



## **COMMISSIONE DI LAVORO RECS-ANCI SULLE CITTÀ METROPOLITANE**

**Una ricognizione dei contesti territoriali individuati come  
regioni urbane o aree urbane nelle nove città metropolitane**

**Materiali di lavoro  
Febbraio 2010**

**Intervento** di Bruno Dente, Politecnico di Milano e Comitato Scientifico ReCS

**Dossier "Città metropolitane"** a cura di Alfredo Esposito

I materiali qui raccolti contengono l'intervento del prof. Bruno Dente di commento al Dossier "Città metropolitane" (a cura di Alfredo Esposito) e il relativo Dossier. L'intervento e il Dossier sono stati presentati all'incontro della Commissione di lavoro ReCS-ANCI tenutasi il 10 dicembre 2009 a Venezia.

## INTERVENTO DI BRUNO DENTE

Il "Dossier Città Metropolitane", realizzato da Alfredo Esposito per la ReCS, contiene un inventario delle proposte e delle ipotesi che le città metropolitane - indicate nella legge-delega sul federalismo fiscale, non quelle previste dalla L.142/90 - hanno costruito nel corso di questi anni e offre l'opportunità per una serie di considerazioni e approfondimenti sia specifici che di sistema sullo stato delle esperienze, del dibattito e delle prospettive per la costituzione delle città metropolitane nel nostro paese.

Il destino del dibattito sulle città metropolitane è oggettivamente curioso: è appunto dalla 142/90 che sono previste dalla normativa, con la riforma del Titolo V sono addirittura previste dalla Costituzione della Repubblica Italiana, tuttavia di passi formali verso la loro costruzione non ne sono stati fatti, trovando ostacoli per vari motivi.

Un motivo fondamentale, forse quello innegabilmente più rilevante, è l'aspetto politico-elettorale, ovvero qualunque costruzione di città metropolitana in forma di ente locale direttamente eletto, come del resto previsto dalla Costituzione, implicherebbe automaticamente lo scioglimento di tutti gli enti locali e le rielezioni, oltre ad altre questioni più tecniche legate a scadenze elettorali molto differenziate, accorciando o allungando i mandati elettorali, quindi con problemi politico-pratici di chiarissima evidenza, da annoverare nelle ragioni del non fare.

Oltre a questo, la vera questione è che non è chiaro 'cosa sia' la città metropolitana.

Intanto si può provare a centrare la questione sostanzialmente su **due dimensioni**: '**che cosa dovrebbe fare**' la città metropolitana come il nuovo ente locale e '**quanto è grande**' la città metropolitana, entrambe con proposte, soluzioni e posizioni sviluppate caso per caso in maniere molto diverse, come emerge dal dossier.

### *Le funzioni della città metropolitana*

Per quanto riguarda la **prima dimensione**, le **funzioni**, ci sono tre gruppi di esse che vengono menzionate costantemente quando si parla di città metropolitana.

**Un primo gruppo di funzioni** è quello su cui c'è meno discussione di tutte e sono le politiche di sviluppo e di infrastrutturazione: l'assetto macro del territorio, quindi l'innervamento con infrastrutture logistiche di trasporti, la costruzione di poli sia per quanto riguarda i trasporti sia per quanto riguarda cose più ampie o diverse, come per

esempio poli universitari o poli di ricerca, o poli industriali, anche se oggi di questo si parla probabilmente meno.

Avendo visto qualche *Territorial Review* dell'OCSE in passato riferita a situazioni italiane e a situazione non italiane, questo è l'aspetto più forte nell'idea della necessità di costruzione di un'entità che venga chiamata in qualche modo area metropolitana.

Il problema, legato agli assetti rispetto a questo primo gruppo di funzioni è fondamentalmente duplice.

Il primo problema è che probabilmente non c'è bisogno di un ente per fare queste cose, nel senso che per fare scelte macro sul territorio di questo tipo forse non c'è bisogno di costruire una soggettività, oltre alla questione dell'ambito territoriale di competenza. Il caso più ovvio è il caso milanese, in cui non c'è dubbio alcuno che se qualcuno ragiona sulla regione urbana milanese, come ha fatto la Provincia di Milano nell'ambito del progetto strategico "Città di città", e come ha fatto la stessa OCSE nell'ambito della *Territorial Review*, non può non includere Piacenza, non può non includere Novara e non può non includere tutta la sponda piemontese del Lago Maggiore, che ha sempre avuto come riferimento Milano piuttosto che Torino.

Il secondo problema è che rispetto a queste grandi scelte c'è una concorrenza forte da parte di un ente esistente, che si chiama Regione. È evidente che le Regioni, per fare questo tipo di scelte, hanno bisogno del consenso e dell'accordo delle comunità locali, ma alla fine queste scelte sono sempre scelte regionali, come nel caso, sempre dell'area metropolitana milanese, della pedemontana o la tangenziale, per parlare di autostrade, e come dimostrano peraltro vicende già concluse entro certi limiti con successo, sia pure con tempi molto lunghi, del passante ferroviario di Milano e dell'aeroporto della Malpensa.

In sintesi quindi questa prima dimensione funzionale, la dimensione delle politiche è sicuramente quella meno controversa di tutte, però d'altra parte sconta questi due problemi: il primo è che forse non c'è bisogno di un ente per farle (e non si sa dove finisce l'eventuale ambito territoriale) e il secondo è che c'è la concorrenza forte della Regione.

**Il secondo gruppo di funzioni**, che è emerso molto più vagamente nei casi indagati, è l'area dei servizi pubblici e in particolare dei servizi pubblici a rete come l'acqua, i trasporti pubblici locali, il ciclo dei rifiuti, eccetera.

Questa è sempre stata indicata come una forte area di interesse, nel senso che nella 142/90 certamente si pensava alla necessità di approfittare anche dell'efficienza delle economie di scala derivanti dal servire un'area più vasta di quella del Comune capoluogo che in alcune situazioni è una parte relativamente molto piccola, rimanendo al caso del Comune di Milano più o meno un terzo di qualunque definizione di area metropolitana

milanese, diversamente dal caso di Firenze, dove è circa la metà, dal caso di Torino dove è dell'80%, anche questa questione che i legislatori tendono a non tenere mai in conto.

Questa idea che la città metropolitana, e quindi un ente eletto, diventava il titolare dei servizi pubblici a rete, al fine essenzialmente di sviluppare le economie e le esigenze che una dimensione più ampia poteva garantire, si è scontrata sostanzialmente con due cose: la prima è la proprietà delle utilities, non più solamente pubbliche e la seconda è che nel frattempo sono state privatizzate e liberalizzate, in alcuni casi quotate in borsa; sono quindi diventate private, sono più grandi, hanno approfittato delle economie di scala non necessariamente attraverso la contiguità territoriale.

La titolarità della concessione di questi tipi di servizi pubblici potrebbe anche essere passata alla città metropolitana, ma certamente pone diversi e significativi problemi, anche semplicemente dal punto di vista patrimoniale, nonostante moltissime città hanno mantenuto quote anche rilevanti di controllo sulle società, esse sono di fatto private e in molti casi quotate in borsa, particolare questo di una certa rilevanza; tra l'altro nell'ipotesi prevista dalla legge 142/90 della divisione in municipalità del Comune metropolitano, il problema è a chi spettano le quote azionarie detenute dal comune, anche questo un elemento rilevante.

Quindi questa seconda funzione, la gestione dei servizi pubblici, ha progressivamente perso non tanto di importanza, è citata per esempio in progetti napoletani, però non è più nel proscenio del discorso; essenzialmente quando si pensa alla gestione dei servizi pubblici si pensa alle ex municipalizzate rispetto alle quali il problema della proprietà, dell'area di riferimento, eccetera, si pone in termini molto differenti.

**Il terzo gruppo di funzioni** sono quelle amministrative propriamente dette in cui molta dell'attenzione è rivolta alle funzioni urbanistiche, anche perché sono quelle che sembrano avere maggiore rilevanza se non altro dal punto di vista economico (attraverso gli oneri di urbanizzazione), e comunque sono una delle leve fondamentali che i Comuni hanno rispetto allo sviluppo economico locale.

Inoltre c'è una vasta serie di funzioni amministrative, come il controllo dell'inquinamento, controllo del traffico, la stessa vigilanza urbana, eccetera, non necessariamente legate allo sviluppo né con il rapporto diretto con il cittadino. A questo gruppo di funzioni ha fatto riferimento forse l'esperienza di città metropolitana più compiuta, volontaristica, che è la Conferenza metropolitana di Bologna, la quale ha potuto anche superare una serie di difficoltà di natura politica proprio perché aveva costruito, attraverso una cooperazione apparentemente abbastanza forte tra Provincia e Comune capoluogo, degli uffici che hanno mantenuto questa attenzione, fornendo servizi, consulenza, modelli di funzionamento ai Comuni dell'area metropolitana.

A questo terzo gruppo apparteneva anche il progetto del piano strategico di Firenze, cioè il progetto di costruzione dell'Unione dei Comuni dell'area urbana fiorentina. La scelta

forte era stata quella di ignorare quasi completamente sia le grandi scelte di infrastrutturazione - nel caso di Firenze legate alla rivoluzione che avverrà con l'alta velocità, con la liberazione dei binari in superficie per nuove infrastrutturazioni su ferro e insieme al piano delle tramvie -, di ignorare abbastanza la questione dei servizi pubblici - il Comune aveva fatto la scelta di distribuire una quota dell'azionariato di alcune utilities ai Comuni contermini - e invece di fare un progetto sostanzialmente di costruzione di un'unione di Comuni la quale mettesse insieme i servizi amministrativi, dall'ufficio tecnico al controllo del traffico alla vigilanza urbana, ottenendo al tempo stesso sia obiettivi di efficienza sia di riduzioni dei costi e di efficacia perché ovviamente su una dimensione più ampia era possibile anche migliorare la qualità di certi servizi.

