

1. LE AREE METROPOLITANE: ASPETTANDO GODOT

1.1. I PROCESSI DI METROPOLIZZAZIONE

Il tasso di urbanizzazione sta crescendo rapidamente a livello mondiale: dalla metà del 1900 al 2000 la quota di popolazione che vive in città è passata da circa il 30% al 47% del totale. Dal 2007 per la prima volta la maggioranza delle persone abita in contesti urbani; le Nazioni Unite prevedono che tra il 2009 e il 2050 gli abitanti delle aree urbane cresceranno da 3,4 a 6,3 miliardi, assorbendo la maggior parte dell'incremento demografico mondiale (UN 2010). Nell'Unione Europea, circa il 70% della popolazione vive in aree urbane; le città e aree metropolitane con più di 250.000 abitanti ospitano il 59% della popolazione e generano ben il 67% del PIL continentale (European Commission 2011).

In Italia, dove le città piccole e medie continuano ad avere un peso significativo, i territori corrispondenti alle 10 Città metropolitane istituite dalla legge 56/2014 e alle 5 che potranno istituire le Regioni a statuto speciale (si veda il capitolo 2, paragrafo 2.1) rappresentano, oggi, il 16% della superficie nazionale e il 17% dei comuni italiani, ma rispetto al totale nazionale ospitano il 36% della popolazione, generano il 39% del PIL, producono il 42% dei brevetti italiani presentati all'European Patent Office. Sono le aree in cui si concentrano le dinamiche socio-economiche più rilevanti, non solo però in termini positivi: qui si manifestano con maggiore intensità anche problemi economici (ad esempio, squilibri nell'imposizione fiscale, con il comune centrale che deve accollarsi i costi di servizi pubblici utilizzati anche dai residenti dei comuni contermini), sociali (come le nuove forme di marginalità, con ampie fasce di popolazioni deboli «espulse» dalle aree urbane più centrali), ambientali (per il consumo di suolo, l'inquinamento acustico e atmosferico, eccetera).

Dinamiche di urbanizzazione di scala metropolitana hanno cominciato a essere osservate già a partire dagli anni Cinquanta-Sessanta del secolo scorso: si incentravano, allora, sulla netta dipendenza, in termini funzionali, dell'hinterland dalla città centrale. I caratteri fondamentali del modello di area metropolitana di quegli anni erano: la dimensione fisica della città centrale, accresciuta grazie all'aumento della popolazione, del sistema di produzione e del mercato del lavoro; l'autonomia rispetto a comuni limitrofi su-

balterni alle esigenze del comune centrale; il ruolo dello spazio circostante visto come risorsa fondamentale per lo sviluppo economico della città centrale (Mazza 1991).

Nei decenni successivi le città hanno continuato a crescere, ma in maniera e misura molto differenti rispetto a prima; l'Italia è passata da una struttura fortemente polarizzata a un'espansione urbana diffusa¹ che ha interessato non solo le corone esterne delle aree metropolitane, ma anche, e più intensamente, i territori delle città minori². È mutato il rapporto tra la città centrale e i comuni limitrofi: al principio di autonomia della città centrale nei confronti dell'hinterland, dal punto di vista funzionale e non solo, si è sostituito un principio di interdipendenza reciproca (Secchi 2005).

Dai primi anni del Duemila si è realizzata una nuova fase espansiva legata ai processi di trasformazione dei grandi agglomerati metropolitani in termini di specializzazione economica, di crescita demografica, di boom immobiliare. Dopo un lungo periodo, le città metropolitane italiane sono tornate, quindi, a crescere demograficamente non soltanto nei centri urbani delle corone esterne, ma anche all'interno del comune capoluogo. Mentre la controurbanizzazione ha accompagnato la crescita delle città intermedie e minori, sostenendo l'affermarsi della città diffusa, la riurbanizzazione presuppone un ritorno al centro con nuove funzioni produttive e di servizio, nuovi residenti e *city users*, nuovi investimenti in opere edilizie e infrastrutturali (Vicari Haddock 2004)³.

Tali processi hanno avuto come risultato la formazione – pur nelle differenze che si possono riscontrare caso per caso, come si vedrà nel paragrafo 1.2 – di «aree metropolitane», costituite da una città centrale di grandi dimensioni e un numero ampio di comuni limitrofi di dimensioni minori, caratterizzate da un'alta concentrazione di popolazione e di attività economiche, oltre che da forti interrelazioni (fisiche, funzionali, socio-economiche, eccetera)

¹ La diffusione urbana non era soltanto spinta dalle dinamiche del mercato immobiliare e dai nuovi stili di vita (il minore costo delle abitazioni, l'attrattività della casa unifamiliare, la possibilità di utilizzare l'auto negli spostamenti casa-lavoro, eccetera), ma si legava anche ai processi di deconcentrazione e di dispersione territoriale delle imprese e delle unità locali.

² Le nuove forme dello sviluppo urbano sono emerse in diversi ambiti territoriali: nel Nord-Est, lungo il corridoio adriatico tra Marche e Abruzzo, in Toscana, lungo la direttrice emiliana, nella Pianura Padana (Turri 2000).

³ È in questa fase che, per la prima volta in Italia, si è iniziato a sperimentare in misura rilevante il recupero edilizio e urbano, promuovendo programmi di concertazione pubblico-privato.

dovute alle specializzazioni residenziali e produttive, alla presenza di funzioni avanzate o rare, a intensi flussi di pendolarismo (lavoro, studio, svago, eccetera).

1.2. LA DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE

Se il concetto di area metropolitana è abbastanza intuitivo, più complesso è tradurlo in termini analitico-operativi, così da delimitare e individuare in modo più o meno univoco l'ambito spaziale corrispondente. In primo luogo, occorre infatti capire come misurare quei fenomeni di metropolizzazione – quali le interdipendenze funzionali, l'integrazione economica e sociale, la continuità morfologica, eccetera – che ne sono all'origine, in modo da definire il loro raggio di estensione. In secondo luogo, occorre tenere conto che tali fenomeni, pur influenzandosi e intrecciandosi tra loro, possono dispiegarsi su ambiti spaziali non necessariamente identici, e oltretutto evolvere nel tempo con dinamiche differenti.

