

AREE METROPOLITANE CITTÀ METROPOLITANE: L'INDIVIDUAZIONE DELL'AREA METROPOLITANA

G. CAMPILONGO

(ARPA Lombardia)

1. PREMESSA

Con la presente edizione del rapporto le aree metropolitane oggetto di analisi passano da otto a quattordici, ricomprendendo così tutte le aree individuate dalla normativa vigente¹.

Anche se altre realtà italiane si trovano in condizioni analoghe a quelle delle 14 aree metropolitane individuate, solo per queste il nostro ordinamento giuridico prevede la possibilità di costituire lo specifico ente territoriale di governo, la Città Metropolitana.

Come già evidenziato nella precedente edizione del rapporto² il processo di costituzione delle Città Metropolitane si trova, però in una situazione di stallo dovuta alle difficoltà determinate da una non matura situazione socio – culturale, cui si aggiunge l'attesa dei decreti legislativi che il governo deve emanare, ai sensi della L. 131/2003, per adeguare la legislazione vigente (D. Lgs. 267/2000) alle modifiche apportate alla costituzione con la legge costituzionale 3/2001³.

Come sintetizza Fabio Totaro nella pagina dedicata alle aree metropolitane nel sito del Comune di Firenze: "... la costituzione della Città Metropolitana rappresenta un traguardo complesso ed impegnativo, realmente conseguibile solo attraverso un percorso culturale, sociale e politico che, pare corretto dire, difficilmente potrà svolgersi compiutamente se tra i cittadini e le istituzioni non riuscirà ad affermarsi il diffuso convincimento di un'effettiva appartenenza a comunità più estese di quelle originarie, condividenti problematiche di più ampia portata, e per questo necessitanti, in ossequio ai principi di differenziazione ed adeguatezza, di un livello istituzionale di governo nuovo, forte di accresciuti poteri ma nel contempo rispettoso delle identità di base".

Quindi, nonostante il rilevante peso che le 14 aree metropolitane hanno per gli aspetti economici, sociali e ambientali e la conseguente necessità che siano in qualche modo governati a livello di area vasta, nessuna Città Metropolitana è stata istituita e solo per alcune di queste è stata individuata la relativa area di riferimento.

Con il presente contributo si è quindi voluto tentare di conoscere meglio le singole aree metropolitane, anche per quanto riguarda le vicende relative alla loro perimetrazione.

Quanto esposto non ha nessuna pretesa di completezza in quanto redatto sulla base della documentazione che è stato possibile rintracciare e potrà essere oggetto di aggiornamento nelle future edizioni del rapporto.

¹ Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli (individuate dalla L. 142/90 e confermate dal D.lgs. 267/2000).

Trieste, Cagliari, Catania, Messina, Palermo (individuate dalle rispettive leggi regionali Friuli 10/1988, Sardegna 4/1997, Sicilia 9/1986).

² AREE METROPOLITANE CITTA' METROPOLITANE, fonti giuridiche – problematiche aperte

³ Il termine entro cui emanare i decreti legislativi, fissato per l'11/6/2004, è stato prorogato al 31/12/2005.

2. SITUAZIONE

Delle 14 future Città Metropolitane sette (Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Catania, Palermo e Messina) hanno delimitato l'area metropolitana, mentre le altre sette (Torino, Milano, Trieste, Roma, Napoli, Bari e Cagliari) non hanno invece proceduto ad individuare formalmente l'area, anche se per alcune di queste sono stati comunque effettuati studi e proposte di perimetrazione.

Va ricordato che la normativa vigente in materia (D. Lgs. 267/2000) non fornisce specifici criteri per la delimitazione delle aree metropolitane, ma si limita a definire quali realtà territoriali possono essere considerate tali, ovvero, quelle parti di territorio costituite da una città centrale e da una serie di centri minori ad essa uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali alla vita sociale, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali.

Per quanto riguarda la redazione del presente rapporto, laddove non individuate, sono state considerate aree metropolitane le province di appartenenza delle rispettive città.

Torino

L'area metropolitana di Torino non è stata ancora formalmente delimitata, anche se si registrano varie iniziative in tal senso.

Nel 1972 il Consiglio Regionale individuava una prima area metropolitana formata da Torino e altri 53 comuni, nel 1991 la Giunta Regionale presentava un progetto di legge che prevedeva una nuova perimetrazione comprendente Torino e altri 32 comuni.

Con la L.R. 54/1994 la Regione Piemonte emanava norme di adeguamento alla L. 142/1990, tra cui anche quelle relative all'area metropolitana.

Anche la Provincia di Torino, nel proprio Piano Territoriale, individuava un ulteriore ambito di riferimento dell'area metropolitana, che comprendeva Torino e i 16 comuni limitrofi.

All'interno del progetto "Torino Internazionale – Piano strategico per la promozione della città", l'argomento viene nuovamente affrontato decidendo di istituire una Conferenza Metropolitana, formata dal comune di Torino, dai comuni limitrofi e dalla Provincia di Torino. Alla conferenza spettano esclusivamente poteri di indirizzo ed eventualmente la possibilità di gestire competenze delegate dai Comuni e dalla Provincia.

La Conferenza potrà inoltre elaborare proposte in merito alla delimitazione dell'area metropolitana, da sottoporre alla Regione.

Si prevede inoltre che attorno alla Conferenza Metropolitana ruotino una serie di agenzie specializzate con il compito di governare specifiche politiche o di gestire specifici servizi su scala metropolitana. Alcune di queste agenzie esistono già, anche se con ripartizioni geografiche non coincidenti e riguardano il turismo, i servizi idrici, le politiche culturali, la gestione rifiuti. Queste agenzie potranno essere ridefinite e razionalizzate, mentre altre potranno essere istituite. Tra quelle che attualmente mancano e che è stata reputata sicuramente necessaria, figura l'Agenzia per i Trasporti che dovrà adottare il Piano Generale del Traffico Urbano. (Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2002).

