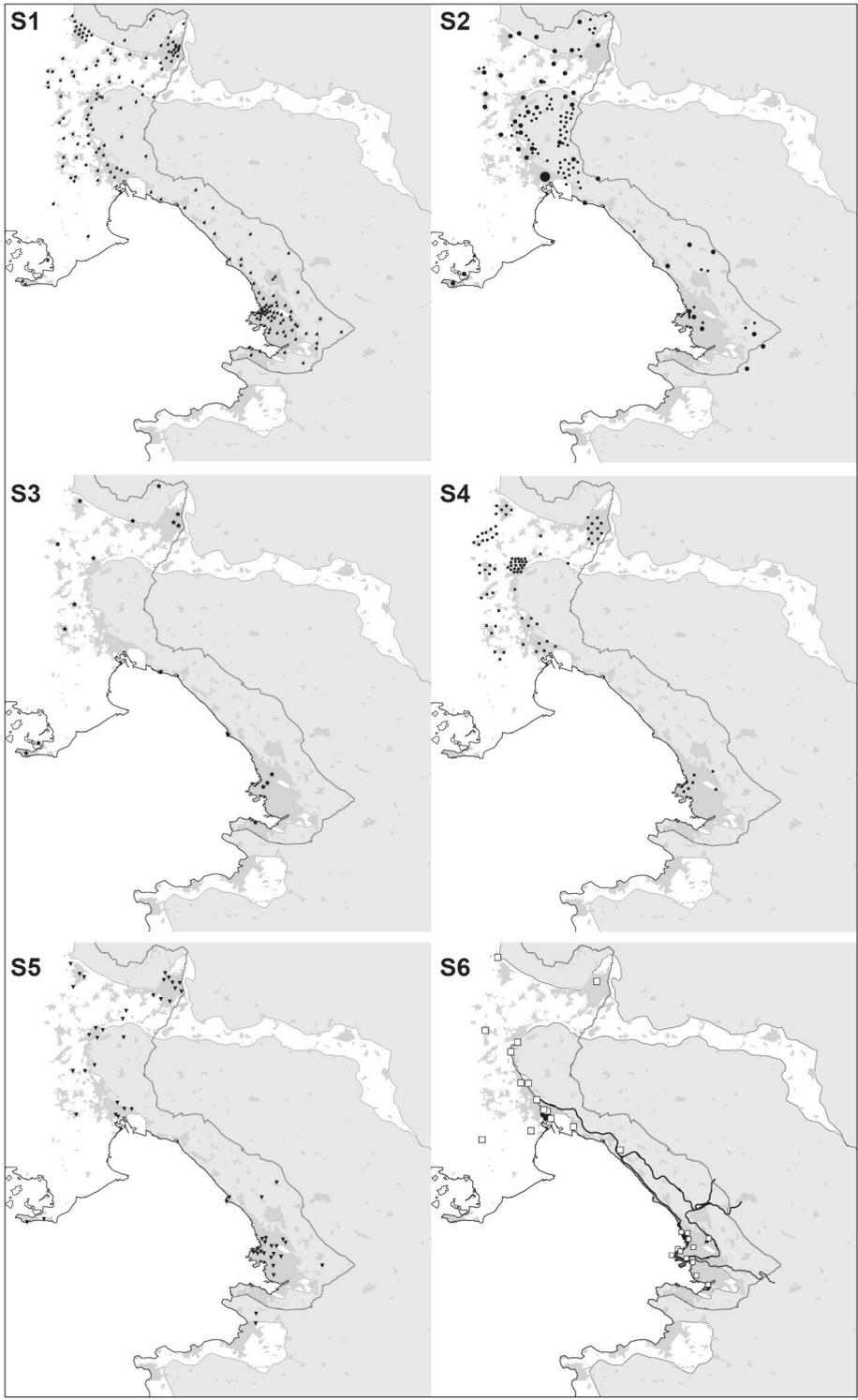
La provincia di Trieste si presenta quasi interamente costellata di luoghi riconosciuti di interesse storico culturale negli strumenti di pianificazione comunale; i circa 25 elementi di dimensioni apprezzabili ad una vista planimetrica di grande scala, si dividono in due gruppi: il centro storico di Trieste da una parte e i borghi storici del Carso dall'altra, seppure di dimensioni almeno 10 volte inferiori al primo.

La dislocazione di questi elementi sul territorio provinciale, suggerisce diverse considerazioni: escludendo Trieste, si nota una densità costante di essi sulle aree su cui insistono; la distanza tra tra loro risulta molto simile, con variazioni non apprezzabili alla scala provinciale; le dimensioni risultano per lo più omogenee; sovrapponendo questa mappa a quella che individua le connessioni infrastrutturali che attraversano la provincia, emerge chiaramente un'armatura territoriale "a rete".

In parallelo a tutto ciò emergono i dati espressi dalla mappatura delle strutture di archeologia industriale. La rappresentazione grafica di questi beni denuncia il forte potere gravitazionale storicamente espresso dalla linea di costa nei confronti del processo di territorializzazione di questi luoghi, sia per quanto riguarda la provincia di Gorizia con l'area industriale e cantieristica di Monfalcone, sia per quella di Trieste con i suoi beni puntuali (manufatti architettonici) e beni-sistema (complessi residenziali per operai, aree portuali legate al commercio, ecc.) in gran parte localizzati in posizione strategica rispetto al mare. La composizione di questi elementi sottolinea la figura territoriale che riconosce Trieste come unico centro emergente rispetto alla sua provincia, e Monfalcone come principale snodo del patrimonio archeologico industriale per quanto riguarda il territorio goriziano. Questa sorta di bipolarismo giuliano viene esaltato grazie alla presenza del sistema ferroviario realizzato a cavallo tra XIX e XX secolo, che collega i due centri correndo parallelo alla linea di costa.