Come si dirà nel paragrafo 2.1, la legge 56/2014 ha delimitato l'ambito territoriale delle Città metropolitane facendolo corrispondere a quello delle ex Province. Confrontare questa delimitazione di tipo «amministrativo» con quelle derivanti da un approccio più analitico-operativo, che invece puntano a individuare la dimensione spaziale dei fenomeni di metropolizzazione, può aiutare a capire quanto il nuovo ente istituzionale sia adeguato – almeno dal punto di vista spaziale – per un efficace governo di tali fenomeni.

Secondo Martinotti (1993), la delimitazione analitico-operativa delle aree metropolitane può essere realizzata secondo tre criteri:

- *omogeneità*, tra comuni che hanno caratteristiche simili rispetto ad alcuni parametri come la dimensione demografica, la densità, le caratteristiche socio-economiche, eccetera;
- *morfologia*, in termini ad esempio di contiguità spaziale o di appartenenza a sistemi orografici o geografici in senso lato;
- *interdipendenza*, nel caso di comuni tra cui avvengono scambi di persone, beni o informazioni⁴.

⁴ Secondo Dente (2012), i due primi criteri permetterebbero di individuare l'area urbana propriamente detta, mentre il terzo farebbe riferimento alla «regione urbana». In particolare, Allulli (2010) distingue tra processi di metropolizzazione (in cui si assiste a un progressivo spostamento di residenti fuori dalla città centrale, senza rilocalizzazione delle attività, cosicché il pendolarismo continua a gravare sul nucleo centrale) e processi di regionalizzazione (in cui la diffusione fuori dalla città

L'applicazione di ciascuno di questi criteri (o di loro combinazioni) può portare all'individuazione di diverse porzioni di territorio, come emerge dalla seguente rassegna per l'area torinese.

Negli studi territoriali, i primi tentativi di delimitazione sistematica delle aree metropolitane in Italia⁵ sono stati condotti da Caffero e Busca (1970) per lo Svimez, sulla base di parametri di omogeneità⁶: vengono individuate 26 aree metropolitane in base ai dati censuari del 1951 e 32 nel 1961; l'area di Torino risulta composta da 12 comuni nel 1951 e da 34 nel 1961. Secondo parametri analoghi⁷, Marchese (1981, 1989, 1997) e poi Basta, Morchio e Sanguineti (2009) aggiornano i dati per i decenni successivi fino al 2001: l'area metropolitana torinese cresce progressivamente dai 46 comuni del 1971 ai 48 del 1981, ai 64 del 1991, ai 75 del 2001, estendendosi sulla prima e seconda cintura attorno al capoluogo e poi lungo le direttrici verso Pinerolo, Carmagnola, Susa, Ciriè, Cuorgnè (figura 1.1).

Mainardi e Tombola (1982) delimitano le aree metropolitane a partire da un indice di attrezzatura funzionale⁸ che porta all'individuazione di 22 «grandi aree urbane» in Italia: quella di Torino risulta composta da 55 comuni, per un totale di 1.887.499 abitanti (figura 1.2a).

Bartaletti (2009) propone una metodologia che integra parametri connessi a tutti e tre i criteri di omogeneità, interdipendenza e

concerne sia residenze sia attività, determinando flussi di mobilità sempre più tra i comuni dell'hinterland e meno tra questi e il nucleo centrale): questi ultimi sarebbero ormai predominanti nelle aree metropolitane italiane, mentre i primi sarebbero ancora prevalenti solo a Genova, Roma e Palermo.

⁵ Già nel 1961 Aquarone aveva condotto uno studio comparativo, limitandosi però alle sole quattro aree metropolitane di Torino, Milano, Roma e Napoli, e senza adottare un criterio univoco per la loro delimitazione. I 49 comuni costituenti l'area torinese erano individuati a partire dai 24 del piano intercomunale, integrati con quelli individuati dall'IRES (1959) in uno studio sulla struttura produttiva della zona.

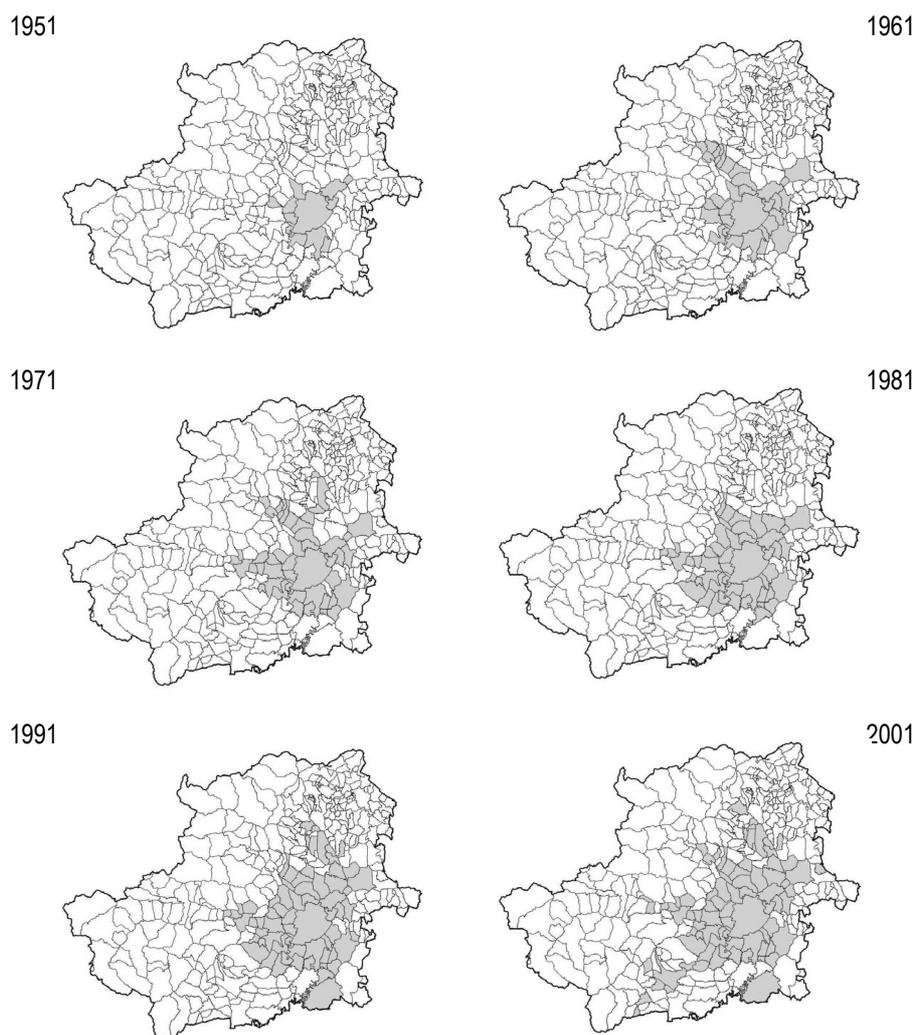
⁶ Gli autori adottano tre parametri demografico/economici: una popolazione complessiva dell'area superiore a 110.000 abitanti, un numero complessivo di attivi extragricoli superiore a 35.000 unità, una soglia minima di densità di 100 attivi extragricoli per chilometro quadrato in ogni comune dell'area.