Milano

L'area metropolitana milanese, che si estende su un territorio ampio, policentrico, densamente abitato e ricco di funzioni, è stata oggetto di innumerevoli studi e dibattiti, anche antecedenti alla stessa L. 142/1990. Si citano ad esempio le vicende del Centro Studi PIM, associazione di Comuni nata nel 1961 con lo scopo di realizzare il Piano Intercomunale Milanese.

Nel tempo sono state proposte varie ipotesi di perimetrazione dell'area, che spaziano dalla idea di Città Regione, a quella che la vede estendersi tra il Ticino e l'Adda, la Svizzera e la cerchia dei comuni a sud di Milano, alla ipotesi di coincidenza con il territorio della Provincia di Milano, a quella invece che prende in considerazione solamente i comuni limitrofi.

Le posizioni più recenti degli enti interessati vedono: l'attuale Amministrazione Comunale di Milano, favorevole ad un'aggregazione spontanea con i comuni dell'hinterland; l'Amministrazione Provinciale di Milano, orientata a trasformare l'intera provincia in Città Metropolitana, la Regione Lombardia attestata sulla posizione che, pur ritenendo utili forme organizzate di governo delle criticità dell'area metropolitana, non ritiene necessaria la costituzione della Città Metropolitana, "essendo diverse le esigenze a cui il governo di un'area metropolitana deve rispondere, esigenze caratterizzate da scale dimensionali differenti, più che ipotizzare un nuovo organismo che, sovrapponendosi a quelli esistenti ne cancelli le individualità, occorre promuovere un'articolazione di governo su più livelli, con spazi autonomi di organizzazione per le funzioni che sono gestibili su raggi territoriali ridotti" (Regione Lombardia, 1996). A conferma di questa posizione, la nuova legge regionale per il governo del territorio, 12/2005, non prevede la Città Metropolitana. (Fiori, 1994 - Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003)

Venezia

L'area metropolitana di Venezia viene delimitata con la LR n. 36 del 12/8/1993; ne fanno parte i comuni di: Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino. Successivamente altre ipotesi di area metropolitana sono state avanzate senza seguito, tra queste la richiesta della Provincia di Venezia di far coincidere l'area metropolitana con il proprio territorio.

Nei possibili scenari futuri rientra anche l'opportunità di individuare un'area metropolitana più vasta, comprendente oltre a Venezia anche Padova e Treviso e molti comuni delle rispettive province. Padova, Venezia e Treviso, fanno parte di un ambito metropolitano policentrico, ricco di attività economiche, che si ritiene debba essere governato da un'unica realtà amministrativa. Infatti, il 30/9/2000, i sindaci di Padova e Venezia hanno sottoscritto un protocollo d'intesa, finalizzato alla costituzione di una grande città metropolitana centro-veneta, coinvolgendo un nutrito numero di comuni delle due province.

Collegata alle vicende della individuazione dell'area metropolitana si riscontrano: la proposta di trasformare le circoscrizioni comunali di Venezia in sei municipi⁴ e la richiesta della circoscrizione di Mestre di rendersi comune indipendente rispetto a Venezia. (Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003)

Trieste

L'area metropolitana di Trieste non è stata ancora formalmente delimitata, anche se già nella legge regionale n. 10 del 1988 ne era prevista la possibilità.

Le vicende dell'area metropolitana triestina s'inserisce nel dibattito in corso relativo alla ridefinizione dell'assetto degli enti territoriali della regione, che prevede sia la possibilità di formare nuove province sia l'eventuale attribuzione del ruolo di città metropolitana anche ad altre realtà regionali. A riguardo si contrappongono due visioni: quella che vuole ricostituire l'identità storica del Friuli, il grande Friuli, attraverso una ridefinizione dei territori di competenza delle province e l'altra che prevede l'istituzione di una forte realtà territoriale facente capo all'area metropolitana di Trieste. (Romagnoli, 2002)

⁴ Venezia, Laguna sud, Favaro Veneto, Mestre, Zelarino-Chirignago, Marghera.

Genova

Con la legge regionale n. 12/1991, integrata dalla legge regionale n. 7/1997, la Regione Liguria provvede a delimitare l'area metropolitana genovese.

Ne fanno parte i seguenti Comuni appartenenti alla Provincia di Genova: Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi Cogoleto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra, Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondonina, Rovegno, Valbrevenna, Vobbia, Lumarzo.

Per la restante parte dei comuni, non rientranti nell'area metropolitana, è prevista l'istituzione di una nuova provincia. (Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003)

Bologna

L'area metropolitana di Bologna, costituita da 50 Comuni facenti parte del territorio della provincia di Bologna (ad eccezione del circondario di Imola), viene delimitata con la legge regionale n. 33/1995.

L'area metropolitana nasce da un'adesione volontaria dei comuni della provincia di Bologna che sottoscrivono l'accordo per la Città Metropolitana di Bologna promosso dal comune e dalla provincia di Bologna.

L'adesione è motivata dalla volontà di collaborare e cooperare per gestire, a livello di area vasta, funzioni sovracomunali puntualmente individuate.

Negli anni settanta nell'area bolognese si erano avute interessanti forme di collaborazione tra gli enti locali che avevano interessato i Comuni della prima cintura intorno Bologna. Si segnalò, per la sua particolare importanza, la predisposizione di un Piano urbanistico intercomunale (P.U.I.), che doveva indicare direttive ai Piani regolatori generali dei singoli Comuni. Tale esperienza non condusse, in realtà, a risultati decisivi sul governo del territorio.