A questa figura del patrimonio fa eco quella che accorpa le architetture storiche quali castelli, torri e rocche. Nella fattispecie la distribuzione sul territorio di tali elementi, da un lato esalta una somiglianza, da un punto di vista quantitativo tra le due province analizzate, riconoscendo Trieste e Gorizia come le due realtà urbane emergenti; dall'altro mette in luce un'ampia armatura territoriale lineare basata sul sistema definito dalle principali direttrici di sviluppo degli insediamenti, e quindi su un certo tipo di patrimonio urbano che da Gorizia scende lungo l'Isonzo, passando attorno all'altopiano carsico, intercettando Monfalcone e affiancando la linea di costa, negli ambiti meno impervi, fino a Muggia.

FIGURA 2  
S1 - Luoghi di culto; S2 - Siti e fortificazioni militari;  
S3 - Castelli; S4 - Dimore storiche;  
S5 - Musei e Teatri; S6 - Archeologia industriale



## 2.4 Prove di sintesi

Da quanto sintetizzato, seguono due generi di considerazioni, alcune di carattere generale ed altre relative alle specificità dell'armatura territoriale giuliana.

I patrimoni locali, per quanto affrontati solo in maniera parziale, risultano essere dei buoni indicatori delle dinamiche di sviluppo dei processi di territorializzazione che costantemente trasformano l'ambiente urbano e naturale. Indubbiamente essi rappresentano un dato di tipo statico, risultato di pratiche secolari, e sono in grado di fornire indicazioni su modelli di sviluppo locale di ampio respiro, sia geografico che temporale, in costante e lento divenire, in associazione ad altre letture del contesto (insediativo, naturale, ecc). Essi sono espressione diretta di pratiche di sviluppo del territorio che prescindono da confini politico/amministrativi e che si concretizzano piuttosto seguendo un naturale principio di accesso strategico alle risorse.

Pertanto, uno sguardo ai beni direttamente collegati al consolidato modo di abitare il territorio giuliano, risulta parziale, visti i limiti sovraimposti dalla presenza del confine con la Slovenia: nell'ottica di un riassetto istituzionale di governo del territorio, alla luce della lettura di questo patrimonio, Trieste potrebbe invece essere posta al centro di un sistema di aree che va ad includere anche gran parte della costa slovena, con i centri di Ankaran, Koper, Izola, Piran e fino a Portorož, oltre che l'entroterra carsico fino alla direttrice naturale e infrastrutturale che da Nova Gorica intercetta i centri di Ajdovščina, Vipava, Razdrto, Divača e Kozina e converge su Koper.

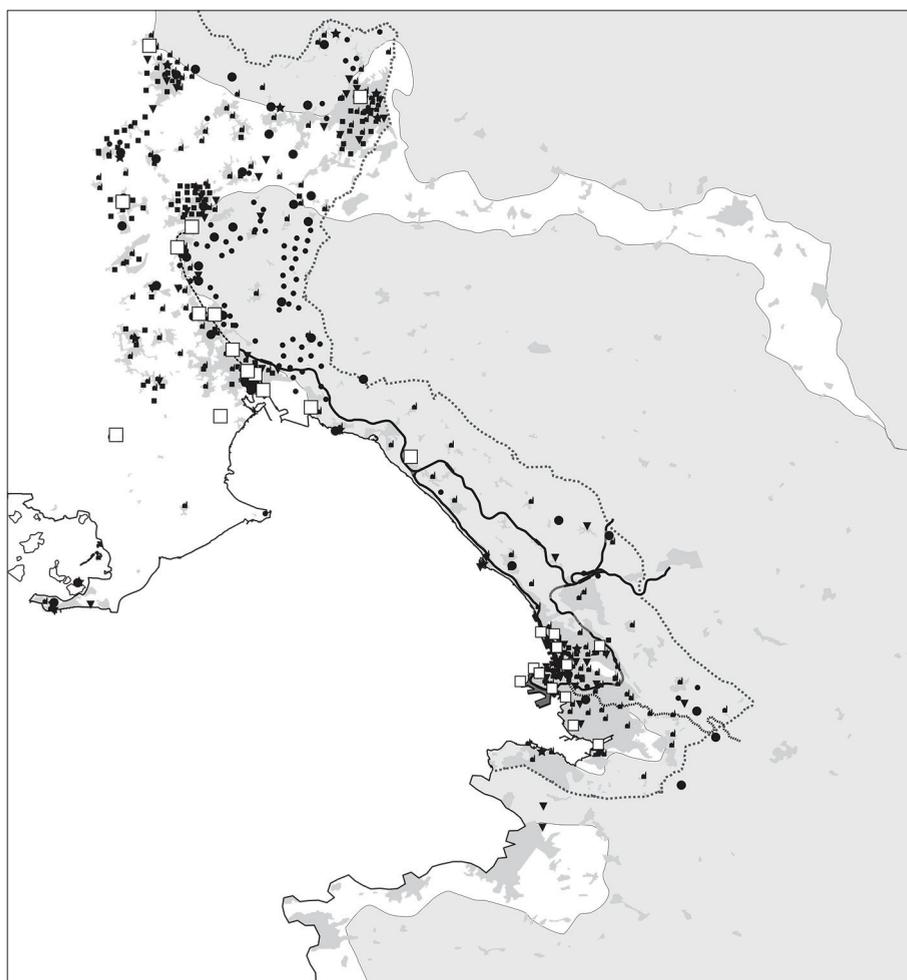
La seconda considerazione riguarda l'emergere di una frattura fra le "terre dell'altopiano" e le "terre di mare" per quanto riguarda l'armatura territoriale dei beni storico/architettonici.