⁷ La soglia della popolazione dell'area viene però alzata a 150.000 abitanti, il numero minimo di attivi extragricoli a 50.000 nel Nord, 40.000 nel Sud.

⁸ L'indice di attrezzatura funzionale prende in considerazione in ogni comune il numero di studenti delle scuole superiori e il numero di occupati nel commercio all'ingrosso, nel credito, nelle assicurazioni, nelle comunicazioni (poste e telefonia). Le aree metropolitane risultano costituite dal continuum dei comuni per i quali tale indice composto supera un certo valore soglia, o che abbiano registrato tra il 1951 e il 1977 un incremento demografico maggiore del 25%.

Figura 1.1. La delimitazione dell'area metropolitana torinese secondo parametri di omogeneità demografica ed economica

Fonti: Cafiero e Busca (1970), Marchese (1981, 1989, 1997), Basta, Morchio e Sanguineti (2009)



morfologia⁹. Nel 2006 individua così 33 aree metropolitane in Italia: quella torinese risulta costituita da 116 comuni (figura 1.2b).

⁹ Un'area viene definita metropolitana se ha un numero di addetti alle attività industriali e terziarie più qualificanti (in particolare commercio, credito-assicurazioni, ricerca e sviluppo) superiore alla media italiana e una popolazione della

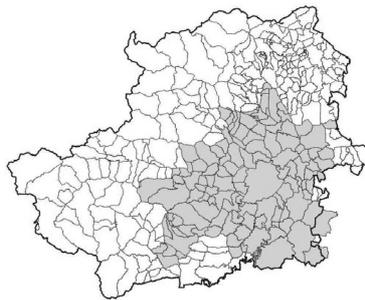
Figura 1.2. Delimitazioni dell'area metropolitana torinese secondo diversi studi

Nella figura 1.2d sono evidenziate in grigio scuro le MUA «Aree urbane morfologiche»

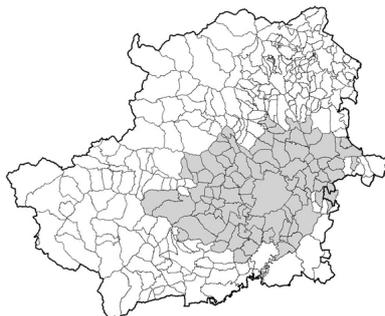
a) Mainardi e Tombola (1982)



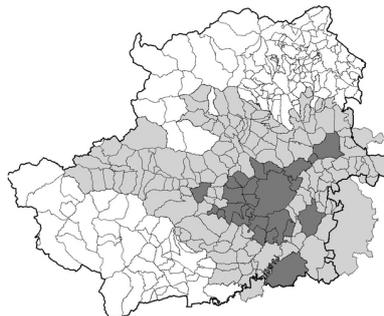
b) Bartaletti (2009)



c) OECD (2012)



d) ESPON (2011)



Più recentemente, l'OECD (2012) ha individuato e classificato le aree metropolitane europee secondo un criterio di interdipendenza: viene distinto un nucleo urbano ad alta densità (almeno 1.500 abitanti/kmq) e un hinterland costituito da quei comuni con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. L'area metropolitana torinese risulta costituita da 89 comuni, classificandosi al 28° posto fra le 31 «grandi» aree metropolitane che superano il milione e mezzo di abitanti¹⁰ (figura 1.2c).

corona suburbana pari ad almeno il 50% di quella della città centrale o superiore a 50.000 abitanti; i comuni che costituiscono tale area vengono identificati sulla base di parametri connessi alla densità di popolazione, ai trend di crescita demografica decennale, alla continuità edilizia e al tasso di pendolarismo.

¹⁰ Milano, Roma e Napoli sono al 5°, 6° e 8° posto in questo primo gruppo (le prime quattro sono Londra, Parigi, Madrid e Berlino). Palermo, Bologna, Firenze,

L'ESPON, l'osservatorio europeo sullo sviluppo spaziale, ha identificato le aree urbane morfologiche (MUA) e funzionali (FUA) presenti sul territorio europeo: le prime sono le aree metropolitane individuate secondo un criterio di continuità morfologica, le seconde sulla base del pendolarismo¹¹. La FUA torinese risulta costituita da 200 comuni; all'interno di essa sono individuabili più MUA: quella propriamente incentrata sul capoluogo, composta da 21 comuni, e poi singoli centri quali Avigliana, Carmagnola, Chieri e Chivasso. Nel territorio della provincia di Torino sono inoltre individuabili altre due FUA: una di 50 comuni gravitanti su Ivrea e una di 16 comuni su Pinerolo (figura 1.2d).