Riepilogando questi sono i tre gruppi di tematiche funzionali: il primo, dello sviluppo e delle infrastrutture, a cui si fa generalmente riferimento ma con il problema di costruire un ente che si pone quasi in esplicita concorrenza con la Regione su scelte di quelle dimensioni; il secondo, dei servizi pubblici, che a metà degli anni '90 è entrato in una sorta di crisi, essenzialmente perché è legata alla vicenda dei servizi pubblici locali e delle liberalizzazioni, andando a interferire pesantemente; il terzo, delle funzioni, che è invece presente però soltanto una minoranza di proposte.

### ***La dimensione della città metropolitana***

La **seconda dimensione** del problema è a **quale territorio** devono fare riferimento le città metropolitane, con risposte locali anche qui differenziate ma che possono cogliersi in tre fondamentali aree di riferimento.

La **prima area territoriale** di riferimento è essenzialmente **sovraprovinciale**, esplicitamente menzionata nei casi di Venezia (Padova-Treviso-Venezia) e di Firenze (Firenze-Prato-Pistoia), anche oggetto di una decisione formale da parte della Regione Toscana. A questo gruppo si può aggiungere anche un altro caso, che forse non ha queste ambizioni di costituire un ente o una città metropolitana, che è l'Unione delle Province del Nord ovest (che praticamente comprende quasi tutte le Province, da Piacenza fino a Torino, passando ovviamente per Milano, Novara, Vercelli, Alessandria, eccetera) comunque della dimensione di riferimento OCSE per la Territorial Review di Milano, per quelle politiche di infrastrutturazione e di sviluppo prima citati, rispetto a cui valgono gli stessi problemi.

Una **seconda area territoriale** proposta è di dimensione **provinciale** e comprende quasi tutti i comuni della Provincia della città metropolitana o curiosamente tutta in alcuni casi. Questo modello non a caso è stato avanzato dalle Province o in accordo con esse. Un caso

in cui comprende quasi tutto il territorio provinciale è Bologna, dove praticamente tutti i Comuni della Provincia, fuorché il comprensorio imolese più legato alla Romagna che all'Emilia, fanno parte della Conferenza metropolitana. A questo gruppo appartiene anche certamente la più recente proposta di Bari, le perimetrazioni che sono state determinate a Genova da una legge regionale e le ipotesi napoletane, ad oggi solo sulla carta.

La **terza area territoriale** è infine una quella **urbana**, chiarissima nel caso veneziano, in cui convergono fondamentalmente cinque Comuni, nell'ipotesi dell'Unione dei Comuni fiorentini, con undici Comuni contermini, e infine nel caso delle proposte torinesi in cui oggettivamente il numero di Comuni coinvolti è abbastanza basso, ma l'80% dell'area è rappresentata dal Comune capoluogo.

Queste sono le tre dimensioni, che ovviamente corrispondono almeno parzialmente, ma non in maniera automatica, alle tre tipologie funzionali prima introdotte; esse si dispongono quasi sulla diagonale di un'immaginaria matrice, nel senso che permane l'idea di un'area urbana in cui vi è un Comune più grosso che gestisce fondamentalmente servizi di natura amministrativa (salvo quelli a diretto contatto con i cittadini, i cosiddetti servizi di prossimità), c'è un'area provinciale o semiprovinciale a cui corrispondeva, almeno in passato, la logica dei servizi pubblici e dei servizi pubblici a rete, e c'è un'area sovraprovinciale a cui corrispondono queste politiche di infrastrutturazione e sviluppo.

### ***La Legge-delega sul federalismo fiscale***

Queste sono le soluzioni che sono sul campo; su queste soluzioni interviene come un tornado la Legge-Delega sul federalismo fiscale, la quale all'articolo 23 dice sostanzialmente che ogni città metropolitana è istituita con una separata legge, nella forma di decreto delegato, emessa dal governo, riprendendo lo schema legislativo del Disegno di Legge della Carta delle Autonomie Amato-Lanzillotta del governo Prodi.

Quindi, dice la prima cosa: le città metropolitane possono essere diverse, possono essere diverse essenzialmente perché hanno dei separati decreti delegati che le devono istituire e quindi - pur ispirandosi agli stessi principi che però non sembrano essere più particolarmente stringenti - possono essere fra di loro diversi. Salvo quello che poi dirò.

La seconda cosa che dice però, è che questi decreti delegati possono essere emanati soltanto a valle di una procedura che vede la proposta avanzare o dal Comune capoluogo della Provincia, o dal Comune capoluogo e da altri Comuni contermini, o da altri Comuni contermini e dalla Provincia e la proposta di istituzione deve comprendere i Comuni proponenti.

Qui si avvertono subito alcuni problemi soprattutto di geografia amministrativa. La dimensione dei comuni in Italia varia in maniera molto significativa da regione a regione: la regione con il maggior numero di Comuni è la Lombardia, ma questo non è rilevante quanto il Piemonte che è la regione con i Comuni più piccoli, 1.100 Comuni con una

popolazione di 4.000 abitanti, per raffronto l'Emilia Romagna ne ha 370 e la Puglia circa 150. Il problema è che mettere insieme ad esempio il 20% dei Comuni della provincia di Torino vuol dire arrivare a Ceresole Reale, sostanzialmente contermina alla Val d'Aosta, fuori da ogni logica di area metropolitana torinese. La Conferenza metropolitana di Torino non rispetta e non può rispettare questo requisito, se vuole avere una qualche dimensione urbana, comprendendo nella proposta trentotto Comuni, che sono circa il 12% della provincia di Torino. Migliore la situazione della proposta fiorentina, del tutto analoga dal punto di vista della dimensione della proposta torinese, comprendendo solo che undici Comuni sono il 25% dei Comuni della provincia di Firenze. Analogo caso è certamente quello di Bari, dove i Comuni coinvolti peraltro sono anche molti di più.

Questa legge dice che per fare una città metropolitana ci vogliono queste quantità in termini di Comuni e anche in termini di popolazione, dove grosso modo valgono le precedenti considerazioni.

Dice anche, implicitamente, che la città metropolitana non può essere sovraprovinciale, di fatto escludendo tutte le proposte di tale natura.

Dice che le funzioni fondamentali della città metropolitana sono le attuali funzioni della Provincia, in attesa dell'emanazione della Carta delle Autonomie, aggiungendo in maniera generica una pianificazione territoriale generale delle reti infrastrutturali e una strutturazione dei sistemi coordinati di servizi pubblici, e infine la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, che è l'unico caso di federalismo competitivo, sia pure a livello amministrativo, approvato in Italia.

In più dice che alle città metropolitane - le otto città previste dalla legge - verrà garantita una più ampia autonomia di entrate di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni di esercitare in forma associata congiunta nei limiti degli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente, che dovrebbe essere il forte elemento motivante.

Per quanto riguarda la *governance* di queste città metropolitane, quello che prevede l'articolo n. 23 della Legge-Delega sul federalismo fiscale prevede sostanzialmente che la città metropolitana sia retta da un'assemblea composta dai Sindaci dei Comuni che ne fanno parte, il tutto specificando tra gli obiettivi che bisogna escludere la corresponsione di emolumenti, come curioso principio generale.

### ***Gli scenari possibili nel quadro attuale***

Rispetto a questo quadro si intravedono sostanzialmente tre possibili strade.

La **prima possibilità** è che questa normativa della Legge-Delega sul federalismo fiscale non sia ritenuta di interesse rilevante, in quanto non implementa nulla o quasi che non si possa entro certi limiti già fare, offre una maggiore autonomia di entrata o di spesa ma non specifica quale, quindi non è chiaro quali scenari effettivamente apra.

Anche nei casi in cui dal punto di vista parametrico ci fossero le condizioni per l'istituzione le attese sono oggi diverse dalle proposte avanzate come nel caso dell'Unione dei Comuni fiorentini: questi eserciterebbero funzioni provinciali, ma non quelle per cui era stata pensata l'Unione stessa, eventualmente da aggiungere, con l'obbligo per altre poco congrue al progetto ipotizzato

La **seconda possibilità** è quella di manifestarne l'interesse, perché in tempi di crisi, sia pure una promessa di maggiore autonomia di entrate e di spesa può essere comunque una scommessa che vale la pena di correre; questo non comporta grandi modifiche dell'attuale situazione per quanto riguarda alcune città, come nel caso di Bologna e Bari, più o meno in linea con il tipo di azioni già in corso, con una dimensione territoriale che comprende circa la maggioranza della provincia, e quindi questa ipotesi potrebbe essere un'ulteriore possibilità.

La **terza possibilità** non è alternativa alla prima ma in parte alla seconda, e parte dalla considerazione che si fa riferimento a una situazione transitoria in attesa dell'emanazione della Carta delle Autonomie, in vista di una situazione a regime che si ricorda in base alla Costituzione prevede l'elezione diretta per la città metropolitana e non viene prevista invece dalla Legge sul federalismo fiscale.

Si tratta di tornare a ragionare su cos'è questa città metropolitana o meglio, come si differenzia questa città metropolitana - che bene o male secondo questa logica avrà una dimensione semi o interamente provinciale - dalle Province ordinarie, perché questo diventa l'effettivo problema, cosa c'è di diverso tra la città metropolitana e le Province ordinarie? Una delle risposte è, ovviamente, i poteri in materia urbanistica, però si ricorda che ormai la legislazione urbanistica, essendo regionale, è talmente differenziata sul territorio che la legge dello Stato può fino a un certo punto dire quali sono i compiti; può dire quali sono i compiti degli enti locali, però nel momento in cui la legge urbanistica regionale distribuisce le funzioni in una maniera diversa, non ci sono margini per alternative. Quindi dire che alla città metropolitana spetta la pianificazione urbanistica, può significare delle cose molto diverse tra Lombardia, Piemonte, Veneto, Puglia e soprattutto nelle Regioni a statuto speciale.

### ***Città metropolitane e pianificazione strategica***

Nella questione ha assunto un certo rilievo il ruolo della pianificazione strategica dato che ormai l'ampia gamma di casi ci riporta la certezza che tutti i piani strategici di seconda generazione tendono a essere metropolitani, che in tutte le esperienze, a partire da quella storica di Barcellona che costituisce il paradigma, tutti i piani diventano metropolitani, rispetto ai piani strategici di prima generazione che in buona parte delle

situazioni nazionali e straniere in cui si sono verificate erano fortemente accentrati sull'area urbana e quindi sul Comune e sull'area urbana più vicina.