Il territorio giuliano vede la presenza di due elementi geo-morfologici rilevanti, che hanno storicamente e fisicamente condizionato lo sviluppo della vita locale e il modo di abitare questi luoghi: la linea di costa e il ciglione carsico. Questi due segni corrono in maniera quasi parallela in direzione Nord-Sud, ritagliando una sottile porzione di territorio semi pianeggiante a livello del mare, dello spessore variabile da poche decine di metri a qualche centinaio. Proprio su questa lingua di terra, a partire da Trieste, si sono sviluppati verso sud i centri di Muggia, Ankaran, Koper e gli altri insediamenti di mare della costa slovena, e verso nord Duino e Monfalcone.

La frattura evidenziata nella localizzazione del patrimonio locale si riflette nella possibile individuazione di un'armatura formata da due strutture giustapposte, ma spesso non comunicanti: quella carsica 'a rete', costituita da una serie di piccoli centri abitati (poche centinaia di abitanti) connessi da strade provinciali e statali a scorrimento lento; quella costiera 'lineare', costretta tra mare e Carso, dove un sistema infrastrutturale complesso intercetta insediamenti di rango diverso (Trieste, Muggia, Sistiana, Duino), e si prolunga poi verso Gorizia bypassando i diversi centri urbani localizzati lungo il corso dell'Isonzo.

La terza considerazione si riferisce al capoluogo giuliano e al confronto con il territorio circostante: dal punto di vista dei beni storico-architettonici mappati, Trieste è dotata di un ordine di grandezza molto più elevato rispetto ai centri abitati del resto della provincia, sia dal punto di vista della densità insediativa, che da quelli dell'eterogeneità e pluralità della popolazione, delle culture e delle comunità e quindi della densità di elementi riconoscibili come patrimonio locale. Tralasciando gli aspetti storico-economici che hanno condotto a tale situazione, è utile notare che questa differenza dimensionale incide notevolmente sia sulla struttura del patrimonio territoriale dei singoli comuni del territorio della Venezia Giulia, sia sulle modalità di percezione dello stesso da parte della popolazione che lo abita, sia ancora sulla formazione e organizzazione di una comunità locale

FIGURA 3 – Sistema dei patrimoni storico architettonici delle province di Trieste e Gorizia



di guida e riferimento. Mentre nel Goriziano le alture carsiche si sviluppano solo in 2 comuni su 25, a Trieste il Carso ricopre quasi interamente il territorio provinciale. L'ambiente carsico, con il suo clima difficile e l'orografia densa di doline, speroni e cavità, ha generato uno sviluppo insediativo estremamente limitato e diffuso, con una moltitudine di piccoli borghi abitati il cui valore patrimoniale fondamentale, non è dato tanto dalla presenza di elementi architettonici di varia natura, quanto dal rapporto con il contesto ambientale naturale e antropizzato e dalle dimensioni limitate, a misura d'uomo.<sup>4</sup> I ritmi 'lenti' di vita, la presenza di comunità locali molto forti e impegnate attivamente nella manutenzione dei beni comuni, nonché il contesto di qualità paesaggistica elevata, descrivono il territorio carsico su un altro piano rispetto ad un centro urbano come Trieste, ricco di spazi pubblici, aree pedonali, palazzi storici, musei e teatri di molteplici dimensioni e tagli culturali, ecc. Pertanto, la duplice composizione dell'armatura territoriale del patrimonio locale risulta descrivibile da indicatori diversi, soprattutto alla luce di una sproporzione dimensionale tra Trieste e le realtà urbane circostanti<sup>5</sup>.

### 3. CITTÀ METROPOLITANA E CITTADINI METROPOLITANI

Il dibattito istituzionale relativo alla formazione delle città metropolitane spesso si concentra sui temi dell'attribuzione di capacità decisionali e funzioni: "La Città Metropolitana subentra alla provincia nelle funzioni fondamentali di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché nella tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; di programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; di raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; di gestione dell'edilizia scolastica di controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale." (Perulli, 2015, pag. 20)

Non pari importanza viene invece riservata alla individuazione di un percorso che consenta ai futuri cittadini di riconoscersi in questa istituzione.

---

4 La rete di borghi carsici riconosce nei centri di Opicina e Sesana le polarità di riferimento.

5 La 4° delle 7 circoscrizioni in cui si articola il territorio comunale triestino, corrispondente alla zona di Città Vecchia, Barriera, Borgo Teresiano, San Giusto, conta una superficie di poco superiore ai 5 Km<sup>2</sup> e una popolazione di 34.000 ab circa, rispetto una superficie urbanizzata del Comune di Trieste pari a circa 40 Km<sup>2</sup> e una popolazione di circa 204.000 ab.