È interessante ricordare che la prima proposta della Giunta regionale nel 1991, di delimitazione territoriale dell'area metropolitana bolognese ricomprendeva i soli Comuni facenti parte del P.U.I. Su tale proposta furono sentiti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 142, i Comuni della Provincia. Ma tale proposta non riscosse il gradimento degli enti locali bolognesi e specialmente dei Comuni ricompresi nell'area metropolitana così individuata.

Dall'accordo per la Città Metropolitana nasce nel 1994 la Conferenza Metropolitana cui hanno aderito la Provincia di Bologna, che la presiede, e cinquantuno Comuni (su sessanta) dell'area metropolitana.

Nasce come strumento di concertazione tra i Comuni sulle principali scelte politiche, con l'obiettivo di arrivare a concretizzare la Città metropolitana. Quest'ultimo progetto è oggi al centro di un'ampia discussione, nel frattempo però all'interno della Conferenza dei sindaci si è realizzata una realtà di consensi. Sempre più viene percepito che il territorio dell'area bolognese ha bisogno di un governo che operi in un'ottica ormai necessariamente sovracomunale.

La Conferenza Metropolitana contribuisce alla definizione delle politiche di area vasta attraverso "linee di prevalente orientamento" adottate al fine di coordinare le attività e le politiche dei singoli Comuni ed esprime il concorso dei Comuni alla formazione dei programmi pluriennali dell'attività della Provincia.

Diversi Comuni hanno realizzato ambiti di cooperazione (associazioni intercomunali) per mettere insieme le proprie funzioni su alcuni temi (catasto, polizia municipale, tributi, personale) comprendendo come sia necessario uscire dalla logica dei propri confini per riuscire ad offrire risposte più efficaci. L'ufficio di presidenza della Conferenza metropolitana è composto da 13 membri e ha il compito di istruire le questioni di maggior rilievo per quella che viene definita l'area vasta.

Una considerazione finale s'impone e concerne il vero e proprio cambiamento di "mentalità" effettuato dagli enti partecipanti all'accordo. Infatti, l'estrema capacità decisionale ed operativa mostrata può essere spiegata solo come una presa d'atto della necessità di scelte di Governo realmente efficaci, rese possibili solo da una nuova coscienza che antepone i reali bisogni e le concrete esigenze di tutta la collettività metropolitana alle pretese localistiche. Se ciò risulta vero si può certamente affermare che ci si sta avviando verso un reale Governo mosso da logiche metropolitane, in uno sviluppo armonico dei rapporti tra le vane comunità locali. (Lombardi, 1996 - Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003)

Firenze

L'area metropolitana fiorentina è stata individuata con deliberazione del consiglio regionale n. 130 del 29/3/2000 e comprende il territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia.

Tale individuazione è avvenuta a seguito di numerosi incontri tra le Amministrazioni Provinciali interessate nonché tra i Comuni capoluogo delle suddette province che si sono inoltre fatte promotrici, unitamente ai Comuni capoluogo, di verificare con i Sindaci delle altre Amministrazioni Comunali coinvolte il consenso alle ipotesi di delimitazione dell'Area Metropolitana Fiorentina, come sopra precisata.

La delimitazione è coerente con i documenti di pianificazione regionale, tra cui in particolare lo schema strutturale approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 212/90, nonché il Piano di Indirizzo Territoriale approvato con Deliberazione Consiliare n. 12 del 25.1.2000, che individua quale ambito metropolitano i territori delle province di Firenze, Prato, Pistoia.

Le modalità di individuazione dell'area metropolitana hanno tenuto conto della complessità dell'area fiorentina caratterizzata da un vero policentrismo istituzionale (Comunità Montana, Circondari, esperienze di gestione associata di servizi pubblici, ecc.) che rispecchia un policentrismo socio-economico effettivo.

Il 5 ottobre 1996 fu firmato il Patto di Governo della Città Metropolitana fiorentina da parte di Regione Toscana, Provincia di Firenze, 28 Comuni della Provincia di Firenze (fra cui il capoluogo) e la Comunità Montana del Mugello-Alto Mugello-Val di Sieve che diede vita alla Conferenza Metropolitana.

La Regione Toscana ha proposto un percorso istituzionale per la nascita della Città Metropolitana caratterizzato dal ruolo attivo degli enti locali, progressività, volontarietà e flessibilità, valorizzazione del policentrismo, individuazione delle funzioni prima della definizione dei confini, sperimentazione.

Il 16/12/2002 è stato siglato, il protocollo preliminare per la redazione del piano strategico "Firenze 2010" con l'obiettivo di dotare l'area metropolitana fiorentina di uno strumento per promuovere lo sviluppo economico e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in un quadro di coesione sociale e di tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

Il PTCP di Firenze ha individuato inoltre un ambito territoriale di scala sovracomunale, l'area urbana fiorentina, comprendente Firenze e altri 8 comuni (Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Lastra a Signa, Scandicci, Sesto Fiorentino e Signa). (Camagni e Lombardo, 1999 - Totaro, 2005)

Roma

Il 20/12/1995, la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma, hanno costituito l'Ufficio per la pianificazione territoriale dell'Area Metropolitana di Roma, con lo scopo di avviare il processo di copianificazione. L'ufficio aveva prodotto un "programma di lavoro" che anticipava i contenuti del Piano Territoriale Metropolitano.