Quindi, da questo punto di vista, i piani strategici, e qui l'interesse della Rete delle Città Strategiche, diventano un punto di riferimento rilevante anche per definire che cosa deve fare questa dimensione.

Un esempio è riferibile a due situazioni, Londra e Barcellona, dove negli anni passati sono stati ristrutturati i sistemi di governo del trasporto pubblico locale. A Londra - dove è stata costituita la Greater London Authority, un ente relativamente debole dal punto di vista amministrativo, molto visibile dal punto di vista politico, dove però sostanzialmente i poteri forti sono rimasti ai Boroughs, cioè ai Comuni - viene costituita un'agenzia che si chiama Transport for London per le funzioni tipiche del trasporto pubblico locale (integrazione dei tariffari, integrazione e pianificazione della rete, eccetera), dimostrando la necessità di realizzare un'agenzia costruita dall'alto, considerando infattibile una strutturazione dal basso. A Barcellona, dopo tanti anni di piano strategico, non si è percorsa assolutamente quella strada, si è sviluppata un'azione dal basso, con apparentemente poteri estremamente limitati e molto volontaristici, che fa esattamente le stesse cose e che funziona egualmente bene. Questo esempio è tratto da uno studio di dottorato partito proprio con la necessità di costruire l'istituzione per arrendersi all'evidenza che non era quella la forma necessaria. Non lo era soprattutto perché a Barcellona c'è una lunga storia di pianificazione strategica, una lunga storia di cooperazione a quel livello e anche quello che oggi si dice un patrimonio di capitale sociale di fiducia superiore a quello di altre situazioni, e forse anche perché gli enti erano tanti mentre a Londra erano pochi e mettere d'accordo tra loro pochi enti è paradossalmente più difficile che metterne d'accordo tanti, ma queste sono altre questioni, anche se connesse alla pratica della pianificazione strategica.

Rispetto alla costituzione delle città metropolitane la dimensione di pianificazione strategica pone al suo centro proprio il problema di che cosa abbiamo bisogno e il processo renderebbe la transizione territoriale più facile, se fosse esplicitamente tematizzato, come nel caso del secondo piano fiorentino, ma che dovrebbero centrare anche altre pianificazioni strategiche, comunque estremamente utile e necessaria anche in situazioni più deboli dove avere una pianificazione sovracomunale ha se non altro favorito la cooperazione tra Comuni, che in molte situazioni è il vero problema, e anche della Provincia.

Da questo punto di vista la pianificazione strategica diventa particolarmente rilevante qualunque sia l'ipotesi a regime che farà la Carta delle Autonomie e indipendentemente dal lungo e complicato percorso normativo che attende l'approdo di queste norme.

TABELLA DI SINTESI

AREA METROPOLITANA	Soluzioni/Ipotesi	Comuni	Su totale provincia	Popolazione	Su totale provincia	Interna alla Provincia?
<b>Bari</b>	Associazione volontaria tra comuni	31	65%	969.065	60%	SI
<b>Bologna</b>	Conferenza metropolitana	51	85%	862.490	90%	SI
<b>Firenze</b>	Proposta Unione di Comuni Conferenza metropolitana area FI-PO-PT	11 73	25% >100%	631.465 1.506.098	65% >100%	SI NO
<b>Genova</b>	Perimetrazione	41	61%	736.188	83%	
<b>Milano</b>	Nessuna ipotesi reperita					
<b>Napoli</b>	1. Ipotesi area vasta 2. Ipotesi area provinciale 3. Ipotesi area ristretta (a) 4. Ipotesi area ristretta (b)	129 92 42 75	>100% 100% 46% 82%	3.690.334 3.082.756 2.328.169 2.899.035	>100% 100% 75% 94%	NO SI SI SI
<b>Reggio Calabria</b>	Nessuna ipotesi reperita					
<b>Torino</b>	Conferenza metropolitana Tavolo Metropolitan	38 17	12% 5,4%	1.502.443 1.324.098	66% 59%	SI SI
<b>Venezia</b>	Perimetrazione PATREVE	5 243	11% >100%	350.352 2.576.756	42% >100%	SI NO

## **BARI:**

### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Bari il dibattito su un possibile governo per l'area metropolitana veniva avviato nel 1990 con una proposta di perimetrazione che comprendeva 44 Comuni con una popolazione complessiva di 1.400.000 abitanti.

Tale proposta non ebbe alcun esito in quanto le sue vicende si intrecciarono con quelle della costituzione della nuova Provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT) e l'area metropolitana di Bari non venne mai formalmente delimitata.

Altra esperienza di aggregazione di comuni fu la creazione dei Patti Territoriali per la gestione dei finanziamenti della Comunità Europea. Il Patto Territoriale dell'Area Metropolitana di Bari coinvolgeva 9 comuni: Adelfia, Bari, Bitetto, Bitritto, Casamassima, Modugno, Sannicandro di Bari, Triggiano, Valenzano, creati con l'obiettivo di acquisire i finanziamenti del Programma Operativo Regionale Puglia 2000-2006 e di realizzare una strategia di Marketing Territoriale metropolitano.

Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane furono avviati, accanto ai POR, i Progetti Integrati Territoriali, con l'obiettivo analogo di sostenere lo sviluppo territoriale.

Il POR Puglia 2000-2006 e il relativo Complemento di Programmazione individuavano dieci PIT di cui uno riguardava l'area metropolitana di Bari e comprendeva 16 comuni (Adelfia, Bari, Binetto, Bitetto, Bitritto, Capurso, Casamassima, Cellamare, Mola di Bari, Modugno, Palo del Colle, Sannicandro, Triggiano, Valenzano, Noicattaro e Rutigliano). L'area interessata copriva una superficie di circa 660 Km<sup>2</sup> con una popolazione di oltre 560 mila abitanti.

Tra gli obiettivi del PIT c'era quello di realizzare una rete di "città fortemente connessa" potenziando il ruolo assunto dal sistema metropolitano di Bari nel rapporto con le direttrici di scambio regionali, nazionali e internazionali, sviluppando il territorio come sistema socio-economico omogeneo, caratterizzato da un elevato livello d'interconnessione interna e di integrazione a livello produttivo, sociale e amministrativo fondata sulla più ampia diffusione dei sistemi a rete.

Nel 2004, dopo una lunga disputa, è stata creata la sesta provincia pugliese, Barletta-Andria-Trani, che comprende dieci comuni di cui sette precedentemente inclusi nella provincia di Bari.

I comuni interessati erano inizialmente dodici di cui nove appartenenti alla provincia barese; questi ultimi sono stati chiamati ad esprimersi sull'adesione alla nuova provincia e

due comuni, Corato e Ruvo di Puglia, hanno scelto di rimanere a far parte dell'Area Metropolitana di Bari.

Nel 2005<sup>1</sup> è stato presentato dal Comune di Bari alla Regione Puglia un progetto pilota per un nuovo modello di governance e pianificazione strategica metropolitana dell'area di Bari, con l'obiettivo di creare una struttura per la pianificazione strategica con una sede, un sito Internet, un Comitato scientifico, uno staff di ricerca e sviluppo.

Il progetto ha portato alla costituzione dell'Associazione BA-2015 Piano Strategico Metropoli della di Bari al fine di promuovere attività di ricerca, sviluppo e marketing del territorio.

La pianificazione strategica nell'area barese avviata tra il 2004/2005 ha portato alla sottoscrizione il 12 ottobre 2006, con deliberazione della Giunta Municipale di Bari n. 846, di un protocollo d'intesa firmato dalla Provincia di Bari e da 30 Comuni compreso il Capoluogo (Patto per la pianificazione strategica di Terra di Bari).

Nel 2007 la Provincia di Bari e i Comuni sottoscrittori del patto hanno costituito un associazione al fine di rafforzare le politiche di area vasta con l'obiettivo di proporre una vera e propria Unione di Comuni.

Ad oggi nell'area barese relativamente al dibattito sull'area metropolitana si delinea il seguente scenario:

**Città metropolitana, 31<sup>2</sup> comuni area barese esclusa (Murgia e Val D'Itria)/Strumento di governo Piano Strategico Metropoli Terra di Bari - Ba2015**

Abitanti	969.065
Comuni	31
Superficie	km <sup>2</sup> 2.270
Densità	ab./km <sup>2</sup> 258

Come si può osservare lo scenario che si va definendo si avvicina notevolmente alla dimensione dell'area provinciale di Bari che ha 1.596.364 abitanti, 48 comuni, una superficie di 5.138 km<sup>2</sup> e una densità di popolazione pari a ab./km<sup>2</sup> 310.

<sup>1</sup> Con delibera di G.C. n° 314 del 29.04.05 il Comune di Bari ha approvato il protocollo d'intesa per la presentazione di una proposta progettuale relativa alla realizzazione di "Piani Strategici per le Città e le Aree Metropolitane" (D.G.R. n° 262 del 7 marzo 2005) finanziata con i fondi F.A.S. della Delibera Cipe n. 20/2004, nonché per la successiva redazione ed attuazione del Piano Strategico e del Piano Urbano di Mobilità, a seguito dell'assegnazione del relativo finanziamento.

<sup>2</sup> Acquaviva d. Fonti, Adelfia, Bari, Binetto, Bitetto, Bitonto, Bitritto, Capurso, Casamassima, Cassano delle Murge, Cellamare, Conversano, Corato, Goia del Colle, Giovinazzo, Grumo Appula, Modugno, Mola di Bari, Molfetta, Noicattaro, Palo del Colle, Polignano a Mare, Rutigliano, Ruvo di Puglia, Sammichele di Bari, Sannicandro di Bari, Terlizzi, Toritto, Triggiano, Turi, Valenzano.

Inoltre la Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...". Ciò sembra scartare la possibilità di una Città metropolitana sovraprovinciale.

Nel Programma di mandato del Sindaco di Bari 2009-2014 viene posta l'attenzione sul metodo della "Pianificazione Strategica di medio-lungo periodo che propone finalmente una logica coerente di sviluppo riferita a Bari, settima città metropolitana d'Italia (per dimensione demografica), che si appresta ad attuare percorsi di autonomia e di autodeterminazione, così come previsto nel provvedimento sul Federalismo Fiscale approvato dal Parlamento.