A livello locale l'amministrazione comunale di Trieste ha organizzato negli ultimi mesi una serie di incontri pubblici sul tema della Città Metropolitana, al fine di "avvicinare" l'opinione pubblica a questo concetto attraverso una serie di significativi apporti di personalità politiche, amministratori, specialisti e studiosi della materia. Gli argomenti affrontati sono stati di ordine istituzionale, giuridico economico e politico<sup>6</sup>. In tali occasioni, a seguito di comunicazioni di natura tecnica contenenti concetti quali "funzioni di rango elevato", "piattaforma integrata dello sviluppo" o ancora "assi vasti che riguardano il cittadino", il pubblico presente nella sala del consiglio comunale, benché ricco di giornalisti, amministratori e politici, non è quasi mai intervenuto.

Tuttavia le questioni che i sindaci membri di un futuro consiglio metropolitano devono / dovranno affrontare, riguardano in massima parte la gestione delle risorse territoriali di natura ambientale, infrastrutturale, trasportistica, culturale e di erogazione dei servizi. Questioni che hanno una notevole influenza sull'organizzazione delle componenti naturali e antropiche del territorio, nonché sull'organizzazione quotidiana di tempo e spazi di vita della popolazione che abita in questo territorio.

Il territorio senza uomo è materia inerte: esistendo in maniera simbiotica con la vita umana, è bene collettivo della comunità "entro il quale trovano possibilità di svolgimento le capacità e i caratteri dei singoli e della collettività, [...] considerata soprattutto in quelle specificità culturali che caratterizzano un popolo." (Maddalena, 2014). Il territorio, probabilmente non nella sua complessità, è un tema ed un bene popolare, espressione diretta della cultura locale, della ricchezza di chi lo abita, dell'uso e/o dell'abuso che la comunità ha fatto dell'ambiente.

Dal punto di vista della ridefinizione dei confini amministrativi delle CM e/o delle UTI<sup>7</sup>, risulterebbe abbastanza logico guardare al territorio, alle sue risorse e ai suoi patrimoni, per costruire in maniera partecipata e condivisa un'istituzione di governo legata alle peculiarità locali. Si tratterebbe di esulare da cavilli e scadenze burocratiche, di smettere di riflettere su quali e quante città metropolitane, di "elaborare il lutto" per i confini e di guardare più concretamente alla "città metropolitana come a uno strumento per fare qualcosa."<sup>8</sup>

Marco Cammelli, professore emerito di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna, nel tentativo di sottolineare la competitività territoriale come minimo comune denominatore del dibattito attuale sulle Città Metropolitane,

---

6 Al terzo incontro, tenutosi il 19 ottobre 2015, hanno partecipato il Sottosegretario agli Affari Regionali e Autonomie, il Presidente del Consiglio regionale, il presidente di Confindustria Venezia Giulia e il Segretario regionale della CGIL.

7 La L.R. 26/2014 all'art. 5 definisce le Unioni Territoriali Intercomunali come enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di unioni di Comuni, istituiti dalla per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale.

8 Citazione tratta da un intervento di L. Vettoretto al seminario *Città Metropolitane e nuovi enti di area vasta: un primo bilancio*, IUAV, gennaio 2016.

risponde lapidariamente alla retorica domanda sulla giustificazione dei confini: “ i confini sono quelli delle risorse, vecchie e nuove.”

#### 4. TRIESTE E/È CARSO

La regione FVG attraverso l'attività dell'ufficio per il turismo ha realizzato alcune brochures informative riguardanti luoghi di pregio, itinerari e aree geografiche della regione con lo scopo di pubblicizzarle e informare l'utente/turista sulle ricchezze del territorio. Tali brochures riportano al loro interno una ricca serie di informazioni presentate per piccole schede, di carattere perlopiù didascalico, localizzate geograficamente attraverso una legenda su una mappa contestuale della porzione di territorio presa in esame. In particolare, la serie “Come e Dove” fornisce uno sguardo interessante su alcune caratteristiche di un certo tipo di patrimonio territoriale del territorio giuliano.

Una di queste pubblicazioni divulgative è intitolata “TRIESTE” e riporta una breve descrizione di 57 “punti notevoli” di interesse storico architettonico della città. Tutti i 57 elementi presentati (piazze, edifici/museo, itinerari turistici, ecc), trovano posizione all'interno dell'ambito geografico comunale e in particolare all'interno della parte più urbanizzata e consolidata del territorio amministrato dal Comune di Trieste. Si noti che il perimetro comunale triestino si estende ben oltre la parte semi-pianeggiante affacciata sul golfo e comprende una buona parte dell'area carsica provinciale, insieme ai borghi dell'altopiano, da Prosecco a Basovizza. La brochure presenta quindi una sintetica “guida alla città” per quelli che sono i suoi monumenti, luoghi di interesse e itinerari tematici. Gli elementi di queste categorie, come visibile dalla mappa, si condensano in buona parte nell'area del centro storico, con alcune infiltrazioni nei quartieri periferici della città, lungo la linea di costa. Indubbiamente i limiti tecnici e di formato, hanno imposto agli autori un notevole sforzo di sintesi, ma è significativo che l'immagine che ne risulta sia quella di un'offerta del patrimonio localizzata nel cuore della città di Trieste e negli spazi urbani più prossimi ad esso, fatta eccezione per alcuni “elementi satellite”.

La lettura suggerisce una certa difficoltà a presentare sinteticamente Trieste come un centro nevralgico fortemente legato al contesto territoriale in cui si trova: un contesto di eccellenza dal punto di vista paesaggistico. A tale riferimento va sottolineato come gran parte del territorio della provincia di Trieste risulti vincolato ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs 42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” con una perimetrazione che prescinde non solo da qualsiasi confine amministrativo, ma anche da qualsiasi limite individuabile tra aree urbanizzate e aree dal prevalente carattere naturalistico, tenendo invece assieme tutte “gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico”.