Da questa rassegna emerge una certa varietà negli ambiti territoriali inclusi nei molteplici tentativi teorici di delimitazione dell'area metropolitana torinese, varietà legata ai diversi fenomeni presi in considerazione (pendolarismo, caratteristiche demografiche e socio-economiche, continuità del tessuto insediativo), che, come si è già anticipato, spesso si dispiegano nello spazio su raggi diversi. Non a caso, come si dirà nel paragrafo 1.3, alcuni autori mettono in discussione l'opportunità di giungere a una delimitazione univoca delle aree metropolitane e propendono invece per soluzioni a geometria variabile, ciascuna adatta a governare un ben preciso fenomeno.

Benché dunque piuttosto differenziate, queste diverse delimitazioni sono accomunate da una caratteristica: si dispiegano su ambiti spaziali ben più ridotti rispetto all'intero territorio provinciale, «ribattezzato» Città metropolitana dalla legge 56/2014. Anche considerando i criteri dell'ESPON per le FUA (che portano alla delimitazione più estensiva dell'area metropolitana), questo è evidente nel caso torinese (dove restano esclusi gran parte del Canavese, dell'Eporediese, del Pinerolese e dell'alta Val di Susa) e nella maggior parte delle altre città metropolitane: Genova, Venezia, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina e Cagliari. A Trieste, Bologna, Firenze, Roma e Napoli le FUA tendono perlopiù a corrispondere al territorio delle attuali Città metropolitane. Solo

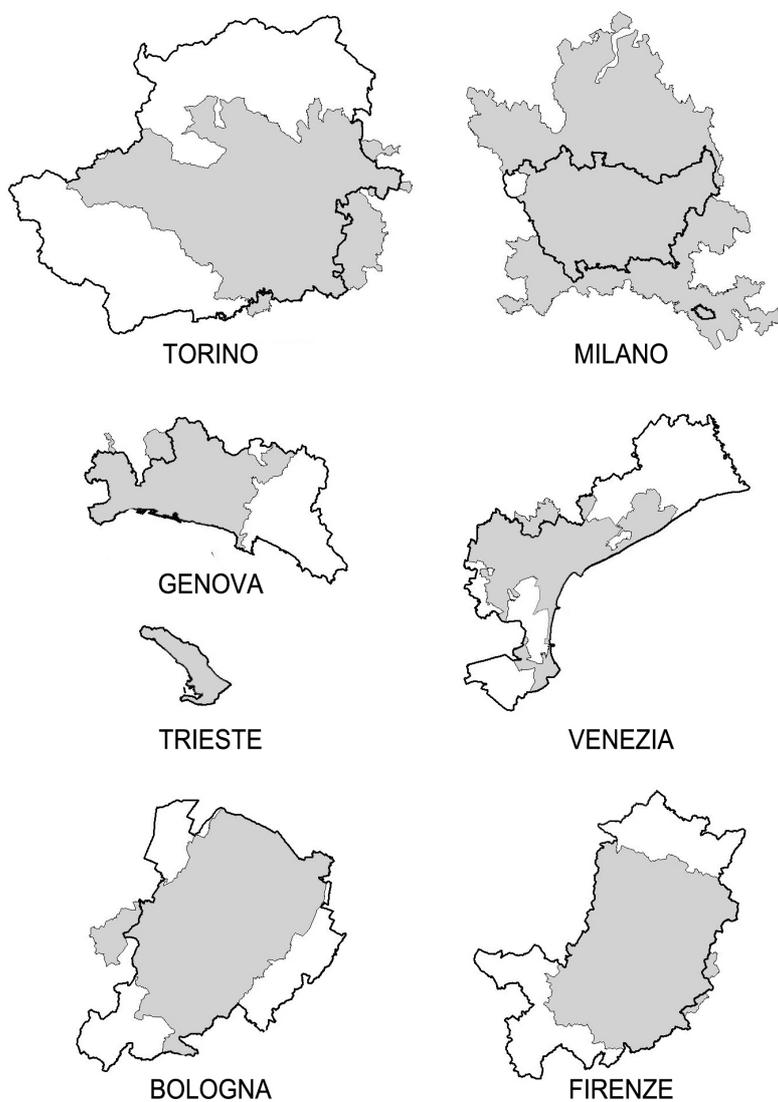
Genova, Catania, Bari e Venezia rientrano invece nel secondo gruppo, costituito dalle aree metropolitane con popolazione compresa tra 500.000 e 1.500.000 abitanti (fonte: OECD – Metropolitan Areas Database).

¹¹ Le MUA sono agglomerazioni di comuni – o singoli comuni – densamente popolati e contigui: devono avere una densità di almeno 650 abitanti/kmq o una popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Le FUA costituiscono il bacino di pendolarismo delle MUA: sono composte da tutti quei comuni in cui almeno il 10% dei residenti occupati va a lavorare in un comune della MUA (ESPON 2007, 2011).

a Milano la FUA ha un'estensione più che doppia rispetto all'ex provincia, comprendendo buona parte delle confinanti province lombarde (figura 1.3).

Figura 1.3. **La delimitazione delle aree metropolitane italiane (in grigio) in termini di «Functional urban area» rispetto ai confini provinciali**

Fonte: ESPON





Nel caso torinese, dunque, l'ente Città metropolitana istituito dalla legge 56/2014 si trova a governare un territorio più esteso di quello in cui direttamente si realizzano i processi di metropolizzazione. Assume quindi un ruolo cruciale la partizione di tale territorio in «zone omogenee», come previsto dalla suddetta legge, proprio per

cogliere le differenze tra tali aree e calibrare i processi di governo sulle specifiche dinamiche che le caratterizzano. Torneremo allora sulla perimetrazione di tali zone nel paragrafo 3.3.