Successivamente, con la L.R. 4/1997, la Regione Lazio emanava norme per l'individuazione del-

l'area metropolitana e istituiva, presso la provincia di Roma, la Conferenza Metropolitana, cui compete formulare proposte per l'individuazione dell'area.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 18/1/2001, successivamente modificata con deliberazione del Commissario Straordinario n. 113 del 25/5/2001 il Comune di Roma ha iniziato la procedura prevista dal secondo comma dell'art. 22 del D.Lgs. 18/8/2000, n. 267, manifestando la propria volontà a partecipare alla costituzione dell'area metropolitana di Roma, proponendo alla Regione Lazio di procedere alla delimitazione territoriale dell'area, che dovrà coincidere con i territori dei comuni che assumeranno analoga determinazione;

Il Consiglio Comunale ha inoltre deliberato:

- di proporre alla Regione Lazio, ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 18/8/2000, n. 267, di definire, anche prima della delimitazione territoriale dell'area metropolitana, un ambito sovracomunale, coincidente con il territorio dei comuni che hanno deliberato l'adesione all'area metropolitana, per l'esercizio coordinato delle seguenti funzioni:

a) pianificazione territoriale metropolitana;

b) reti infrastrutturali e servizi a rete;

c) piani di traffico intercomunali;

d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento acustico e atmosferico;

e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica;

f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;

g) smaltimento dei rifiuti;

h) grande distribuzione commerciale.

- di costituire il Consiglio Metropolitanano di Roma, composto da 10 consiglieri eletti da ciascun consiglio comunale e da 3 consiglieri eletti da ciascun consiglio circoscrizionale di Roma, con compiti di indirizzo e controllo sulle funzioni esercitate in forma coordinata e sul processo di costituzione della città metropolitana;

- di costituire il Coordinamento Metropolitanano, composto dal Sindaco di ciascun comune e dal Presidente di ciascuna circoscrizione del comune di Roma. Il Coordinamento Metropolitanano si riunirà per promuovere l'efficace assolvimento delle funzioni esercitate in forma coordinata, nonché ulteriori forme di collaborazione tra i comuni, nella prospettiva della costituzione della città metropolitana, in particolare nei settori dei servizi culturali, educativi e sociali.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 19/01/2001 il comune di Roma ha trasformato le attuali Circoscrizioni in Municipi, contribuendo così a demotivare atteggiamenti di rifiuto dovuti alla paura di un ruolo egemonico della città centrale rispetto agli altri comuni interessati a far parte della futura Città Metropolitana. La città di Roma risulterà quindi articolata in diciannove municipalità, alle quali sono stati conferite tutte le competenze relative al governo del territorio: la gestione dei servizi sociali, delle manutenzioni ordinarie e straordinarie di strade e edifici, del rilascio delle autorizzazioni commerciali, delle affissioni e pubblicità, dei servizi anagrafici e della riscossione dei tributi, degli interventi sul traffico e la segnaletica, dei lavori pubblici, nella coerente attuazione, anche a livello comunale, del principio di sussidiarietà. I nuovi municipi avranno inoltre un'autonomia finanziaria, in termini di entrate e di uscite, che non ha riscontro in nessun'altra grande città italiana.

Le vicende dell'area metropolitana di Roma s'intrecciano poi con quelle relative al suo ruolo di Capitale dello Stato Italiano e di conseguenza con l'eventuale riconoscimento di uno stato giuridico specifico, che potrebbe comportare un assetto e delle funzioni diverse per l'area metropolitana.

A tal proposito si registrano varie proposte di legge che propongono un ordinamento speciale per Roma Capitale, tendenti ad equiparare la Città di Roma ad una regione. (Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003)

Napoli

Anche per l'area metropolitana di Napoli va registrato un ampio dibattito e l'effettuazione di studi a supporto della sua delimitazione che, per il momento, non hanno ancora prodotto risultati.

Di fatto l'area metropolitana di Napoli ricade sul territorio di più province ed è interessata da una concentrazione di persone tra le più elevate del mondo, con i conseguenti gravi problemi di carattere ambientale economico, sociale e di gestione del territorio che ciò comporta. Inoltre è noto come l'area napoletana si segnali come area ad "alta problematicità". I fattori che determinano questa situazione e che riguardano quasi tutto il territorio, sono naturali (vulcanismo, sismicità, dissesti geologici ed idrogeologici) ed antropici (inquinamento del suolo, delle acque, abusivismo edilizio, cave, sovrasfruttamento dei terreni agricoli, eccetera).

Per definire i criteri per la delimitazione dell'area metropolitana di Napoli la Regione Campania ha tenuto presente i seguenti aspetti:

- relativi al consenso e al sentimento comunitario della collettività;
- di tipo giuridico ed istituzionali;
- geografici, comparativi, morfologici;
- relativi all'efficienza dei servizi gestibili dalla nuova autorità metropolitana e dai Comuni nel suo interno;
- che riguardano l'integrazione con le dinamiche di evoluzione della realtà regionale e con il processo di programmazione economica e di assetto territoriale della regione.

Le possibili perimetrazioni che ne sono scaturite oscillano tra tre principali ipotesi:

- l'area vasta, più grande della Provincia di Napoli, che risponde alla distribuzione spaziale dei bacini di manodopera e delle strutture di lavoro;
- l'area coincidente con la provincia di Napoli, che presenta aspetti di omogeneità e differenziazione fra le parti;
- l'area ristretta, più piccola della Provincia di Napoli, che riconosce tutti gli elementi di omogeneità con la città centrale per quanto riguarda un comune tessuto che comprende le valenze di mobilità, quelle connesse alle attività produttive, alle abitudini dei gruppi sociali, alla morfologia dei luoghi e del territorio.

L'orientamento prevalente va comunque verso la preferenza verso l'ipotesi di un'area metropolitana coincidente con l'attuale Provincia di Napoli, in quanto incontra meno difficoltà nella modificazione degli attuali ambiti amministrativi (opposizioni dei comuni) e presenta vantaggi in ordine a tutta la serie di fattori geografici e di organizzazione spaziale che hanno sorretto nel lungo periodo la vita attiva della provincia. (Smarrazzo, 1997)

Bari

Nel 1990 era stata proposta una perimetrazione dell'area metropolitana che comprendeva 44 comuni, con una popolazione complessiva di 1.400.000 abitanti, non ebbe alcun esito in quanto le sue vicende si sono intrecciate con quelle della costituzione della nuova provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT).