Per contro, la brochure “Enogastronomia” illustra vari itinerari tra cui quello denominato “Trieste e il Carso”. All'interno vengono presentati i prodotti culina-

ri tipici triestini attraverso il racconto di un percorso che parte da Muggia, “cittadina caratterizzata dal centro storico circondato da mura medievali”, passando per il colle di San Giusto “luogo del primo insediamento romano, dove sorgeva l’antica Tergeste”, per Sgonico con il suo giardino botanico Carsiana, fino a Monfalcone e Redipuglia.<sup>9</sup>

In questo caso si vuole sottolineare innanzitutto il tentativo, nel titolo, di tenere uniti due territori, Trieste e Carso, sulla carta ed “enogastronomicamente” coincidenti: Trieste è Carso. Successivamente va sottolineato come il testo, pur ricco nella sua descrizione di molti prodotti tipici locali, riporta svariate suggestioni che esulano dal settore enogastronomico, mettendo così in luce l’immagine di un territorio apparentemente attivo, completo e sinergico nelle sue parti di città e nella sua armatura dei beni costituenti patrimonio locale.

La terza brochure informativa di utile consultazione è quella intitolata “Touring. Perle d’arte del Friuli Venezia Giulia.” Al suo interno vengono proposte 8 eccellenze regionali “per immergersi in una terra unica, fatta di acque che disegnano trame inedite [...]”<sup>10</sup>. Una di queste è intitolata “La via del mare e dei castelli. Da Sistiana al Carso” che presenta luoghi di pregio del territorio giuliano, dal peso specifico e dalla consistenza indubbiamente diversa l’uno dall’altro; apparentemente, il titolo suggerisce una tessitura tra gli elementi, un possibile legame dal punto di vista storico culturale (la via dei castelli) e ambientale (la via del mare), anche se il testo risulta frammentato in differenti episodi. Da questa lettura emerge chiaramente un tipo di narrazione “per punti” delle emergenze del territorio giuliano, che la brochure del turismofvg propone: punti di forza che vengono presentati in maniera distaccata l’uno dall’altro, senza alcun accenno alla possibilità di leggerli unitariamente come punti nevralgici di un unico sistema insediativo sviluppato negli spazi pianeggianti che il Carso e il mare concedono.

Benchè Trieste abbia perso molto in termini di intensità del suo rapporto con il mare, gli insediamenti della provincia di Trieste che si affacciano sull’Adriatico lo condividono come patrimonio comune e ad esso sono indissolubilmente legati dal punto di vista percettivo, formale, economico e culturale. Il mare, per questi insediamenti, è sempre stato una risorsa, una vetrina, un’interfaccia. Il loro sviluppo è avvenuto in maniera semi concentrica a partire da un nucleo originario affacciato sul mare. La linea di costa genera flussi paralleli ad essa, che mettono in connessione le risorse dei nodi di questo asse insediativo costiero. Tuttavia risulta ancora difficile presentare gli insediamenti affacciati sul golfo come un sistema insediativo complesso, di area vasta. Al turista, fruitore outsider del patrimonio culturale (Caldo, 1994) del territorio giuliano, viene presentata un’area geografica estremamente densa di valori e di emergenze culturali di diversa na-

9 Agenzia TurismoFVG, *Enogastronomia. Alla scoperta dei sapori di una regione unica*, Grafiche Antiga SpA.

10 Agenzia TurismoFVG, *Touring. Perle d’arte del Friuli Venezia Giulia*, Grafiche Antiga SpA.

tura, non direttamente riconducibili ad una immagine unitaria. Si nota perciò come il sistema dei patrimoni locali, per riuscire a descrivere tutto il territorio provinciale triestino, debba estendersi nella sua perimetrazione concettuale e comprendere molte sfaccettature della definizione di bene culturale locale: piazze tipiche, monumenti naturali, borghi storici, architetture storiche, ecc.

## 5. LA RAPPRESENTAZIONE DEL PATRIMONIO

Il sistema del patrimonio locale di tipo architettonico e urbanistico, per poter essere di supporto alla lettura e interpretazione di un territorio, deve essere rappresentato in modo da riuscire ad attraversare le scale grafiche e tenere assieme aspetti minuti, così come di grande scala: dal peso del singolo elemento rispetto al quartiere, al raggio di influenza della rete di elementi rispetto a un'area metropolitana intercomunale.

Non volendo entrare nel merito delle questioni legate alle tecniche di rappresentazione del patrimonio culturale, si ritiene però opportuno leggere gli elaborati relativi alle principali tappe nella pianificazione della Regione FVG e del Comune di Trieste, al fine di evidenziarne la capacità di rappresentare il potenziale di trasformazione di un territorio. In altre parole, si intende indagare in che misura il tipo di rappresentazione dell'armatura dei beni storico architettonico e urbanistici può dare indicazioni rispetto all'individuazione di figure della trasformazione di area vasta.

### 5.1 *Il Piano Urbanistico Regionale Generale*

Il PURG del 1978 perseguiva specifici obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, insediativo e produttivo, attraverso l'elaborazione di standard urbanistici, espressi sotto forma di rapporti minimi tra le superfici territoriali conteggiate. All'interno dell'ampio quadro conoscitivo sviluppato dal piano, è stato analizzato il sistema regionale dei servizi e delle attrezzature collettive, individuando al suo interno quattro sottosistemi, tra cui quello delle attrezzature per l'istruzione, la ricerca scientifica e la cultura, esplicitato attraverso il monitoraggio, di biblioteche, musei e teatri.<sup>11</sup> Il tipo di rappresentazione grafica prescinde dall'operazione di localizzazione sul territorio in maniera precisa rispetto ad un sistema di riferimento (sistema insediativo, ambientale), limitandone l'essenza ad un'immagine statistica del numero di attrezzature culturali per Comune.<sup>12</sup> La

---

<sup>11</sup> PURG, Tav. 60, Localizzazione territoriale delle attrezzature per le attività culturali.