1.3. MODELLO FUNZIONALE O STRUTTURALE?

Proprio perché si manifestano su scale spaziali che travalicano le partizioni amministrative, i processi di metropolizzazione, per essere governati, richiedono azioni e strumenti svincolati dai limiti dei confini amministrativi comunali. Un approccio di questo tipo può realizzarsi in molteplici forme di governo metropolitano, che si pongono lungo un continuum tra due modelli idealtipici: strutturale e funzionale¹².

Il modello strutturale, anche detto della sovra-comunalità, fa riferimento a un governo unico e formalizzato e si basa su enti eletivi di primo livello; i fautori di questa opzione sostengono la necessità di una riforma istituzionale e di una ridefinizione dall'alto dei diversi livelli di governo. Merloni (1986), ad esempio, interpreta la riforma metropolitana come strumento di canalizzazione istituzionale di conflitti altrimenti ingovernabili, puntando quindi su un governo unitario, munito di investitura elettorale diretta e sufficiente autorità; i comuni metropolitani sarebbero sì dotati di spazi di autonomia, ma il livello superiore di governo sarebbe provvisto di risorse sufficienti a dirimere le conflittualità.

Il modello funzionale punta, invece, su forme di cooperazione «dal basso»; è il modello dell'inter-comunalità che fa riferimento all'azione di cooperazione volontaria tra i comuni ed è fondato sul decentramento e sulla collaborazione. Si basa su varie modalità di funzionamento e sistemi di rappresentanza: modelli associativi sia di tipo generale (ad esempio associazioni per la pianificazione strategica) che specifico (ad esempio agenzie per l'ambiente metropolitano, per i trasporti, eccetera; per un dettaglio sull'area torinese,

¹² Bobbio (2002) evidenzia l'esistenza di approcci *hard* (ad esempio, l'«annessione» di comuni minori a un comune centrale, le città-stato e le città-regione tedesche o austriache), di opzioni di governi metropolitani di secondo livello (come le *Communautés urbaines* francesi: Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo, eccetera) e di modelli decisamente più *soft*, come le associazioni volontarie di comuni (New York, Los Angeles, San Francisco, eccetera) o la formazione di agenzie funzionali che agiscono su scala metropolitana, come gli *special districts* statunitensi, i *joint committees* nel Regno Unito, eccetera.

si veda il paragrafo 3.2). I sostenitori di questa opzione ribadiscono la convinzione che il coordinamento spontaneo dei promotori di politiche urbane attraverso forme di *governance* inclusiva possa garantire un più efficace governo dell'area vasta: per esempio, Urbani (1988) afferma che la variabilità nello spazio e nel tempo delle varie dinamiche di metropolizzazione mal si presta a essere governata da un'unica autorità metropolitana, e predilige per questo soluzioni funzionaliste più flessibili e a geometria variabile.

Entrambi i modelli presentano vantaggi per certi versi, svantaggi per altri. Le forme istituzionali dure (sovra-comunali ed elettive), maggiormente formali, sono istituzioni ingombranti – per la loro dimensione e per il peso politico che esercitano; esse, generalmente, tendono a incontrare ostilità e diffidenze da parte degli altri livelli esistenti di governo (comunale, provinciale o regionale). D'altro canto, le forme istituzionali morbide (inter-comunali e non elettive) facilmente mancano di un supporto tecnico adeguato e non possiedono l'autorevolezza che deriva dall'essere state elette (necessaria per affrontare efficacemente problemi quali le scelte localizzative di infrastrutture invise a livello locale, la perequazione territoriale e finanziaria, eccetera); esse, inoltre, se non sostenute da una regia forte, rischiano di dare troppo spazio alle istanze localistiche, di essere paralizzate dai veti e di impedire il raggiungimento di una visione d'insieme (Fedele e Moini 2006).

I due modelli sono riscontrabili nell'evoluzione degli assetti istituzionali delle aree metropolitane nell'Europa occidentale, le quali – pur nelle differenze legate ai contesti istituzionali dei diversi Paesi – si sono modificate secondo un percorso analogo. Negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, l'istituzione delle aree metropolitane secondo un modello strutturale era stata un'esperienza diffusa in molti Paesi europei, anche se aveva prodotto risultati ancora «acerbi», smantellati in gran parte durante gli anni Ottanta¹³. L'istituzione di aree metropolitane è ripresa in Europa con nuovo vigore durante gli anni Novanta, questa volta però secondo un modello prevalentemente funzionalista: proprio per cercare di ovviare alle resistenze dei vari livelli di governo locale e ridurre conflitti già emersi in passato, la maggior parte delle sperimentazioni ha riguardato non più tanto, com'era stato tentato in precedenza,

¹³ In particolare, alcuni problemi – ad esempio, il difficile rapporto tra i governi metropolitani e le altre istituzioni locali, una ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti non chiaramente definita o, ancora, una scarsa considerazione di questi problemi da parte dei cittadini – non avevano certo giocato a favore di queste prime sperimentazioni.

la creazione di un super-governo metropolitano seguendo un'ottica, per così dire, di *government*; esse hanno, semmai, perseguito un'ottica di *governance* metropolitana (Le Galés 2002), prediligendo un governo senza istituzioni forti, la diffusione di pratiche di interazione, la messa in rete di risorse e una maggiore condivisione delle responsabilità (Lanza e Spalla 2008). Negli ultimi dieci-quinici anni si è invece tornati nuovamente a creare apposite istituzioni di livello metropolitano, dotate di specifici poteri e strumenti di amministrazione secondo il modello strutturale, come si può evincere dagli esempi presentati nella scheda 1.1.