La Pianificazione Strategica della Metropoli Terra di Bari guarda ad una città metropolitana capace di governare il proprio sviluppo ponendosi come traguardo l'uscita dalla questione meridionale da attuarsi non solo in relazione al processo avviato per la trasformazione interna della città, ma promuovendo il posizionamento dell'Area Metropolitana in un più ampio contesto territoriale e politico.

La neo-costituita Metropoli Terra di Bari - un'articolazione complessa di 31 municipalità e 1 milione di abitanti - presenta infatti caratteri di indiscusso interesse politico, culturale e scientifico, sia sotto il profilo del posizionamento geostrategico nel nuovo scenario euro adriatico ed euro-mediterraneo - rinnovato alla luce dei processi di allargamento ad Est e di futura adesione dell'Europa alla Zona di libero scambio del Mediterraneo (2010) - sia sotto il profilo del policentrismo identitario e territoriale che la segna fortemente.

Questa visione socio-politica della città metropolitana e del suo territorio dovrà tradursi in un governo che sia il frutto della mobilitazione di un'ampia serie di soggetti chiamati a mettere a sistema obiettivi e strategie di breve/medio/lungo termine, generando e sedimentando consenso<sup>3</sup>.

## **BOLOGNA:**

### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Bologna il dibattito su possibili "governi" di area metropolitana prende avvio alla fine degli anni Settanta.

In quegli anni il Comune di Bologna aveva prodotto un primo Piano Intercomunale del Comprensorio (PIC) che si proponeva di insediare nuovi servizi e funzioni logistiche, facendo convergere in un unico disegno, su base volontaristica, gli interessi e le scelte in merito alla viabilità e all'offerta di edilizia economica popolare di 15 comuni del bolognese.

---

<sup>3</sup> Programma di mandato Sindaco di Bari 2009-2014.

A questa esperienza fece seguito nei primi anni Ottanta quella del PUI (Piano Urbanistico Intercomunale), che si configurava come quadro di riferimento sovracomunale per le previsioni urbanistiche dei comuni del bolognese.

Nonostante queste esperienze pionieristiche<sup>4</sup>, è con la promulgazione della legge 142 del 1990 che viene fornito l'incipit fondamentale per procedere ad una revisione del sistema istituzionale dell'area bolognese.

A febbraio 1994 il Comune di Bologna insieme ad altri 50 comuni della Provincia firmava l'Accordo volontario per la Città Metropolitana (A.C.M.) con cui veniva istituita la Conferenza metropolitana di Bologna. Dei 60 comuni della Provincia, solo 9 non aderirono all'accordo<sup>5</sup>.

Lo scopo dell'Accordo del '94 era quello di costituire una comune base di raccordi organizzativi e funzionali volti ad anticipare e sorreggere l'istituzione della città metropolitana. Ciascun ente sottoscrittore dell'Accordo acquisiva il diritto di partecipare a particolari forme di cooperazione a valere su convenzioni specifiche, e doveva adeguare il proprio statuto alle disposizioni contenute nell'Accordo stesso. Le aree di collaborazione principali previste dall'Accordo erano tre: a) l'area economico-territoriale (comprendente lo sviluppo economico e pianificazione strategica, mercato del lavoro, formazione professionale, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità e trasporti, pianificazione e controllo ambientale, grandi infrastrutture e progetti di investimento); b) l'area socio-culturale (servizi sanitari, servizi sociali e assistenziali, scolastici, sportivi e ricreativi, culturali e informativi); c) l'area amministrativo-finanziaria (bilancio, politiche tributarie e tariffarie, servizi generali, assistenza giuridico-amministrativa, personale e controllo di gestione, forme di gestione dei servizi).

L'Accordo istituiva inoltre una Conferenza Metropolitana, composta dai sindaci degli enti sottoscrittori oltre che dal presidente della Provincia, con il compito di indirizzare ed orientare le principali scelte territoriali e di governo dell'area vasta, tra cui la formazione dei programmi pluriennali della Provincia e del piano di coordinamento metropolitano. Alla Conferenza veniva affidato inoltre il compito di esaminare ogni questione ritenuta di interesse per l'area bolognese e afferente alle tre aree tematiche citate.

Nell'ambito della Conferenza metropolitana veniva siglata, nel 1996, la prima Convenzione quadro per la creazione di servizi comuni. Essa faceva riferimento a quattro tipi di collaborazioni strutturate, chiamate "servizi metropolitani", in tema di: a) pianificazione territoriale, b) mobilità e trasporti, c) valutazione di impatto e qualità ambientale, d)

---

<sup>4</sup> Prevalentemente in campo urbanistico.

<sup>5</sup> Si tratta dei Comuni di Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice, Gaggio Montano, Galliera, Imola, Mordano e Porretta Terme. Sei di questi sono successivamente entrati a far parte del Circondario Imolese.

sviluppo economico. La struttura amministrativa per la gestione dei servizi metropolitani veniva individuata in una serie di "uffici comuni" composti dai diversi enti firmatari, le cui funzioni sono state ampliate in occasione del rinnovo della convenzione, avvenuto nel 2004.

Intanto nel 1995 la Regione Emilia-Romagna<sup>6</sup> era intervenuta sul tema della Città Metropolitana, attraverso l'approvazione della LR 33/1995, delimitandone i confini e facendoli corrispondere all'intero ambito provinciale ed elencandone le funzioni. La legge attribuiva alla città metropolitana le funzioni delegate alla Provincia da leggi statali e regionali, oltre a specifiche funzioni nelle materie di pianificazione territoriale, viabilità, traffico e trasporti, tutela e valorizzazione dei beni culturali, sviluppo economico, ecc. La legge prevedeva inoltre un processo di costituzione della città metropolitana che doveva nascere dal basso, con il pieno coinvolgimento dei comuni nel disegno istitutivo della città metropolitana.

A queste importanti iniziative seguì una lunga fase di stallo a causa della fortissima crisi politica, sfociata nel 1999 nella elezione del primo sindaco di centro-destra della storia di Bologna. Sul volgere del secolo il processo di costituzione della Città Metropolitana appariva, se non irrimediabilmente, fortemente compromesso.

Tuttavia, in questo stesso lasso di tempo, il fiorire di forme associative per la gestione di servizi e funzioni tra diversi comuni dell'area provinciale avevano impedito di disperdere il patrimonio acquisito.

Non solo la Conferenza Metropolitana dei sindaci era divenuta nel tempo un organismo riconosciuto e legittimato di coordinamento e condivisione delle politiche di governo di area vasta, ma la presenza importante di strutture amministrative stabili per la gestione comune di alcuni servizi e funzioni (gli "uffici comuni" istituiti dalla Convenzione del 1996) avevano permesso di dare continuità all'attività amministrativa al di là della crisi politica.

In anni recenti il percorso istituzionale per la Città Metropolitana si è rimesso in moto. Il 1° agosto del 2006 è stato siglato da Regione Emilia-Romagna, Provincia e Comune di Bologna l'Accordo Quadro per la Città Metropolitana di Bologna che prevede un impegno finanziario di 147.983.455 euro da parte dei soggetti sottoscrittori. Oggetto dell'Accordo è la promozione, progettazione e realizzazione di una serie di azioni progettuali tra cui l'istituzione della Città Metropolitana di Bologna tramite la creazione di un tavolo interistituzionale che individui le soluzioni giuridico-amministrative, anche in riferimento al percorso legislativo e normativo a livello nazionale<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Va ricordato che a più riprese la Regione Emilia Romagna aveva promosso e sostenuto forme di associazionismo sovracomunale attraverso l'approvazione di una serie di Leggi Regionali LR 1/1993; LR 24/1996; LR 22/1997; LR 3/1999; LR 11/2001; LR 6/2004.

<sup>7</sup> Vedi "Le forme associative per il governo delle metropoli: esperienze e proposte. La Conferenza Metropolitana di Bologna. Dente, Melloni.

Per quanto riguarda la situazione istituzionale della Provincia di Bologna, 56 comuni su 60 totali sono oggi inseriti in associazioni comunali, con la sola esclusione del comune capoluogo e dei comuni della prima cintura.

In particolare, sono state costituite nove tra Associazioni ed Unioni di Comuni, che realizzano ambiti di cooperazione volontaria per svolgere in forma associata alcune funzioni (quali catasto, polizia municipale, tributi, personale, sportello unico attività produttive, ecc.), e per razionalizzare l'offerta di servizi sul territorio. Le quattro Unioni di Comuni corrispondono a Comunità montane preesistenti e che hanno così rafforzato la propria esperienza di cooperazione. A queste esperienze associative si aggiunge quella peculiare del Circondario di Imola, costituito formalmente il 21 luglio 2004<sup>8</sup>.

Con le recenti elezioni amministrative (giugno 2009) nel programma di mandato del Sindaco di Bologna è stato evidenziato con forza l'importanza di costruire "Una Grande Bologna Metropolitana nell'ambito di un vero e proprio Piano Strategico Metropolitano...passo nella direzione della Grande Bologna consisterà nella condivisione volontaria - da parte degli enti locali, con il Comune di Bologna in prima linea - del maggior numero possibile di funzioni come gli acquisti di beni e servizi, le politiche del personale, le politiche di investimento e le altre attività amministrative<sup>9</sup>".

Oggi, a Bologna e nella sua area allargata, si può riassumere il seguente scenario relativamente al dibattito sulla città metropolitana:

**Città Metropolitana, area provinciale di Bologna/Strumento di governo - Conferenza Metropolitana<sup>10</sup>.**

Abitanti	862.490
Comuni	51

La Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...". Ciò sembra scartare la possibilità di una Città metropolitana sovraprovinciale.

<sup>8</sup> Il presente testo è prevalentemente tratto da "Le forme associative per il governo delle metropoli: esperienze e proposte. Bruno Dente Erica Melloni.

<sup>9</sup> Programma di mandato 2009-2014. Comune di Bologna.

<sup>10</sup> I Comuni firmatari dell'accordo per la città metropolitana sono 51 più la Provincia di Bologna.