Il timore dei comuni dichiarati non metropolitani di ricadere in province residuali ha fornito, infatti, un'ulteriore motivazione alla formazione della sesta provincia pugliese che è "il risultato di un processo di regionalizzazione che nasce dal bisogno di una periferia di contare sulle proprie forze, dalla volontà di dare voce ad un territorio e al suo tessuto produttivo, dalla necessità di affermare un'identità negata per lungo tempo" (Gattullo, 2005).

"Nel 2009, oltre alla sesta provincia, diventerà operativa anche l'area metropolitana che decreterà la fine della provincia di Bari. L'ente metropolitano, però, potrebbe non coincidere con ciò che rimane della provincia, ma solo con i comuni della prima corona del capoluogo, che oggi sono inclusi nel PIT 3 Area metropolitana (Adelfia, Bitritto, Bitetto, Capurso, Casamassima, Cel-

lamare, Modugno, Mola, Noicattaro, Palo del Colle, Rutigliano, Sannicandro, Triggiano e Valenzano) più Giovinazzo e Bitonto che con i primi, formano il Bacino Bari 2 per la gestione dei rifiuti. Questo perché i comuni del Sud Est barese e dell'area murgiana non sembrano intenzionati ad aderire all'area metropolitana, ma appaiono propensi a formare una nuova provincia (cfr. La Repubblica, 20/05/2003). Le conseguenze sarebbero la 'deterritorializzazione' di uno spazio e l'alterazione di un equilibrio che, seppure non perfetto, aveva consentito a ciascuna provincia pugliese di potenziare particolari elementi della dotazione e di acquisire qualità specifiche che le attribuivano una precisa funzione socio-economica" (Gattullo, 2005). (Romagnoli, 2003)

Catania - Messina - Palermo

Dallo studio di Leone e Piraino, "Le aree metropolitane siciliane", è stato possibile ricostruire le vicende relative alla individuazione delle aree metropolitane di Catania, Messina e Palermo. La LR 9/1986 le aveva previste ancor prima che la legge 142/90 individuasse le nove aree metropolitane appartenenti alle regioni a statuto ordinario.

Per la loro individuazione e perimetrazione la legge individua i seguenti parametri socio – demografici e territoriali:

1. siano ricomprese nell'ambito dello stesso territorio provinciale;
2. abbiano, in base ai dati ISTAT relativi al 31 Dicembre dell'anno precedente la dichiarazione, una popolazione residente non inferiore a 250.000 abitanti;
3. siano caratterizzate dall'aggregazione, intorno ad un comune di almeno 200.000 abitanti, di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità d'insediamenti;
4. presentino un elevato grado d'integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale.

L'individuazione dei compiti specifici che "le province regionali comprendenti aree metropolitane" svolgono "nell'ambito delle predette aree" contribuisce a individuare l'area.

L'area metropolitana assume "le funzioni spettanti ai comuni in materia di:

1. disciplina del territorio, mediante la formazione di un piano intercomunale relativo:
 - alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie e dei relativi impianti;
 - alle aree da destinare ad edilizia pubblica residenziale convenzionata ed agevolata;
 - alla localizzazione delle opere ed impianti d'interesse sovracomunale.
2. formazione del piano intercomunale della rete commerciale;
3. distribuzione dell'acqua potabile e del gas;
4. trasporti pubblici;
5. raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Nell'ambito della perimetrazione possono essere individuati, a seconda dei servizi erogati e della natura specifica della realtà urbana e territoriale, dei sottoperimetri entro cui sarà possibile risolvere i problemi ed armonizzare le funzioni e le attività.

Palermo, Catania e Messina sono le realtà urbane che, nel possedere livelli di scambio e di relazioni interne di più intensa dimensione, possono anche reggere la definizione di area metropolitana.

Le tre aree metropolitane, proprio perché costituiscono il sistema non solo dei maggiori pesi demografici dell'isola, ma anche della continuità del rapporto tra le capitali storiche ed il territorio siciliano, vanno misurate in ragione delle possibilità che esse possono esprimere, nella realtà regionale, come sistemi integrati di servizi ed attività complesse.

La delimitazione delle tre aree metropolitane ha tenuto conto di alcuni aspetti che si ritengono determinanti in relazione agli obiettivi che attraverso la loro costituzione si ipotizza di raggiungere:

1. dare luogo ad un sistema urbano capace di interrelarsi con il resto del territorio sopranazionale, nazionale e regionale e, in particolare, con quelle parti del territorio anche extra-provinciale che storicamente intrattengono rapporti con l'area metropolitana stessa;

2. definire un ambito territoriale dove l'insieme degli elementi che formano l'insediamento umano posseggono, di fatto e potenzialmente, una somma di relazioni interne, di carattere quasi giornaliero, fortemente prevalente rispetto alle relazioni che gli stessi elementi posseggono con l'esterno, intendendo, di fatto, questo livello come quello definito di "sostanziale continuità degli insediamenti" voluto dalla L.R. 9/1986;
3. determinare un ambito territoriale dove le scelte di governo e pianificazione del territorio, ovvero della rete dei trasporti, della rete commerciale sovracomunale, della localizzazione dei servizi ed impianti di interesse sovracomunale e dell'equilibrata distribuzione delle stanzialità, ponessero problemi di interesse intercomunale;
4. determinare un ambito territoriale dove la necessità di gestione diretta dei trasporti pubblici, della distribuzione dell'acqua e del gas e della raccolta dei rifiuti fosse necessariamente da affrontare secondo criteri di interesse intercomunale.