Scheda 1.1. Esempi europei di governi metropolitani

Berlino

Berlino costituisce uno dei Länder (stati federati) della Germania, ed è quindi una città-stato. La capitale tedesca assieme alla cintura metropolitana (appartenente al Land del Brandeburgo), la città di Potsdam, più alcune parti suburbane di circondari rurali (tra cui Barnim, Dahme-Spreewald, Havelland) fanno parte della Metropolregion Berlin/Brandenburg, una delle 11 regioni metropolitane tedesche, con compiti che vanno dalla sanità alla mobilità, all'ambiente, allo sviluppo economico, eccetera. Tale regione metropolitana conta una superficie di 30.370 kmq e una popolazione di oltre 6 milioni di abitanti.
[www.metropolregion-berlin-brandenburg.de]

Stoccarda

La Verband Region Stuttgart, istituita nel 1994, ha soprattutto la funzione di pianificare strategie di livello metropolitano in tema di sviluppo economico, trasporti e servizi pubblici. L'organo principale è l'assemblea regionale (Regionalversammlung, composta da 93 rappresentanti eletti) che a sua volta elegge presidente e direttore con compiti esecutivi. Fanno parte della città metropolitana, oltre a Stoccarda, 178 municipalità per una popolazione complessiva di 2,8 milioni di abitanti distribuita su 3.700 kmq.
[www.region-stuttgart.org]

Londra

È la città con la più lunga e ricca esperienza di sperimentazione metropolitana (il London County Council cominciò a operare dal 1889). Dal 2000 è la volta del GLA, Greater London Authority, un ente autonomo con compiti di indirizzo strategico e poteri in tema di trasporti, cultura, ambiente, sviluppo economico e sicurezza. Il GLA comprende la London Assembly, un'assemblea rappresentativa che, assieme al «sindaco metropolitano», organizza il funzionamento di un territorio di 1.570 kmq, diviso in 32 municipalità, con un totale di oltre 8,2 milioni di abitanti.
[www.london.gov.uk]

Manchester

La nascita, nel 2011, della GMCA (Greater Manchester Combined Authority) costituisce l'esito di un percorso di stretta collaborazione tra gli enti locali nell'ambito delle iniziative promosse dal lavoro più che ventennale della precedente struttura associativa AGMA (Association of Greater Manchester Authorities). Da quest'ultima la GMCA ha ereditato le funzioni da svolgere in materia di sviluppo economico, rigenerazione e trasporto. GMCA comprende la città di Manchester e altri 9 distretti circostanti, si estende per circa 1.276 kmq e conta 2,7 milioni di abitanti.

[www.manchester.gov.uk/]

Amsterdam

Istituita nel 2007, la Metropoolregio Amsterdam comprende il capoluogo, la sua area metropolitana e parte delle province di Noord-Holland e Flevoland. La responsabilità amministrativa dell'area metropolitana spetta all'Amsterdam Metropolitan Area Central Administration, con funzioni di mobilità, urbanistica, economia, ambiente, eccetera. Tale area metropolitana comprende 37 comuni, una superficie di circa 1.600 kmq e 2,4 milioni di abitanti.

[www.metropoolregioamsterdam.nl]

Barcellona

La nascita nel 2010 dell'AMB (Area Metropolitana de Barcelona) è stata preceduta dalla progressiva integrazione funzionale di alcune agenzie specializzate nell'implementazione di politiche di scala metropolitana (la Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona, con competenze in materia di pianificazione urbanistica, l'Entidad Metropolitana del Medi Ambient e l'Entidad Metropolitana del Transporte). L'AMB si configura come un ente territoriale di secondo grado (associazione di comuni a elezione indiretta) con competenze su territorio, ambiente, trasporto e mobilità; unisce 36 comuni per un totale di 640 kmq e 3,2 milioni di abitanti.

[www.amb.cat]

Parigi

Nei primi anni Duemila è stata promossa «dal basso» una Conferenza metropolitana alla quale hanno partecipato i sindaci della regione parigina, i presidenti delle EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale), i dipartimenti e la regione Île-de-France, per confrontarsi sui progetti territoriali di interesse condiviso. Nel giugno del 2009 tale struttura si è trasformata nel «syndicat d'études» Paris Métropole, un organo di natura volontaria con il compito di discutere e cercare soluzioni per un territorio di 2.546 kmq, distinto in 153 comuni, con un totale di 9,3 milioni di abitanti.

[www.parismetropole.fr]

Lione

Grand Lyon-Communauté Urbaine è l'associazione di comuni istituita con legge nazionale nel 1966; essa è dotata di competenze amministrative in diversi settori (sviluppo

economico, istruzione e cultura, ambiente, eccetera) e si basa sul lavoro del Conseil de la Métropole composto da 165 membri. Dal 2012 Grand Lyon è entrato a far parte del Polo metropolitano che riunisce quattro agglomerazioni (Lione, Saint-Étienne, Pays Viennois e Porte de l'Isère). Grand Lyon-Communauté Urbaine comprende 59 comuni, ha una superficie di 520 kmq e circa 1,3 milioni di abitanti.
[www.grandlyon.com]

1.4. VENT'ANNI DI FALLIMENTI LEGISLATIVI

I due modelli di governo metropolitano, strutturale e funzionale, sono riscontrabili anche in Italia, dove negli anni Novanta si è creata una situazione apparentemente contraddittoria: da un lato, si sono succedute una serie di leggi che tentavano di istituire un ente metropolitano di tipo strutturale (come si illustra nella scheda 1.2, con riferimento alla legislazione nazionale, e nel resto del paragrafo, con riferimento all'applicazione di tali leggi al caso torinese); dall'altro lato, a fronte dei ripetuti fallimenti di questo percorso normativo, si sono diffuse forme e pratiche di *governance* metropolitana dal basso, secondo un modello funzionale.

Scheda 1.2. La legislazione sulle città metropolitane in Italia

I primi tentativi di governo di aree urbane su scala metropolitana si ebbero all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, con i decreti ministeriali per la formazione dei piani territoriali intercomunali per le città di Torino e Milano, che però non vennero di fatto mai attuati*.