## **FIRENZE:**

### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Firenze il dibattito sulla città metropolitana è stato avviato a metà degli anni novanta, dopo l'entrata in vigore della Legge n. 142 del 1990.

Il primo tentativo di "governo" dell'area metropolitana è rappresentato dalla firma, il 5 ottobre 1996, del Patto di Governo della Città Metropolitana fiorentina da parte di Regione Toscana, Provincia di Firenze, 28 Comuni della Provincia di Firenze tra cui il Comune di Firenze e la Comunità Montana del Mugello che diede vita alla Conferenza Metropolitana (Associazione Co.Met.). I temi dell'Associazione riguardavano la mobilità, la pianificazione territoriale e la gestione dei rifiuti.

La delimitazione dell'area metropolitana, secondo quanto previsto dalla Legge 142, è avvenuta con l'approvazione della Delibera del Consiglio Regionale n. 130 del 29.03.2000 "Delimitazione dell'Area Metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia" e con le singole delibere dei consigli comunali delle città capoluogo tra cui la Delibera del Consiglio Comunale di Firenze n.121/23 del 14.02.2000 "Adesione del Comune di Firenze all'ipotesi di perimetrazione dell'area metropolitana nei confini delle Province di Firenze, Prato, Pistoia".

Ma solo l'avvio del percorso di pianificazione strategica, promosso nel 2000 dal Comune di Firenze, permise di riprendere ed accelerare il dibattito su possibili "governi" per l'area metropolitana fiorentina. Ai lavori preparatori per il Piano Strategico, e all'Associazione Firenze 2010 istituita per la gestione e attuazione del Piano stesso, partecipavano molte delle principali componenti socio-economiche della realtà fiorentina oltre che numerose amministrazioni.

Il 16 dicembre 2002 fu firmato 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.

Proprio il Piano Strategico richiamava l'importanza della città metropolitana come elemento fondamentale per lo sviluppo dell'area fiorentina. Essa si poneva in linea con la deliberazione del consiglio provinciale di Firenze, 15 giugno 1998 n. 94, con la quale veniva approvato il PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) che individuava 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).

In questo contesto (fine 2004) maturava l'idea di proporre una Unione dei Comuni fiorentini confermata poi nelle elezioni di quello stesso anno nei programmi elettorali non solo del Comune di Firenze ma di tutti i comuni dell'area urbana fiorentina. La proposta di Unione dei Comuni (che comprendeva 11 comuni anziché i 9 indicati in sede di PTCP) veniva considerata come passo propedeutico all'attuazione della città metropolitana fiorentina. A questo scopo fu avviata l' 8 gennaio 2007 la "Conferenza dei Sindaci per la città metropolitana" quale "luogo di confronto costante per approfondire i temi, individuare i piani anticipatori del nuovo livello istituzionale, definire i tempi e le modalità del processo istituzionale, con l'obiettivo di assumere il ruolo guida del processo di governo diffuso dell'area fiorentina<sup>11</sup>".

La proposta di Unione di Comuni per l'area fiorentina prevedeva l'attribuzione ad un ente locale di secondo livello di alcune funzioni amministrative (poteri di pianificazione, di autorizzazione e di vigilanza/controllo) in materia di governo del territorio, mobilità e trasporti, ambiente e attività produttive attribuite o delegate ai comuni dalle leggi statali e regionali. In queste materie l'attività dell'Unione sarebbe sostitutiva rispetto a quella esercitata dai singoli comuni e si fonderebbe sulla costruzione di una burocrazia metropolitana formata dall'aggregazione degli uffici tecnici dei comuni associati<sup>12</sup>.

Va peraltro ricordato che era allo studio anche una seconda ipotesi di Unione di comuni, promossa da qualche tempo dai quattro comuni di Sesto Fiorentino, Calenzano, Campi Bisenzio e Signa, nell'ambito del progetto "Città della Piana". Anche in questo caso si trattava di creare un ente di secondo livello, ma i motivi alla base di questa scelta associativa sono più legati (rispetto all'ipotesi allargata agli 11 comuni) al conseguimento di economie di scala attraverso la gestione comune di servizi, piuttosto che all'unificazione di funzioni amministrative (quali la pianificazione e programmazione). Si trattava quindi di un'ipotesi che, pur non riguardando specificamente il governo dell'area metropolitana, poteva rendere più difficile l'istituzione dell'Unione di comuni di Firenze<sup>13</sup>.

Parallelamente su iniziativa della Regione Toscana il 3 novembre 2006, con la firma di un Protocollo d'Intesa, fu istituita la Conferenza di area metropolitana FI-PO-PT composta dalla Regione Toscana, dalle province di Firenze, Prato, Pistoia, dal Circondario Empolese Valdelsa e dai Comuni capoluogo. Secondo l'art.4 del protocollo le questioni di interesse comune per l'area FI-PO-PT su cui avrebbe dovuto lavorare la Conferenza Metropolitana erano: politiche territoriali e ambientali; politiche infrastrutturali e della mobilità; politiche della salute e l'organizzazione dei servizi in area vasta; politiche innovative per lo sviluppo economico, la ricerca e la formazione; politiche di sviluppo e diffusione della società dell'informazione e della conoscenza.

---

11 Ufficio stampa Comune di Firenze, "città metropolitana, prima riunione della Conferenza dei Sindaci: avviata la discussione sul modello istituzionale e sulle tematiche da affrontare", Comunicato stampa del 6 febbraio 2007.

12 Le forme associative per il governo delle metropoli: esperienze e proposte. Bruno Dente Erica Melloni.

13 Le forme associative per il governo delle metropoli: esperienze e proposte. Bruno Dente Erica Melloni.

Il dibattito politico-istituzionale sul tema ha portato alla sottoscrizione, il 27 luglio 2007, del PASL<sup>14</sup> (Patto per lo sviluppo locale) di area vasta metropolitana, uno strumento di programmazione e finanziamento per le politiche dell'area FI-PO-PT.

Inoltre significativa è stata l'esperienza del Processo Integrato di coinvolgimento per la mobilità metropolitana avviato nel 2008 con la firma di un protocollo d'intesa con lo scopo di supportare la definizione di un Piano Integrato della Mobilità, i cui attori erano i comuni dell'area metropolitana fiorentina, la Provincia di Firenze, la Regione Toscana e tutti gli altri stakeholder del territorio.

Con le recenti elezioni amministrative (giugno 2009) nel programma di mandato del Presidente della Provincia di Firenze è stato evidenziato con forza che "L'area vasta della toscana centrale, in cui anche la Provincia di Firenze è inserita, ha bisogno di strumenti di governo e pianificazioni comuni che si realizzano attraverso la creazione di una città metropolitana larga. L'obiettivo da raggiungere a cui tutti noi siamo chiamati a contribuire provando a svolgere un ruolo positivo di trascinamento anche nel dibattito toscano è quello di una città metropolitana che superi l'esistenza delle tre province (Firenze Prato Pistoia) all'interno delle quali vengano a loro volta incentivati meccanismi di aggregazioni di comuni".

Oggi, a Firenze e nella sua area allargata, si possono riassumere tre scenari esistenti relativamente al dibattito sulla città metropolitana:

**1. Città Metropolitana, area vasta Firenze-Prato-Pistoia (Regione urbana)/strumento di governo - Conferenza metropolitana FI-PO-PT<sup>15</sup>.**

Abitanti	1.506.098
Comuni	73
Superficie	km <sup>2</sup> 4.844
Densità	ab./km <sup>2</sup> 311

La prima proposta riguarda la costituzione di un soggetto comprendente il territorio delle tre province di Firenze, Prato e Pistoia. Questo soggetto dovrebbe assolvere alle competenze attualmente svolte dalle province. La configurazione di questa dimensione

---

<sup>14</sup> I PASL sono uno strumento di programmazione che coordina priorità programmatiche multilivello (Regionali e locali).

<sup>15</sup> Vedi, Pensare Agire - Scenari di città Metropolitana a cura di Regione Toscana - Assessorato alle riforme istituzionali, al rapporto con gli Enti locali e alle aree metropolitane, 28 novembre 2008.

sarebbe coerente con quanto indicato dalla Regione e ricalcherebbe, per dimensioni e ruolo, esperienze già in essere da diversi anni in molti paesi Europei.

Resterebbe da determinare quali e quante funzioni tipicamente comunali (es. governo del territorio) assumere.

Un livello istituzionale così delineato appare idoneo, secondo alcuni proponenti, a ricondurre ad un disegno armonico l'azione di tutti i soggetti che compongono il sistema locale territoriale: Regione, Città Metropolitana, Comuni, aggregazioni associative di Comuni (Comunità Montane, Unioni di Comuni, Circondario).

## **2. Città Metropolitana, area provinciale di Firenze.**

Abitanti	970.414
Comuni	44
Superficie	km <sup>2</sup> 3.514
Densità	ab./km <sup>2</sup> 276

La Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...". Ciò sembra scartare la possibilità di una Città metropolitana sovraprovinciale.

Tale soluzione rappresenterebbe una sostituzione tout court della Provincia di Firenze con la Città Metropolitana.

## **3. Città Metropolitana, area urbana fiorentina/strumento di governo - l'Unione di Comuni (Firenze e i 10 comuni contermini)<sup>16</sup>**

Abitanti	631.465
Comuni	11
Superficie	km <sup>2</sup> 657,80
Densità	ab./km <sup>2</sup> 960

Altra proposta é quella delineata dall'Associazione Firenze Futura nel documento "Verso il secondo piano strategico di Firenze", incentrata sulla costituzione di una Unione di Comuni tra Firenze e i 10 comuni contermini. Si tratterebbe di un soggetto con prevalenti competenze comunali e idoneo ad assumere anche parte delle competenze provinciali.

---

<sup>16</sup> Vedi, Pensare Agire - Scenari di città Metropolitana a cura di Regione Toscana - Assessorato alle riforme istituzionali, al rapporto con gli Enti locali e alle aree metropolitane, 28 novembre 2008.

Lo scenario della Città Metropolitana di Firenze raggruppa la città capoluogo con i suoi 10 comuni confinanti (Fiesole, Impruneta, Calenzano, Signa, Lastra a Signa, Pontassieve, Bagno a Ripoli, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Scandicci).