<sup>12</sup> All'interno del PURG non si trova riscontro di un'analisi, anche di carattere generale, di elementi del patrimonio storico architettonico e urbanistico come castelli, rocche, fortificazioni, chiese, ville storiche, borghi storici.

lettura della mappa, quindi, non fornisce indicazioni relative alle possibili interferenze positive e negative tra le varie componenti dei sistemi territoriali, ma può invece evidenziare una differenza numerica e distributiva tra le province o tra i comuni della regione FVG.

Per esempio, emerge vistosamente come, sul territorio della provincia di Gorizia, vi sia una distribuzione omogenea delle biblioteche generali (una per ogni comune), una distribuzione meno capillare di biblioteche specializzate, nei comuni di Gorizia, Savogna e Ronchi, ed una scarsa presenza di altri elementi mappati. Il territorio provinciale isontino presenta un elevato grado di omogeneità nella distribuzione delle attrezzature culturali, con l'unico punto di maggior concentrazione costituito dal Comune di Gorizia. Monfalcone, che per densità territoriale nel 1971 era l'unico Comune con più di 1000 ab/Kmq oltre ai 4 capoluoghi regionali, evidenzia la stessa densità di attrezzature culturali collettive di Gradisca o San Floriano, rispettivamente due comuni del goriziano con caratteristiche insediative, occupazionali, e morfologico - territoriali completamente diverse. Da questo specifico punto di vista quindi, la provincia di Gorizia si mostra come un unico organismo: la distribuzione di musei, teatri e biblioteche copre in maniera abbastanza uniforme l'intero territorio provinciale, dalla laguna alla pianura e dal Collio al Carso, individuando nel comune di Gorizia il nodo principale della rete.

La provincia di Trieste, invece, evidenzia una struttura meno uniforme, ma con un'offerta di attrezzature culturali più diversificata: il comune di Trieste spicca per la densità di elementi riconosciuti, sia rispetto i comuni confinanti, sia rispetto quelli dell'intera regione. Stridente appare il rapporto tra l'intensità mostrata dal comune di Trieste (17 biblioteche, 5 musei e 4 teatri) e la totale assenza di elementi riconosciuti nel vicino comune di San Dorligo.

Nella provincia di Trieste, il sistema delle attrezzature collettive non appare un elemento unificante il territorio; sembra piuttosto che il capoluogo giuliano, con le sue dimensioni più rilevanti rispetto all'intorno, possa soddisfare il fabbisogno di questo genere di servizi rispetto a tutti i 7 comuni della provincia.

## 5.2 *L'ipotesi di Piano Territoriale Strategico*

Nel 2003 la regione FVG, in collaborazione con l'università di Udine, elabora l'ipotesi di un nuovo Piano Territoriale Regionale Strategico, a sostituzione del PURG. Tra gli elaborati che compongono il piano, in allegato alla relazione finale, viene presentato un quadro conoscitivo del paesaggio regionale che, con riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, individua e scheda oltre 90 unità di paesaggio, sostenendo che "ogni forma di territorio è paesaggio"<sup>13</sup>.

La grande ricchezza e specificità di declinazione in fase di mappatura del concetto di paesaggio ha portato alla redazione di elaborati grafici, a scala regionale,

---

13 *Ipotesi di Piano Regionale Strategico, Relazione Finale, pag. 100.*

dettagliati e densi di informazioni: le tavole non si limitano mai a rappresentare un solo sistema territoriale mappato e si manifestano come il risultato di un'operazione di rilievo a partire dagli elementi più minuti che compongono l'armatura territoriale; gli elementi vengono riportati sulla carta in maniera precisa secondo le loro dimensioni e localizzati geograficamente; tutte le immagini perdono i confini amministrativi comunali e riportano, in secondo piano, il sistema insediativo, come sfondo strutturante il territorio.

In particolare, la mappa che più rappresenta l'armatura del patrimonio culturale territoriale è la "TAV 3C, *Relazioni tra rete viaria e sistema ambientale*". Il PURG, pur non riconoscendo il sistema dei patrimoni locali come indipendente rispetto a quello ambientale, individua diversi elementi puntuali all'interno del sistema ambientale quali: monumenti, siti archeologici, ville e giardini, oltre che le aree protette, laghi e percorsi panoramici, ghiacciai e alberi monumentali.

Per quanto riguarda l'area delle province di Trieste e Gorizia, l'elaborato fa emergere la complessità del territorio, sottolineando alcuni aspetti già definiti nel capitolo precedente. La rappresentazione grafica delle aree vincolate, suddivide la provincia di Trieste in due parti: la prima comprende il territorio più urbanizzato del comune di Trieste, le aree portuali, la zona industriale di Trieste e il comune di Muggia, mentre la seconda si estende parallelamente alla linea di costa e comprende il comune di San Dorligo, la parte sull'altopiano carsico del comune di Trieste, i comuni di Monrupino, Sgonico e Duino-Aurisina, fino al confine provinciale del Luserne. Le due porzioni risultano collegate da una maglia infrastrutturale, stradale e ferroviaria, che percorre longitudinalmente la provincia giuliana, collegandone tutti i principali insediamenti abitati. Escludendo dalla rappresentazione le aree vincolate e la maglia infrastrutturale, emerge la presenza di una sorta di "nuvola di punti", quali siti archeologici, ville e giardini e monumenti, che forma una cintura attorno al centro di Trieste, comprendendo l'area muggesana e i comuni dell'altopiano carsico triestino ed estendendosi poi su tutto il territorio goriziano in maniera uniforme. Questo genere di elementi del patrimonio funge da fattore unificante rispetto a tutto il territorio extraurbano delle province di Trieste e Gorizia, mettendone in luce caratteristiche di continuità.