Il lavoro per la definizione delle aree metropolitane, si è avvalso, in generale di tre indicatori:

1. il primo interessa la questione demografica, in parte suggerita dallo schema del S/PRS, che pone come soglia utile per la definizione delle aree metropolitane un peso di circa 500mila abitanti. In particolare, è stato determinante definire la realtà demografica, anche in relazione a fattori incrementali di crescita della popolazione oltre la soglia dell'incremento naturale, ed il valore complessivo delle densità abitative delle varie aree in relazione all'effettivo territorio utilizzato per funzioni proprio per l'insediamento umano;
2. il secondo è relativo agli scambi, ovvero alla mobilità nelle relazioni tra residenze, lavoro e servizi che impone perimetri capaci di coinvolgere funzioni territoriali che dimensionino soglie adeguate di rapporti quotidiani tra diversi insediamenti umani;
3. il terzo riguarda la natura fisica e funzionale dei territori e i connessi perimetri amministrativi di provincia e comune che permettono di configurare aree geografiche capaci di reggere una domanda di spazio per sviluppi sostenibili in particolare modo tra aree costiere e interno,

In generale, la dimensione delle aree metropolitane risponde a questi requisiti, anche se le singole specificità definiscono problematiche ed identità diversificate in relazione alle varie aree e alla natura tanto delle città capitali che contengono, quanto dei centri gravitanti e del territorio che ne definisce la principale risorsa ed opportunità.

Catania

L'area metropolitana di Catania si configura come il sistema dei comuni sud-etnei e muove dalla considerazione che gli scambi nel sistema catanese interessano un ampio territorio che ha come principali capisaldi, oltre al polo del capoluogo, i centri di Acireale a nord e di Paternò a ovest.

La delimitazione individuata, costituisce un sistema dove l'integrazione degli scambi quotidiani raggiunge i livelli interni superiori a quelli che lo stesso sistema possiede con l'esterno.

Messina

La delimitazione dell'area metropolitana di Messina interessa un territorio di particolarissima configurazione geografica, fortemente definito tanto dalla crescita dei monti Peloritani quanto dal rapporto con due diversi fronti marini.

Essa muove dalla considerazione che gli scambi nel sistema messinese interessano l'area della punta con la polarità del sistema dello Stretto, dove si configura un forte nodo di confluenza dei trasporti quale area d'ingresso ed uscita della Sicilia.

Le relazioni con il capoluogo, anche nei periodi non segnati da forte presenza turistica, tanto della popolazione insediata nei centri della fascia ionica che dei centri della fascia tirrenica e delle stesse isole Eolie possiedono dimensione giornaliera ed interessano ampi strati della popolazione.

Palermo

La perimetrazione dell'area metropolitana di Palermo muove dalla considerazione che gli scambi nel sistema palermitano interessano un'ampia area che va dal territorio del comune di Termini Imerese al territorio del comune di Partinico, coinvolgendo anche i comuni più interni delle prime pendici dei monti di Palermo.

La delimitazione individuata costituisce un sistema dove l'integrazione degli scambi quotidiani raggiunge livelli interni oltremodo superiori a quelli che lo stesso sistema possiede con l'esterno.

L'inclusione del territorio comunale dell'isola di Ustica nell'area metropolitana di Palermo è apparsa azione opportuna, oltre che per istanza diretta del consiglio comunale e del consiglio della Provincia regionale di Palermo, anche perché la sua collocazione, i caratteri della sua economia, le potenzialità d'uso esprimibili nel suo territorio (prevalentemente attività legate al turismo) e la dipendenza da attrezzature e servizi di carattere intercomunale lo consentono.

Cagliari

Le vicende dell'area metropolitana di Cagliari sono scandite da alcune proposte di legge regionale che ne evidenziano l'evoluzione.

Con la proposta di legge 56/A del 13 gennaio 1995, "Riassetto delle circoscrizioni provinciali ed istituzione di un'area intorno alla città di Cagliari per la gestione dei servizi di rilevanza sovracomunale", l'ipotesi di istituzione della Città Metropolitana viene ritenuta non percorribile sia perché porterebbe ad ulteriore incremento degli enti territoriali, sia perché sarebbe vista da parte delle popolazioni interessate come uno spossessamento di prerogative a favore della città capoluogo. La Regione ritiene invece opportuna la delimitazione dell'area secondo la volontà delle popolazioni interessate e la devoluzione delle competenze da parte dei comuni alla Provincia, che coordinerà la propria azione con quella dei comuni.

Con la proposta di legge 114/A del 20 luglio 1995, "Istituzione e modificazione delle circoscrizioni provinciali" viene previsto che Cagliari e i comuni interessati individuino un'area per la gestione di servizi di competenza comunale, che per loro natura o dimensionamento economico e tecnico sarebbe necessario ed opportuno gestire in un ambito sovracomunale, considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova Provincia.

Con la proposta di legge 128 del 20 settembre 1995, "Delimitazione, istituzione, funzioni della Città metropolitana di Cagliari. Istituzione della conferenza metropolitana", viene constatato che l'area cagliaritano, presenta, specie 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 e che questo sistema, costituito da un ambito urbanizzato senza soluzione di continuità e da una fascia territoriale di discontinuo urbanizzato, presenta una struttura capace di ritrovare al suo interno le risorse del territorio idonee per organizzare una pluralità di centri qualificati nella specializzazione delle funzioni urbane e nella forte integrazione relazionale. L'ambito considerato si presta ad essere rimodellato così da consentire il contemporaneo raggiungimento di obiettivi di riequilibrio interno alle aree centrali congestionate dalla conurbazione, a quelle periferiche della prima fascia di gravitazione soggette a progressivi fenomeni di degrado (edilizia spontanea), a quelle dei comuni contermini sottoposte a fenomeni di pendolarismo, di inadeguatezza di servizi e di concreti effetti urbani e di riequilibrio complessivo tra le stesse.