Una Città Metropolitana che realizzerebbe l'aggregazione di istituzioni e funzioni strategiche individuate nella mobilità, nell'urbanistica, nelle attività produttive, nella polizia locale, nel marketing territoriale e nella pianificazione strategica.

## **GENOVA:**

### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Genova il dibattito sulla città metropolitana è stato avviato subito dopo l'entrata in vigore della Legge n. 142 del 1990.

Infatti la Regione Liguria prima di tutte le altre aree metropolitane, con la legge 22 luglio 1991, n. 12, integrata dalla Legge Regionale n.7 del 1997, ha identificato, in attuazione dell'art.17 della legge 142/1990, l'area metropolitana genovese, comprendente i territori corrispondenti a 41 Comuni quali: 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.

Per la restante parte dei comuni, non rientranti nell'area metropolitana, era prevista l'istituzione di una nuova provincia.

Il Consiglio regionale ligure giunse velocemente a deliberare sul tema perché sostanzialmente la delimitazione contenuta nella legge era quasi identica a quella prevista dal Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Genova, che era stato approvato nel 1990.

Il legislatore regionale e, in precedenza, la Provincia con il PTCP avevano disegnato un'area metropolitana che si estendeva da Camogli, a levante, fino a Cogoleto, a ponente, includendo tutti i Comuni dell'entroterra.

Più precisamente, i Comuni uniti al capoluogo da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali erano 41, compreso quello di Genova, corrispondenti ad una superficie di circa 1.000 chilometri quadrati e una popolazione complessiva di oltre 800.000 abitanti.

La motivazione con cui i restanti comuni della Provincia rimasero esclusi fu guidata più che da criteri oggettivi, dalle istanze autonomistiche avanzate dalla comunità del Tigullio, miranti all'istituzione di una nuova Provincia. Fin dagli inizi degli anni ottanta si discuteva

infatti della possibile nascita di una Provincia del Tigullio, nella zona a levante di Genova, con capoluogo Chiavari che vanterebbe 28 Comuni e circa 150.000 abitanti<sup>17</sup>.

Nel 2002 il Comune di Genova istituì con Deliberazione della Giunta Comunale n.937/02 la struttura denominata Area Vasta: un unità di progetto di rilevanza comunale e trasversale a più direzioni affidata alla responsabilità di un dirigente per il supporto organizzativo e tecnico agli Assessorati alle Reti Infrastrutturali, Sviluppo socio-economico dell'Area Vasta, Cultura scientifica e del lavoro, per la promozione di direttrici di sviluppo di ambito sovracomunale.

Accanto a questa struttura, il Comune, nello stesso anno, completò, mediante la pubblicazione del Piano della Città, un'attività di pianificazione strategica iniziata nel 1999.

A Genova, fin dal 1999, ovvero dall'inizio dei lavori preparatori che condussero alla nascita del piano strategico, l'amministrazione comunale aveva avviato una forte riorganizzazione interna, agendo su tre fronti principali: decentramento, integrazione ed accorpamento delle strutture centrali, esternalizzazione.

Il modello, tutt'ora perseguito, cui si ispira il piano della Città è quello del Comune 'leggero', strutturato come una holding che controlla e impartisce direttive ai diversi servizi delegati all'esterno.

Nel processo di pianificazione strategica sono stati soggetti protagonisti il Comune, la Provincia di Genova, la Regione Liguria e lo Stato.

Il governo dell'area vasta genovese si basa principalmente sul Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Genova.

### **Area provinciale di Genova**

Abitanti	887.094
Comuni	67
Superficie	km <sup>2</sup> 1.838
Densità	ab./km <sup>2</sup> 482.7

La Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...".

<sup>17</sup> Area metropolitana: esperienze italiane. F. Spalla R. Lanza. In Amministrare n.1-2 agosto 2008.

## **MILANO:**

### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Milano il dibattito su quale governo realizzare per la città metropolitana, è stato avviato ben prima dell'approvazione della Legge 142 del 1990 e l'area vasta è stata oggetto di innumerevoli studi e ricerche. Un primo passo in questa direzione fu fatto nel 1961 con la costituzione di un'Associazione di Comuni "Centro Studi PIM" con lo scopo di realizzare il Piano Intercomunale Milanese.

Nel corso degli anni '90 le istituzioni dell'area a partire dal Comune di Milano lavorarono per tentare di realizzare il governo metropolitano del territorio istituendo il PIM per definire modalità e compiti all'interno di una politica di livello sovracomunale.

Nel 1992 la Regione Lombardia e la Provincia di Milano cominciarono ad elaborare le prime ipotesi per definire i confini dell'area metropolitana milanese.

La proposta Regionale prevedeva che l'area metropolitana coincidesse con l'attuale Provincia, escluso il Lodigiano<sup>18</sup>, coordinata da un "Supersindaco" e che il Comune di Milano fosse suddiviso in sei municipalità, ognuna con il suo Sindaco, ciascuna separatamente rappresentata nella dimensione dell'area metropolitana.

In particolare si trattava di creare una grande città che inglobasse al suo interno non solo il capoluogo, ma anche i comuni limitrofi, prevedendo così il superamento della dimensione comunale. La grande città attraverso l'attribuzione di poteri "commissariali", veniva definita come il coordinamento tra i comuni per dare avvio a politiche di livello sovracomunale.

La proposta della Provincia ipotizzava una città metropolitana corrispondente ad un'area ristretta divisa in cinque subsistemi territoriali: area centrale, con Milano e 34 comuni della prima cintura; cintura agricola del sud comprendente i centri del triangolo Peschiera-Borromeo/Melegnano/Abbiategrasso; area Nord Est, con i comuni del Vimercatese; Brianza Milanese, compresa tra le statali Comasina e Valassina; Nord Ovest Milanese, con la zona del Sempione e il Gallaratese fino a Malpensa<sup>19</sup>.

Sempre nei primi anni '90 prese avvio il dibattito per l'istituzione della Provincia di Monza-Brianza, discussione in contro tendenza con le proposte emerse fino ad allora.

Il confronto pose l'attenzione sull'inutilità di una nuova provincia in vista dell'istituzione del governo metropolitano che comprendesse tutta quell'area, tuttavia la nuova Provincia fu istituita nel 2004.

---

<sup>18</sup> Nel 1995 viene istituita la Provincia di Lodi.

<sup>19</sup> La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per la garanzia dell'informazione statistica. Maggio 2006.

L'importante dibattito avvenuto nel corso di quegli anni aveva mostrato come l'insieme delle trasformazioni e dei mutamenti avvenuti nell'area milanese imponeva con maggior forza che in passato l'esigenza di realizzare la città e il governo metropolitano.

Nonostante l'area metropolitana milanese non fosse stata definita con una legge regionale e non esistessero punti di convergenza tra le diverse ipotesi sui confini territoriali, nella regione urbana milanese erano già in atto pratiche<sup>20</sup> di governo metropolitano che costituivano una buona base di partenza per un futuro governo dell'area.

Le esperienze attive nell'area milanese erano moltissime e diversificate: associazioni tra Comuni, forme di coordinamento stabile orientate alla costruzione di modelli istituzionali originali (per esempio i circondari), progetti di pianificazione strategica, costituzione di agenzie di sviluppo territoriale e di società di gestione di servizi industriali e alle persone.

Questa pluralità di esperienze furono sostenute e in taluni casi direttamente promosse dalla Provincia di Milano. Tali esperienze di cooperazione sviluppate in quegli anni rappresentavano infatti un patrimonio ineludibile per qualsiasi progetto di governo metropolitano, che non poteva non partire dall'assunzione della rilevanza e dalla valorizzazione, per le politiche e per l'azione pubblica, di queste aggregazioni sovracomunali. D'altra parte, queste esperienze di cooperazione e di coordinamento, spesso nate in modo spontaneo e dal basso, non disegnavano una geografia stabile, ma si caratterizzavano per una spiccata geometria variabile.

Per quanto concerne alcune politiche specifiche adottate su scala metropolitana, nell'area milanese si svilupparono un gran numero di esperienze volontarie e informali di cooperazione a scala sovracomunale.

Nel 1996 nasce l'Agenzia di sviluppo locale che dal 1996 ha promosso e gestito, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche del Nord Milano (Sesto San Giovanni, Cologno Monzese, Cinisello Balsamo e Bresso), la reindustrializzazione e il rilancio produttivo del territorio, e nel 2005 diventa la nuova Agenzia per la promozione economica dell'intera area metropolitana. In quest'ambito è stata anche istituita la nuova missione dell'Agenzia Sviluppo Milano Metropoli che si dovrà concentrare su cinque aree strategiche<sup>21</sup>.

Tra le altre esperienze più significative risultano i coordinamenti istituiti tra diversi comuni: tra i sindaci del Sud Milano in un territorio che va dai comuni della direttrice sud-ovest della nuova Vigevanese a quelli della direttrice sud-est della via Emilia; tra i

---

<sup>20</sup> Milano rappresenta un vero e proprio "campo di sperimentazione" sotto il profilo delle forme di regolazione istituzionale a scala metropolitana (Pasqui, 2001)

<sup>21</sup> Marketing territoriale, Promozione di settori economici strategici, Realizzazione di progetti speciali, Realizzazione di insediamenti produttivi, Collaborazione alla definizione e alla gestione di strategie di governance e sviluppo dell'area metropolitana milanese.(AINM, 2005).

sindaci della Brianza milanese; dell'avvio del patto territoriale dell'Alto milanese con centro a Legnano.

Negli anni si sono succedute varie proposte contenenti ipotesi di perimetrazione dell'area, che spaziavano dall'idea di Città Regione, a quella che si estendeva 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 prendeva in considerazione solamente i comuni limitrofi.

In anni più recenti si sono delineate le seguenti posizioni: 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 rami territoriali ridotti"<sup>22</sup>

A confermare questa posizione è intervenuta la nuova legge regionale per il governo del territorio 12/2005, la quale non prevede la Città Metropolitana<sup>23</sup>.

Nel luglio del 2005 fu creata l'Associazione per la Città Metropolitana da parte di consiglieri provinciali, parlamentari e di undici sindaci dell'hinterland, di tutti gli schieramenti politici, per arrivare al più presto a creare un ente di governo dell'area vasta.