* Nello specifico torinese, il Piano intercomunale del 1954 risultò essere uno strumento elaborato dalla città per un territorio molto più ampio rispetto alla propria giurisdizione e senza un potere giuridico sufficiente per conseguire risultati efficaci (Corsico 2005). Per quanto riguarda Milano, invece, la proposta di un primo Piano intercomunale si insabbiò nel 1951 sia perché si scontrò con l'insofferenza dei comuni minori per una forma di pianificazione che confermava il ruolo egemonico del capoluogo, sia perché lo stesso comune di Milano, dopo l'approvazione del Piano Regolatore Generale nel 1953, si trovò impegnato in una difficile fase attuativa che non lasciava molto spazio a un allargamento delle prospettive (Romano 2007).

Il dibattito politico legato al tema della dimensione metropolitana e ai processi di metropolizzazione cominciò a delinearsi più chiaramente dalla fine degli anni Sessanta. In particolare, è con il *Progetto 80* (testo preliminare al Programma economico nazionale 1971-75) che si pose attenzione al tema delle aree metropolitane viste come i nuovi punti di partenza per la programmazione economica e infrastrutturale nazionale. Tale progetto, anche questo non attuato, si proponeva per l'appunto di dare un assetto metropolitano allo sviluppo di grandi città (Ruffolo e Barca 1970) e vedeva nella redistribuzione delle competenze tra Stato e Regioni (allora in via di strutturazione), attraverso politiche di regolazione del territorio e la costituzione sull'intero territorio nazionale di «un sistema di città», risposta istituzionale ai processi di metropolizzazione (Mariano 2011)**.

L'esigenza di un ordinamento specifico per le aree metropolitane continuò ad animare il dibattito politico anche negli anni successivi, tanto è vero che si possono contare, in quel periodo, altre forme di sperimentazione di governo di area vasta; a tal proposito si pensi, su tutte, all'esperienza dei Comprensori (Ferlaino 2009).

Fu solo però con gli anni Novanta, e in particolar modo con la legge 142/1990 denominata «Ordinamento delle autonomie locali», che si aprì la strada alla costituzione della cosiddetta Città metropolitana, ente territoriale di governo dell'area metropolitana con potestà statutaria propria. Nello specifico, la legge individuava due livelli di amministrazione locale ovvero la Città metropolitana e i Comuni, e indicava in un anno il periodo entro cui le Regioni avrebbero dovuto stabilire le nuove delimitazioni delle Città metropolitane, mentre non fissava scadenze per la distribuzione delle funzioni tra Città metropolitana e Comuni***.

La legge 436/1993 rese opzionale, e non più obbligatorio, l'atto di definire le aree da parte delle Regioni.

La legge 265/1999 (accolta poi nel Testo unico degli enti locali 267/2000) affidò la costituzione della Città metropolitana a Comuni e Province (che avrebbero dovuto adottarne lo statuto, indicarne l'articolazione interna e le funzioni, l'organizzazione, eccetera); entro 180 giorni le Regioni avrebbero dovuto definirne il perimetro.

Nel 2001 le Città metropolitane, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, furono elevate al rango di enti autonomi, al pari di Regioni, Province, Comuni.

** Anche gli obiettivi di *Progetto 80* furono presto disattesi poiché il processo di regionalizzazione si risolse, nella maggior parte dei casi, in una sorta di nuova forma di centralismo regionale (Rotelli 1999).

*** Venivano, inoltre, definiti come organi della Città metropolitana il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano. Le Città metropolitane individuate erano: Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia e Bari. La legge 42/2009 avrebbe poi istituito anche la Città metropolitana di Reggio Calabria. In realtà, tra il 1990 e il 2000 solo Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Toscana emanarono leggi regionali che definirono la delimitazione territoriale delle proprie Città metropolitane.

Nel 2009 la legge 42 sul federalismo fiscale ribadì il ridimensionamento del potere decisionale delle Regioni (cui sarebbe spettato solo un ruolo consultivo) rispetto all'istituzione delle Città metropolitane; queste ultime potevano essere create (permaneva, dunque, la facoltatività) su proposta di Comuni e Province****.

**** La Città metropolitana, una volta istituita, sarebbe stata governata da un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della Città metropolitana», composta dai sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana e dal presidente della Provincia (legge 42/2009, art. 23).

Questo tortuoso percorso normativo si è interamente riflesso a livello locale.

Si è già richiamato il Piano territoriale intercomunale (non attuato) dei primi anni Cinquanta, per il quale fu individuata un'aggregazione che comprendeva, oltre al capoluogo, 23 comuni limitrofi (figura 1.4a).

Nel 1972 un decreto del presidente della Giunta regionale individuò – nel più generale quadro di riforma che prevedeva l'istituzione dei Comprensori quali nuovo livello intermedio di governo – un ambito definito «area metropolitana», nel quale erano compresi 53 comuni suddivisi in due «cinture» attorno al capoluogo (figura 1.4b).

Il tentativo non diede risultati sul piano dell'attuazione. Analoga sorte ebbero le iniziative promosse negli anni successivi all'approvazione della legge 142/90: nel 1991 la Regione Piemonte presentò un disegno di legge (n. 151/91), mai convertito, contenente una proposta di delimitazione dell'area metropolitana (33 comuni in totale, figura 1.4c) e una prima indicazione delle sue competenze (cfr. Dematteis e Ferlaino 1991).

La questione metropolitana riemerse a fine anni Novanta, nell'ambito dell'elaborazione del primo Piano strategico (Torino Internazionale 2000). Volto a promuovere l'area metropolitana attraverso 6 linee strategiche (la linea 2 era per l'appunto denominata «Costruire il governo metropolitano»), il piano formulava la proposta di istituire una sede stabile di confronto e di elaborazione, la Conferenza metropolitana, basata sulla partecipazione volontaria dei Comuni dell'area. Tale Conferenza, attiva tra il 2000 e 2004, raggruppò 38 comuni, capoluogo compreso (figura 1.4d).