I parametri individuati per la perimetrazione dell'area sono quelli della legge 142/1990 i cui valori quantitativi e qualitativi contraddistinguono livelli di interdipendenza sovracomunali ed effetti di gravitazione e mobilità tali da dover essere studiati e risolti in un quadro complessivo ed unitario. La legge però non definisce il valore di soglia con il quale l'indicatore rileva l'esistenza dei requisiti di "stretta interdipendenza e/o integrazione". Da ciò nasce la possibilità

di ipotizzare ed individuare differenti delimitazioni dell'area metropolitana, variabili in funzione dell'intensità degli indicatori di stretta integrazione. Pertanto la proposta presentata ha preso avvio obbedendo con maggiore puntualità ai criteri tecnico-scientifici, verificando che i comuni da far rientrare nell'area metropolitana fossero quelli che risultano ai primi posti della scala degli indicatori di integrazione elaborati; non per questo però si perdono di vista le valutazioni di carattere politico e di governabilità complessiva che hanno rappresentato invece un fattore sempre presente nella stesura della proposta.

Pertanto escludendo che si possa ricercare una delimitazione dell'area metropolitana che sia sicuramente la migliore dal punto di vista tecnico-scientifico; è possibile invece ricercare, con buona approssimazione ed attraverso una lettura dei parametri sotto l'aspetto tecnico-scientifico, una delimitazione dell'area mediamente migliore o più semplicemente di migliore compromesso, accertando quindi se un comune è più o meno integrato con Cagliari. A queste considerazioni si aggiungono poi quelle di natura politica, che si traducono quantitativamente nell'assegnare un peso di importanza differente ai diversi parametri ed indicatori presi come riferimento nello studio.

I comuni individuati come facenti parte della Città metropolitana di Cagliari sono: Assemini, Cagliari, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartucciu, Quartu S. Elena, Selargius, Sestu.

La proposta di legge prevede inoltre l'istituzione di una Conferenza Metropolitana, presieduta dal Presidente della Provincia, di cui faranno parte i Comuni dell'area cui è attribuito un numero di voti in base ad un criterio correlato al numero degli abitanti che essi rappresentano.

La Conferenza Metropolitana sarà essenzialmente momento propedeutico alla formazione e all'attività del Consiglio Metropolitan e dovrà definire le funzioni trasferite o delegate e le relative fonti di finanziamento. Inoltre potrà proporre una diversa delimitazione dell'area. La Regione, in questa fase di avvio, garantirà il necessario supporto tecnico, scientifico e finanziario per lo svolgimento delle funzioni della Conferenza metropolitana e nel caso in cui la Conferenza Metropolitana non avanzasse proposte o fosse manifestamente inadempiente fissare la data delle elezioni. (Romagnoli, 2003)

Con la L.R. 2 gennaio 1997, n. 4, "Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali", veniva quindi riconosciuta la possibilità di istituire la Città Metropolitana di Cagliari all'interno dello schema di assetto provinciale, 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.

SITUAZIONE RELATIVA ALLA DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE		
AREA METROPOLITANA	DELIMITAZIONE	PROVVEDIMENTO
Torino	non delimitata	
Milano	non delimitata	
Venezia	individuata un'area di cui fanno parte 5 comuni ⁵	LR 36/12.08.1993
Trieste	non delimitata	
Genova	individuata un'area di cui fanno parte 41 comuni ⁶	LR 12/22.07.1991 e LR 7/24.02.1997
Bologna	individuata un'area coincidente con la Provincia	LR 33/12.04.1995 e LR 20/24.03.2000
Firenze	Individuata un'area coincidente con le Province di Firenze, Prato e Pistoia.	DCR 130/29.03.2000
Roma	non delimitata	
Napoli	non delimitata	
Bari	non delimitata	
Catania	individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni ⁷	LR 9/1986 e Decreto Presidente Regione 10/8/1995
Messina	individuata un'area di cui fanno parte 51 comuni ⁸	LR 9/1986 e Decreto Presidente Regione 10/8/1995
Palermo	individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni ⁹	LR 9/1986 e Decreto Presidente Regione 10/8/1995
Cagliari	non delimitata	

⁵ Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino.

⁶ Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi, Cogoleto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra, Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondanina, Rovegno, Valbrenna, Vobbia, Lumarzo.

⁷ Aci Bonaccorsi, Aci Castello, Aci Catena, Aci Sant'Antonio, Acireale, Belpasso, Camporotondo Etneo, Catania, Gravina di Catania, Mascalucia, Misterbianco, Motta Sant'Anastasia, Nicolosi, Paternò, Pedara, Ragalna, SanGiovanni La Punta, San Gregorio di Catania, San Pietro Clarenza, Sant'Agata Li Battiati, Santa Maria di Licodia, Santa Venerina, Trecastagni, Tremestieri Etneo, Valverde, Viagrande, Zafferana Etnea.

⁸ Ali, Ali Terme, Antillo, Barcellona, Pozzo di Gotto, Casalvecchio Siculo, Castel Mola, Castoreale, Condò, Fiumedinisi, Forza d'Agrò, Furci Siculo, Furnari, Gaggi, Gallodoro, Giardini Naxos, Gualtieri Sicaminò, Itala, Leni, Letojanni, Limina, Lipari, Malfa, Mandanici, Merì, Messina, Milazzo, Monforte San Giorgio, Mongiuffi Melia, Nizza di Sicilia, Pace del Mela, Pagliara, Roccafiorita, Roccalumera, Roccavaldina, Rometta, S. Marina di Salina, San Filippo del Mela, San Pier Niceto, Sant'Alessio Siculo, Santa Lucia del Mela, Santa Teresa di Riva, Saponara, Savoca, Scaletta Zanclea, Spadafora, Taormina, Terme Vigliatore, Torregrotta, Valdina, Venetico, Villafranca Tirrena.