A seguito di questa iniziativa venne proposto uno statuto per la città metropolitana, al fine di rinnovare la missione di una Grande Milano.

Nel 2005 la Provincia di Milano ha avviato il percorso di pianificazione strategica per la regione urbana milanese "Città di città" con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo, la competitività, la capacità di governo, la coesione sociale e territoriale dell'area metropolitana milanese, e il benessere individuale e collettivo dei suoi abitanti.

Il Progetto Strategico rappresenta il contesto rilevante per una riflessione sul processo di riorganizzazione che coinvolge la Provincia di Milano, in relazione alla nascita della

---

<sup>22</sup> Regione Lombardia, 1996.

<sup>23</sup> Fiori, 1994 - Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003

nuova Provincia di Monza e Brianza. Un'occasione per pensare unitariamente, pur nelle differenze, il futuro delle due nuove realtà amministrative e del territorio della regione urbana nel suo insieme.

Tale progetto ha consentito di riaccendere fortemente il dibattito sull'area metropolitana ed ha individuato anche una possibile proposta con la suddivisione del territorio della Provincia di Milano in 11 aree.

Sono state distinte tre famiglie di città (aree territoriali).

Una prima, composta dal cuore urbano e in larga parte coincidente con il Comune capoluogo, rappresenta un terreno ineludibile per qualsiasi Progetto Strategico e d'altra parte è stata in passato un ostacolo assai più che una risorsa per la costruzione di politiche e progetti alla scala della regione urbana, in ragione della difficoltà da parte del Comune di Milano di attuare efficaci strategie di cooperazione con gli altri Comuni e con la Provincia. Tuttavia va tenuto presente che fuori dalla nettezza dei confini amministrativi da un lato molti spazi del cuore urbano sono proiettati nel territorio e presentano almeno una doppia appartenenza (Malpensa), mentre dall'altro le zone esterne del Comune di Milano si sovrappongono ampiamente con sei delle sette città, trovando elementi di forza e di qualificazione a "confine" (si pensi agli insediamenti attorno al parco Nord).

Una seconda, identificata dalle sette città che strutturano il territorio della futura nuova Provincia di Milano e che presentano relazioni molto forti tra loro, con il Comune capoluogo e spesso con altri contesti territoriali extra-provinciali. In molti casi, la definizione di uno spazio di sovrapposizione con il territorio del comune di Milano è fondamentale, in altri casi si segnalano invece relazioni trasversali con contesti esterni che mettono in discussione il tradizionale monocentrismo milanese. Alcune di queste città presentano forme di coordinamento relativamente consolidate e riconosciute, per altre l'immagine progettuale può nel tempo favorire nuove integrazioni.

Infine una terza, rappresentata dalle tre città che compongono il mosaico unitario del nuovo territorio della Provincia di Monza e Brianza. Queste città devono essere pensate nel loro complesso, nell'ambito di un programma d'azione che faccia maturare l'identità della nuova Provincia, anche perché (assieme all'Alto Milanese) rientrano nell'orizzonte di senso della più vasta conurbazione reticolare pedemontana, di questa città non finita che qui si intreccia più strettamente con Milano.

Il Progetto Strategico "Città di città" riconosce 11 aree territoriali:

1. il Vimercatese, 2. Monza e la Brianza collinare, 3. la Brianza Occidentale, 4. il Sud Ovest,
5. Magentino e l'Abbiatense, 6. l'Alto Milanese, 7. il Nord Ovest, 8. il Nord Milano, 9. il Sud Est,
10. l'Adda Martesana, 11. Milano.

Per la Provincia di Milano è evidente che la dimensione funzionale di Milano nella regione non possa essere valutata, regolata e nemmeno pensata senza considerare la parte di territorio soggetta ad influenza diretta, che non è però facile o immediata da definire. Potrebbe essere quella di sistema urbano giornaliero definito in termini di attrazione per lavoro verso il centro principale o quella che partecipa direttamente alla sua ricchezza (la parte longitudinale della regione) o ancora quella che amministrativamente è coinvolta nella definizione di alcune strategie generali (l'ambito del piano provinciale) in un'ottica di regione metropolitana<sup>24</sup>.

Ad oggi nell'area milanese si riscontra il seguente scenario.

**Città Metropolitana, area provinciale di Milano<sup>25</sup>/Piano Strategico "Città di città".**

Abitanti	3.083.955
Comuni	134
Superficie	km <sup>2</sup> 1.575
Densità	ab./km <sup>2</sup> 1954

La Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...". Ciò sembra scartare la possibilità di una Città metropolitana sovraprovinciale.

È opportuno rilevare un'esperienza particolarmente significativa nella prospettiva di un coordinamento del territorio di area vasta: la Fondazione della Province del Nord Ovest, costituita il 4 dicembre 2008 fra 21 province aperta alle unioncamere, alle fondazioni bancarie con lo scopo di valorizzare una vasta area, quella del nord-ovest italiano, che ha un'economia integrata, una logistica innervata, una storia comune e soprattutto prospettive condivise attraverso il coordinamento di politiche extra regionali.

Le Province che hanno aderito sono Torino, Alessandria, Asti, Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Genova, Imperia, La Spezia, Milano, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Pavia, Varese, Parma e Piacenza.

Le Province fanno parte delle Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna.

<sup>24</sup> Piano Strategico Città di città - Provincia di Milano 2006.

<sup>25</sup> Aggiornata con la costituzione della nuova Provincia Monza-Brianza, composta da 50 comuni della zona nord della Provincia di Milano. I comuni di Busnago, Caponago, Cornate, Lentate sul Seveso, Roncello sono in attesa di approvazione della legge che li assegnerà alla Provincia di Monza e Brianza.

## NAPOLI

### Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)

A Napoli il dibattito sull'esigenza di individuare possibili "governi" di area vasta è stato avviato molto prima dell'approvazione della Legge 142 del 1990.

Già alla fine degli anni sessanta erano state fatte sperimentazioni collegate a vari piani in diversi settori. In particolare un primo approccio alla tematica metropolitana si è avuto nel 1958 con un Progetto di Piano Regolatore Intercomunale in cui si ravvisava l'opportunità di coinvolgere nella sistemazione urbanistica del capoluogo oltre 20 Comuni limitrofi.

Nel 1964 nella relazione generale sul Piano di Napoli e del suo Comprensorio veniva ipotizzata un'area metropolitana formata da 96 Comuni.

Tra il 1965 e il 1968 nel Piano dell'Area di Sviluppo Industriale si definiva un'area allargata corrispondente a 65 Comuni.

Nel 1974 nella Proposta degli indirizzi politico-operativi per la programmazione economica territoriale della Regione Campania veniva individuata un'area metropolitana di Napoli in cui venivano ricomprese la pianura campana, la penisola sorrentino-amalfitana, la valle del Sarno e quella Caudina.

L'input decisivo per giungere ad una possibile delimitazione dell'area metropolitana si è avuto negli anni novanta con la definizione di alcune proposte e scenari supportate da studi e documentazioni molto dettagliati.

Nel Piano Regionale di Sviluppo del 1990 veniva individuata secondo criteri insediativi e amministrativi una "area napoletana propria" costituita da 34 Comuni, mentre secondo criteri economico-sociali veniva individuata una "area di influenza napoletana" costituita da 63 Comuni appartenenti alle Province di Napoli e Caserta escludendo la penisola sorrentina e le isole.

Nel 1994 il Comune di Napoli nella c.d. "Variante al P.R.G. del 1971" riconosceva una dimensione sovracomunale della pianificazione territoriale e urbanistica e auspicava la costituzione della "Città Metropolitana".

Con delibera della Giunta Regionale del 26/4/91 n. 036 la Regione Campania, in adempimento alle prescrizioni della Legge 142 del 1990, incaricava un Comitato Tecnico della programmazione per definire i criteri di delimitazione dell'area metropolitana di Napoli. Il Comitato tenne conto dei seguenti fattori: consenso e sentimento comunitario della collettività; aspetti giuridici ed istituzionali; geografici, comparativi, morfologici; efficienza dei servizi gestibili dalla nuova autorità metropolitana e dai Comuni nel suo

interno; integrazione con le dinamiche di evoluzione della realtà regionale e con il processo di programmazione economica e di assetto territoriale della regione.

L'attività del Comitato era finalizzata all'individuazione e alla valutazione di un ventaglio di ipotesi di delimitazione dell'area: un'area più vasta della Provincia; un'area coincidente con i confini della Provincia; un'area più piccola della Provincia.

### **1. Città metropolitana - area vasta**

Negli studi proposti l'area in questione si estendeva oltre l'attuale dimensione della Provincia. Quest'area "vasta" rispondeva alla distribuzione spaziale dei bacini di manodopera e delle strutture di lavoro e comprendeva 129 Comuni: 92 della Provincia di Napoli; 19 dell'area aversana; 18 dell'area di Caserta e corrispondeva ad una superficie territoriale di 1666,2 Km<sup>2</sup>.

### **2. Città metropolitana - area provinciale<sup>26</sup>**

Una seconda area individuata era quella coincidente con l'attuale perimetro della Provincia di Napoli.

Abitanti	3.082.756
Comuni	92
Superficie	km <sup>2</sup> 1.171
Densità	ab./km <sup>2</sup> 2.633

### **3. Città metropolitana - area urbana**

Una terza area, coincidente con una parte dei Comuni dell'attuale Provincia di Napoli, era individuata per gli elevati livelli di complementarietà con il Capoluogo, mobilità, attività produttive, abitudini dei gruppi sociali, morfologia dei luoghi e del territorio.

L'area era composta da 42 Comuni dell'attuale Provincia di Napoli e la superficie territoriale corrispondeva a 575,52 Km<sup>2</sup>. I comuni restanti della provincia napoletana avrebbero costituito una nuova provincia.

### **3bis. Città metropolitana - area ristretta**

Veniva anche definita una seconda ipotesi di area ristretta: l'area avrebbe compreso 75 Comuni tutti dell'attuale Provincia di Napoli corrispondenti a 985,05 Km<sup>2</sup> di superficie territoriale. Mentre i comuni restanti della provincia napoletana avrebbero costituito una nuova provincia.