Figura 1.4. Le delimitazioni «istituzionali» dell'area metropolitana torinese

a) 1954



b) 1972



c) 1991



d) 2000



e) 2006



Queste esperienze, pur fallimentari dal punto di vista strutturale, hanno avuto ricadute positive in termini funzionali: è stata istituita nel 2003 l'Agenda della mobilità metropolitana (prevista dallo stesso Piano strategico) e più in generale sono nate molteplici forme di collaborazione intercomunale (che verranno descritte in dettaglio nel paragrafo 3.2).

Il secondo Piano strategico, del 2006, denominato esplicitamente «dell'area metropolitana di Torino», tentò di modellare su questa scala le strategie di crescita¹⁴, ma non produsse particolari passi in avanti sul tema del governo metropolitano.

Nello stesso anno venne costituito dal Comune di Torino un assessorato all'area metropolitana e nel 2007 fu firmato un protocollo d'intesa tra i sindaci dell'area metropolitana, chiamato «Tavolo metropolitano» e composto da 17 comuni (figura 1.4e), quale «luogo di cooperazione e confronto tra i sindaci dei Comuni dell'area metropolitana torinese, con l'obiettivo di: promuovere nuove occasioni di progettazione e cooperazione intercomunale anche attraverso il reciproco avvalimento di strutture e iniziative, a partire dalle esigenze manifestate dai Comuni; supportare e monitorare accordi e iniziative di cooperazione intercomunale già in atto; valorizzare il ruolo di enti, autorità e agenzie già operanti, che svolgono un'azione di coordinamento di politiche pubbliche a livello metropolitano» (<http://www.comune.torino.it/atlantemetropolitano/pdf/protocollo.pdf>).

Infine, il terzo Piano strategico della città, adottato ad aprile 2014, nella costruzione della visione di «Torino Metropoli 2025» riprende esplicitamente come ambito territoriale di riferimento i 38 comuni della Conferenza metropolitana del primo Piano.

I fallimenti appena illustrati dei tentativi di istituire per legge un'area metropolitana, sia a livello nazionale sia a livello torinese, derivano soprattutto da due fattori. Da un lato, l'istituzione di autorità di livello metropolitano è stata, sin da subito, fonte di controversie tra gli attori coinvolti, in particolare Regioni, Province e Comuni che, a vario titolo, temevano una riduzione dei propri ruoli politico-istituzionali, oltre che un ridimensionamento delle proprie competenze e/o la perdita della loro identità. Dall'altro lato, la soluzione di ritagliare un'area metropolitana comportava il dilemma della «ciambella»: che fare delle porzioni di territorio provinciali che restavano al di fuori dell'area metropolitana?

Per superare questi ostacoli, negli ultimi anni emerge la proposta di identificare il nuovo ente metropolitano con la provincia, evitando così al problema dei territori residuali ed evitando di aggiungere un nuovo livello amministrativo. Questa soluzione viene

¹⁴ «La trasformazione generata dall'economia della conoscenza trova il proprio campo di applicazione nelle aree metropolitane, perché in questi territori la concentrazione e diversificazione di funzioni, di popolazione, di interessi e di possibilità raggiungono un livello di complessità e dimensione sufficiente» (Torino Internazionale 2006, 11).

delineata per la prima volta dalla legge 135/2012, che all'articolo 18 prevedeva l'istituzione, entro il 1° gennaio 2014, delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con la contestuale soppressione delle relative province, coi cui confini la nuova istituzione avrebbe coinciso. La legge 135 istituiva poi in ciascuna provincia interessata una conferenza metropolitana, composta dal presidente della Provincia e dai sindaci dei Comuni del territorio, il cui compito avrebbe dovuto essere quello di elaborare lo statuto provvisorio della Città metropolitana entro il novantesimo giorno precedente la scadenza prevista per l'istituzione dell'ente. La fine dei lavori delle conferenze metropolitane era fissata per il 1° novembre 2013.

Anche la legge 135/2012 si è però risolta in un fallimento. Dapprima il comma 115 del maxi-emendamento del Governo alla Legge di stabilità 2013 ha rimandato di un anno le scadenze previste dal provvedimento. Nel luglio 2013 è poi intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale che ha reso nulle le disposizioni relative alle Province contenute all'interno della legge stessa, rigettando la legittimità dei provvedimenti riguardanti le Città metropolitane e il tentativo di «svuotamento» delle Province precedente alla legge 135/2012, che era stato rappresentato dalla legge 214/2011. Anche quella legge apparteneva alla stagione delle riforme emergenziali causate dalla crisi economica.

Occorrerà dunque attendere il 2014 per vedere nascere le Città metropolitane, come si illustrerà nel prossimo capitolo.

IN SINTESI

- Dal dopoguerra si sono sviluppati, in Italia come in gran parte del mondo occidentale, processi che hanno determinato la formazione di «aree metropolitane». Queste sono costituite da una città centrale di grandi dimensioni e da un numero ampio di comuni limitrofi minori e sono caratterizzate da un'alta concentrazione di popolazione e di attività economiche, oltre che da forti interrelazioni.
- Le diverse metodologie sviluppate per individuare i confini spaziali di questi processi mostrano, nel caso torinese, come l'area metropolitana si sia progressivamente estesa fin oltre la seconda cintura, ma resti ben lontana dal coprire tutto il territorio provinciale.
- Esistono due modelli principali di governo delle aree metropolitane: uno strutturale, che prevede un livello sovra-comunale elettivo, e uno funzionale, basato invece sulla cooperazione volontaria inter-comunale.
- In Italia, per vent'anni a partire dal 1990, si è tentato di istituire legislativamente forme di governo metropolitano di tipo strutturale, relative ad ambiti territoriali intermedi tra il livello comunale e quello provinciale e corrispondenti a quelli su cui si sviluppano i processi di metropolizzazione. Tali tentativi sono però falliti, a Torino come in tutte le altre aree metropolitane, da un lato per l'opposizione di Regione, Province e Comuni, dall'altro per la difficoltà nel definire il destino dei territori provinciali residuali.