⁹ Altavilla Milicia, Altofante, Bagheria, Balestrate, Belmonte Mezzagno, Bolognetta, Borgetto, Capaci, Carini, Casteldaccia, Cinisi, Ficarazzi, Giardinello, Isola delle Femmine, Misilmeri, Monreale, Montelepre, Palermo, Partinico, Santa Flavia, Termini Imerese, Terrasini, Torretta, Trabia, Trappeto, Ustica, Villabate.

3. L'AREA METROPOLITANA NEI SITI INTERNET DEGLI ENTI INTERESSATI

Per concludere, si riporta il risultato della ricerca effettuata nei siti internet degli enti interessati alla istituzione delle Città Metropolitane.

Nessuno dei siti regionali contiene al suo interno uno spazio dedicato alle aree metropolitane, la Regione Piemonte riporta, nei dati statistici, una planimetria dell'area metropolitana di Torino con 53 comuni.

Tra i siti delle province, solamente quelli di Milano e Bologna contengono uno spazio dedicato all'area metropolitana.

Infine, si ritrovano informazioni nei siti delle città centrali di Venezia, Bologna, Firenze e Roma, ma solo nel sito di Firenze è stato realizzato uno spazio appositamente dedicato e aggiornato.

L'AREA METROPOLITANA NEI SITI DEGLI ENTI			
AREA METROPOLITANA	SITO COMUNE	SITO PROVINCIA	SITO REGIONE
Torino			alcune informazioni
Milano		spazio dedicato	
Venezia	alcune informazioni		
Trieste			
Genova			
Bologna	alcune informazioni	spazio dedicato	
Firenze	spazio dedicato		
Roma	alcune informazioni		
Napoli			
Bari			
Catania			
Messina			
Palermo			
Cagliari			

4. CONCLUSIONI

Dall'esame della situazione relativa alle 14 aree metropolitane italiane, desunta prevalentemente dall'esame di documenti pubblicati nei siti dell'ANCI e degli enti interessati, si possono formulare alcune considerazioni:

- in tutti i casi, pur con situazioni di partenza diverse, si è ancora lontani dalla istituzione della Città Metropolitana;
- il rischio di un'egemonia della città centrale ha comportato, da parte dei comuni coinvolti, richieste di **formazione di nuove province**¹⁰, spesso di entità non adeguata ad una gestione efficiente ed efficace del relativo territorio;
- alcune città centrali hanno invece deciso di **trasformare le proprie circoscrizioni in municipi** per favorire un rapporto paritario con i comuni dell'area¹¹;

¹⁰ Milano, Trieste, Bari.

¹¹ Venezia, Roma.

- per quanto riguarda l'individuazione del territorio facente parte dell'area metropolitana, si preferisce non tener conto di criteri tecnico-scientifici ma di **adesioni spontanee e graduali** dei comuni, basate sulla **condivisione delle funzioni e degli obiettivi** che si vogliono attribuite alla Città Metropolitana¹², anche se sembrerebbe prevalere la tendenza, gradita alle attuali province, di **far coincidere l'area metropolitana con il territorio della provincia** di appartenenza della città centrale¹³;
- in alcuni casi inoltre la fase di transizione verso la Città Metropolitana è affidata ad organismi definiti **Conferenze Metropolitane**, cui compete sia la promozione del nuovo ente che l'esercizio, in via transitoria, di funzioni di competenza della Città Metropolitana¹⁴.

Da quanto esposto sembrerebbe quindi che le maggiori possibilità di successo passino attraverso una prima adesione, spontanea e graduale, alle Conferenze Metropolitane, organismo entro cui cominciare a prefigurare e sperimentare il ruolo della futura Città Metropolitana. L'adesione, dei singoli comuni, delle città centrali suddivise in municipi e delle province si baserà sulla condivisione delle funzioni che spetteranno alla Città Metropolitana.

5. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

VERSO LA GOVERNANCE METROPOLITANA NELLA REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE- ANCI – quaderni metropolitani n. 0 – Ottobre 2001

DOCUMENTAZIONE VARIA IN TEMA DI AREE METROPOLITANE – a cura di C. Romagnoli – 25/11/2003

LA CITTÀ METROPOLITANA: STRATEGIE PER IL GOVERNO E LA PAINIFICAZIONE – a cura di Roberto Camagni e Silvana Lombardo – Alinea editrice – Firenze, 1999

UNA CITTÀ DI CITTÀ – Leonardo Fiori – Impresa e stato n. 27 – Rivista della Camera di Commercio di Milano – settembre 1994

UN NUOVO GOVERNO DEL TERRITORIO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE – Linee di indirizzo per lo sviluppo territoriale della Regione Lombardia – BURL n. 47/1996

RAPPORTO DI RICERCA - a cura del Consorzio A.A.S.Ter di Milano 3 - gennaio-febbraio 2000

DALLA CITTÀ METROPOLITANA AL GOVERNO METROPOLITANO: IL CASO DELL'ESPERIENZA BOLOGNESE - di Giacinto Lombardi - Comuni D'Italia- Gennaio 1996

DOCUMENTI E STUDI PER UNA DEFINIZIONE DELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI - Studio effettuato dall'Arch. Domenico Smarrazzo nell'ambito del Corso di Perfezionamento in Urbanistica "Gestione del Territorio e Sviluppo sostenibile" Università di Napoli Federico II A.A. 1996/97

IDENTITÀ, TERRITORIALITÀ E REGIONALIZZAZIONE: IL CASO DELLA SESTA PROVINCIA PUGLIESE – di Maria Teresa Gattullo - Memorie della Società Geografica – 2005

¹² Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli

¹³ Milano, Venezia, Napoli

¹⁴ Torino, Bologna, Firenze, Roma, Cagliari

6. SITI INTERNET CONSULTATI

<http://www.anci.it/areemetropolitane/index.htm>

http://www.anci.sicilia.it/aree/area_pa.htm

siti dei 14 comuni

siti delle 14 province

siti delle 14 regioni