### 5.3 *Il Piano di Governo del Territorio del FVG*

A partire dalla L.R. 19/2012, in FVG viene dato il via ad un processo di riforma degli strumenti pianificatori regionali. Nel 2012 viene adottato il Piano di Governo del Territorio (approvato nel 2013), che riporta nella relazione generale l'obiettivo di "agevolare e favorire quelle iniziative locali in grado di arricchire il territorio con risorse di qualità, valorizzandone il patrimonio culturale e rendendolo eccellente e competitivo."<sup>14</sup>

---

14 Piano di Governo del Territorio, Relazione di analisi Generale, aprile 2013, pag 9.

A valle dell'entrata in vigore della legge 42/2004, il quadro conoscitivo del PGT riprende e integra la lettura del territorio iniziata con l'ipotesi di PTRS del 2003. In particolare la tavola relativa all'ambito "Paesaggio e Cultura", allegata alla Carta dei Valori del territorio regionale, individua le aree interessate da vincolo paesaggistico e gli elementi significativi soggetti a forme di tutela storico-culturali.<sup>15</sup>

La rappresentazione di questi elementi risulta in linea con quella precedentemente descritta del PTRS, esplicitandosi attraverso un grado di definizione grafica elevato, esteso a tutto il territorio regionale. Estrapolando dalla mappa del PGT gli elementi classificati nella legenda come aree urbane ed elementi diffusi di interesse storico e archeologico, oltre che i percorsi panoramici e i monumenti naturali, è possibile ottenere la stessa figura di riferimento descritta poco sopra in relazione al Piano regionale strategico: una costellazione di elementi puntuali e lineari che ricopre l'intero territorio delle due province, in questo caso integrando al suo interno il centro storico di Trieste. L'armatura territoriale costituita da castelli, ville e giardini, siti archeologici, borghi storici, pievi e abbazie e percorsi panoramici, rappresentato nella sua integrità, descrive il territorio di tutto il Carso italiano, triestino e goriziano in maniera unitaria: da Muggia a Gorizia, seguendo l'arco formato dall'altopiano tra Monfalcone e Savogna e inglobando i centri di Trieste e di Gorizia. In questa rappresentazione, il capoluogo giuliano risulta un cluster emergente rispetto una distribuzione uniforme e diffusa di elementi. La figura d'area vasta che emerge da questa lettura è quella di una "città tra Adriatico e Carso" che tiene assieme tutto il territorio della provincia di Trieste, del comune di Monfalcone e dell'area carsica della provincia di Gorizia.

#### 5.4 Il nuovo Piano Regolatore Generale Comunale di Trieste

In linea con le indicazioni della L.R. 19/2009, il nuovo Piano Regolatore di Trieste si sviluppa su due livelli, quello di area vasta e quello comunale, compiendo così un'operazione di integrazione e contestualizzazione delle trasformazioni previste per l'ambito comunale in un quadro di riferimento alla scala provinciale "nell'intento di definire strategie e azioni in una cornice di senso più ampia"<sup>16</sup>.

La lettura di area vasta è stata condotta soprattutto rispetto ai sistemi insediativo, ambientale e infrastrutturale, individuando alcuni elementi puntuali definiti come polarità alla scala territoriale: grandi attrattori culturali e del tempo libero, attrezzature sportive, ospedaliere e direzionali, centri di ricerca e legati all'istruzione universitaria e aree militari dismesse. Alla scala vasta, in questo caso, non viene fatta menzione di elementi del patrimonio locale di tipo storico architettonico.

---

15 La carta dei Valori del PGT risulta ufficialmente il primo strumento di lettura del territorio nel quale viene dato un peso strutturale all'armatura dei beni che costituiscono patrimonio architettonico-culturale.

16 Relazione piano struttura d'area vasta, Piano Regolatore Generale, Dicembre 2015, pag.6

A livello comunale, invece, il quadro conoscitivo del piano si dota di una carta dei valori nella quale viene riportata una ricca mappatura del patrimonio locale naturale ed antropico grazie all'identificazione di elementi ricognitivi quali monumenti, teatri, castellieri, castelli, osservatori, musei e chiese, oltre che di un articolato sistema di presidi ambientali e corridoi ecologici che si sviluppa per lo più lungo la dorsale del ciglione carsico e attorno ai borghi carsici del territorio comunale.

Spogliata degli elementi areali quali i corridoi ecologici e una rete di itinerari ciclopedonali che coprono l'intero territorio comunale a partire dal borgo tereciano, la carta dei valori, mette in risalto la grande intensità espressa dal centro di Trieste rispetto al suo territorio comunale. In termini quantitativi la parte del centro storico di Trieste, quartieri ottocenteschi affacciati sul mare e San Giusto, conta il 90 % dei manufatti architettonici mappati. La mappatura di questo tipo di patrimonio locale, non trova elementi di riscontro all'interno di una serie di quartieri triestini non direttamente affacciati sul mare, né sorti sull'altipiano carsico, ma sviluppatasi nell'arco del secolo scorso, negli interstizi tra la Trieste del mare e la Trieste del Carso.

La carta dei valori rappresenta dunque un territorio comunale suddivisibile in 3 parti: una parte centrale affacciata sul mare, densa di elementi del patrimonio architettonico culturale; una fascia semiconcentrica di quartieri perlopiù residenziali, muta dal punto di vista patrimoniale; un'area carsica, che si estende dall'insediamento di Basovizza a quello di Santa Croce, che vede lo sviluppo di un sistema insediativo composto da piccoli borghi inseriti in un contesto naturale di pregio e che si caratterizza per una ricchezza del patrimonio locale di tipo archeologico e paesaggistico.

## 6. CONCLUSIONI

Riconoscere e identificare il patrimonio culturale di un territorio significa scomporre le parti di un sistema complesso, costituito da materiali viventi e "in divenire" che esprimono i valori della cultura di un luogo in maniera talvolta non quantificabile e comparabile. L'ambito giuliano raccoglie in poco spazio peculiarità naturali ed antropiche molto diverse, che hanno dato origine ad un'armatura dei beni storico architettonici eterogenea e difficilmente comprensibile se non con uno un approccio a scala vasta e transfrontaliera. Lo sguardo ampio denuncia innanzitutto la presenza di una rete di borghi carsici di piccole e medie dimensioni, dal patrimonio culturale omogeneo, gerarchizzata e diffusa su tutto il territorio che dai centri costieri sloveni si estende fino alla valle del Vipacco. In secondo luogo emerge come l'intensità e la potenza con cui Trieste esprime la sintesi dei diversi modi di valorizzare le risorse territoriali, tanto quelle costiere quanto quelle legate all'entroterra, la definisce un caso unico rispetto al contesto esaminato.

Il patrimonio storico e architettonico triestino può essere visto come il principale punto di riferimento di un'armatura territoriale ampia. In tal senso l'identificazione della possibile area metropolitana fa riferimento ad una figura transfrontaliera, nella quale Trieste costituisce l'elemento eccezionale e il baricentro del sistema, che non può essere apprezzato nella sua completezza a prescindere dalle relazioni con il territorio carsico. La riorganizzazione degli EE.LL. coinciderebbe con la soppressione della Provincia e dei confini provinciali e la realizzazione di un "super comune", affacciato sul mare nel tratto da Duino a Pirano e comprendente l'altipiano carsico fino a Vipava e Razdrto: una fascia di territorio "ad arco", attorno al golfo di Trieste.

Da un altro punto di vista il sistema patrimoniale triestino potrebbe essere letto come un caso eccezionale e pertanto valorizzato e gestito in modo autonomo. Ciò fa emergere due considerazioni principali. La prima riguarda l'inconsistenza di caratteristiche metropolitane, dal punto di vista della fruizione del patrimonio culturale locale per un'area comprendente la parte pianeggiante del comune di Trieste e il territorio comunale di Muggia. La seconda si riferisce alla constatazione che il criterio di riconoscimento dei patrimoni storico-culturali non risulta essere la caratteristica adatta sulla quale fondare concretamente l'individuazione di una dimensione e configurazione possibile per la Città Metropolitana.

Entrambe le ipotesi sottolineano come la valorizzazione e lo sviluppo del patrimonio storico culturale risulti tanto più efficace quanto più minuziosamente venga condotta la fase di riconoscimento e rappresentazione dei beni grazie a un'indagine con strumenti di dettaglio di scala comunale applicati alla scala vasta. In tal senso "la città metropolitana è un grande comune, se mancano le leggi ci si rifà a quelle comunali."<sup>17</sup>

---

17 Citazione tratta da un intervento di A. Vigneri al seminario *Città Metropolitane e nuovi enti di area vasta: un primo bilancio*, IUAV, gennaio 2016.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV, *La città metropolitana di Trieste. Analisi territoriale, economica, sociologica giuridica*. EUT, Trieste, 2015.
- CALDO C., *Monumento e Simbolo. La percezione geografica dei beni culturali nello spazio vissuto*, in C. Caldo e V. Guarrasi a cura di, *Beni culturali e geografia*, Studi regionali e monografici 14, Pàtron editore, Bologna, 1994.
- GUIDO M. R., SANDRONI D. (a cura di), *Convenzione europea del Paesaggio*, [http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_\\_10\\_\\_12\\_\\_11\\_\\_22\\_\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010__10__12__11__22__02.pdf)
- Ipotesi di PRTS del FVG, *Relazione Finale*, 2003.
- MADDALENA P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, 2014,
- MAGNAGHI A., *Il progetto locale. Verso la coscienza di un luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.
- PERULLI G., *Il piano strategico metropolitano*, G. Giappichelli Editore, Torino ,2015.
- PGT del FVG, *Relazione di analisi Generale*, aprile 2013, <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA5/>
- PRGC Trieste, *Relazione piano struttura d'area vasta*, Dicembre 2015, <http://urbanistica.comune.trieste.it/nprgc/approvazione-nuovo-piano-regolatore-generale-comunale-elaborati/>
- PURG FVG, *Relazione*, 1978, documento consultabile all'indirizzo <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA1/SALZANO E., L'habitat dell'uomo bene comune>, in P. Cacciari a cura di, *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Ediesse s.r.l, Roma, 2010.



Finito di stampare nel mese di maggio 2016  
EUT Edizioni Università di Trieste