---

<sup>26</sup> La Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...". Ciò sembra scartare la possibilità di una Città metropolitana sovraprovinciale.

Il Comitato ritenne che l'ipotesi di un'area metropolitana coincidente con l'attuale Provincia di Napoli potesse assumere connotati positivi rispetto alle difficoltà che si sarebbero incontrate nella modificazione degli attuali ambiti amministrativi.

Un altro ordine di vantaggi conseguenti ad una soluzione di tipo provinciale avrebbe riguardato tutta la serie di fattori geografici e di organizzazione spaziale che hanno sorretto nel lungo periodo la vita attiva della provincia<sup>27</sup>.

La Provincia di Napoli nel 1999, facendo riferimento alle funzioni che le erano attribuite sia dalla legge 265/99 che dal Decreto Legislativo 112/98, elaborava un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, ponendosi essa stessa come "Città metropolitana".

Il Piano teneva conto delle caratteristiche specifiche del territorio, venivano formulate diverse ipotesi di delimitazione territoriale, ma si prediligeva la delimitazione dell'Area metropolitana coincidente con la Provincia.

La Città metropolitana era intesa come sistema urbano policentrico, in cui erano definite aree sovracomunali attorno a comuni con una elevata dimensione demografica e territoriale<sup>28</sup>.

A questi centri si aggiungevano quelli che risultavano dall'articolazione del Comune di Napoli in "5 città": Napoli centro, Napoli occidentale, Napoli orientale, Napoli collinare, Napoli settentrionale.

Nel 2004 viene costituito presso la Provincia di Napoli un gruppo di lavoro sull'area metropolitana con lo scopo di definire un quadro delle principali linee di tendenza dello sviluppo dell'area metropolitana e delle sue maggiori criticità, seguendo un approccio di tipo integrato. Un obiettivo importante è quello di individuare le istituzioni o enti che già operano ad una dimensione metropolitana, nonché quelle funzioni di governo locale che trovano nella dimensione metropolitana l'ambito ottimale di erogazione dei servizi, per poter disegnare un percorso verso uno sviluppo sempre più efficiente di governance metropolitana.

In questa direzione la Provincia di Napoli intende procedere in pieno accordo con la Regione ed il Comune capoluogo promuovendo forme associative su base volontaria, cogliendo e valorizzando quelle esigenze di convergenza metropolitana che provengono da ciascuno degli enti locali<sup>29</sup>.

A questo scopo, nell'ambito della pianificazione strategica avviata nell'area metropolitana napoletana, il 22 marzo del 2006 viene sottoscritta un'intesa per l'istituzione di un Comitato di Coordinamento Interistituzionale con il compito di "...valutare

---

<sup>27</sup> Documenti e Studi per una definizione dell'area Metropolitana di Napoli Arch. Domenico Smarrazzo, 1997.

<sup>28</sup> Pozzuoli, Giugliano, Casoria, Afragola, Nola, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare di Stabia.

<sup>29</sup> La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per la garanzia dell'informazione statistica. Maggio 2006.

congiuntamente gli elementi di analisi dei diversi fattori di sviluppo delle città e dell'area metropolitana”.

Nel programma di mandato 2009 -2014 della Provincia di Napoli si trova un immediato riferimento alla Città metropolitana: "...la struttura dell'Ente si dovrà adeguare efficacemente, preparandosi alla trasformazione istituzionale in Città metropolitana. La Città metropolitana dovrà rappresentare la sistemazione di un assetto reale d'interessi, di dinamiche e di valori che supera i confini del grande comune e s'irradia nel territorio circostante. Il concetto di comunità si amplia ed implica bisogni espressi dalla stessa cui vanno date risposte efficaci ed adeguate. La Città metropolitana esprime quindi la sua potenzialità nella capacità di adeguarsi ad un ambiente differenziato dai territori non caratterizzati da una conurbazione e dovrà assumere compiti che si adattano alla soluzione dei problemi d'organizzazione dei servizi dei Comuni compresi nell'area e, soprattutto, ai problemi di pianificazione territoriale, gestendo in maniera ottimale infrastrutture che vanno dimensionate ad una cittadinanza che di numero supera quella dei residenti del comune capoluogo. L'istituzione della Città metropolitana risponde, dunque, ad un'esigenza di efficienza e di efficacia: serve a creare una dimensione più vasta di quella comunale e comporta la creazione di un ente che avrà gran parte delle funzioni che adesso sono della Provincia più alcune funzioni comunali opportunamente estensibili al contesto ampliato. Solo così può costruirsi la Grande Napoli<sup>30</sup>”.

### **TORINO:**

#### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Torino l'area metropolitana non è stata formalmente delimitata, anche se si registrano già dagli inizi degli anni cinquanta varie iniziative in tal senso.

La prima individuazione di un ambito di aggregazione di comuni aventi come centro la città di Torino è stata fatta nel 1952. Si trattava di una "definizione dei comuni della prima cintura torinese" operata dalla Divisione urbanistica del Comune di Torino che comprendeva 24 Comuni, oltre al capoluogo, 23 comuni limitrofi. Sulla base di tale ambito, nel 1954, venne affidato l'incarico di redazione di un Piano Intercomunale Torinese (PRIT) che però non giunse a soluzione.

Nel 1972, con il D.P.G.R. n. 719, fu individuato un ambito definito Area metropolitana e distinto in prima e seconda cintura, per un totale di 53 comuni (incluso il capoluogo).

---

<sup>30</sup> Programma di mandato 2009-2014 del Presidente della Provincia di Napoli.

I cintura: Alpignano, Baldissero Torinese, Beinasco, Borgaro Torinese, Cambiano, Caselle Torinese, Chieri, Collegno, Druento, Grugliasco, Leini, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pecetto Torinese, Pianezza, Pino Torinese, Rivalta di Torino, Rivoli, San Mauro Torinese, Settimo Torinese, TORINO, Trofarello, Venaria

II cintura: Airasca, Avigliana, Brandizzo, Bruino, Buttigliera Alta, Candiolo, Carignano, Carmagnola, Caselette, Castiglione Torinese, Chivasso, Cirie', Gassino Torinese, La Loggia, None, Piobesi Torinese, Piossasco, Poirino, Riva presso Chieri, Robassomero, Rosta, San Francesco al Campo, San Maurizio Canavese, Santena, Villarbasse, Villastellone, Vinovo, Volpiano, Volvera

La legge 142 del 1990 di ordinamento delle autonomie locali dava mandato alle regioni di delimitare l'Area metropolitana e la Regione Piemonte definì allora, nel disegno di legge n.151/91, la delimitazione e le funzioni dell'Area metropolitana e il conseguente riordino delle circoscrizioni provinciali.

Il disegno, che però non è mai stato convertito in legge, individua un ambito territoriale composto da 33 comuni<sup>31</sup> incluso Torino.

Nel 1994 il Consiglio provinciale torinese con deliberazione n. 7768065 individuava e regolamentava i circondari; questi ambiti, introdotti dall'art. 16 della l. 142/90, avevano una funzione di decentramento di servizi e uffici provinciali. La Provincia suddivise il proprio territorio in 5 circondari: Pinerolo, Susa, Lanzo, Ivrea e Torino; quest'ultimo contava 99 comuni.

Inoltre la Città di Torino, ai fini della definizione del Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), ricevette dalla Regione Piemonte l'incarico di operare su un primo elenco di 19 Comuni, successivamente ampliati ad un ambito di riferimento territoriale di 27 comuni<sup>32</sup>.

Il Piano territoriale provinciale, approvato con deliberazione di Consiglio del 28/4/99 n.62171253, proponeva una nuova delimitazione dei circondari limitando i confini di quello di Torino a 72 comuni<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Alpignano, Beinasco, Borgaro Torinese, Brandizzo, Bruino, Candido, Caselle Torinese, Castiglione Torinese, Collegno, Druento, Gassino Torinese, Grugliasco, La Loggia, Leini, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pianezza, Piossasco, Rivalta di Torino, Rivoli, Rosta, San Gillio, San Mauro Torinese, San Raffaele. Cimena, Settimo Torinese, TORINO, Trofarello, Venaria, Villarbasse, Vinovo, Volpiano, Voliera.

<sup>32</sup> Alpignano, Baldissero Torinese, Bemasco, Borgaro Torinese, Cambiano, Caselle Torinese, Chieri, Collegno, Druento, Grugliasco, Leini, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pecetto Torinese, Pianezza, Pino Torinese, Piossasco, Rivalla di Torino, Rivoli, San Mauro Torinese, Settimo Torinese, TORINO, Trofarello, Venaria, Vinovo, Volpino.

<sup>33</sup> Alpignano, Andezeno, Arignano, Baldissero Torinese, Beinasco, Borgaro Torinese, Brandizzo, Brozolo, Bruino, Brusasco, Cambiano, Candido, Carignano, Carmagnola, Casalborgone, Caselle Torinese, Castagneto Po, Castiglione Torinese, Cavagnolo, Chieri, Chivasso, Cinzano, Collegno, Druento, Foglizzo, Gassino Torinese, Grugliasco, Isolabella, La Loggia, Lauriano, Leini, Lombardore, Marentino, Mombello di Torino, Moncalieri, Montaldo Torinese, Montanaro, Monteu da Po, Moriondo Torinese, Nichelino, Orbassano, Pavarolo, Pecetto Torinese, Pianezza, Pino Torinese, Piobesi Torinese, Poirino, Pralormo, Riva presso Chieri, Rivalba, Rivalta di Torino, Rivoli, Rondissone, Rosta, San Benigno Canavese, San Gillio, San Mauro Torinese, San Raffaele Cimena, San Sebastiano da Po, Santena,

Il Circondario di Torino fu ripartito in 4 Ambiti omogenei: Torino, Carmagnola, Chieri e Chivasso, l'ambito di Torino comprende 30 Comuni: Alpignano, Beinasco, Borgaro Torinese, Bruino, Cambiano, Candiolo, Caselle Torinese, Castiglione Torinese, Collegno, Druento, Grugliasco, La Loggia, Leinì, Lombardore, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pianezza, Rivalta di Torino, Rivoli, Rosta, San Gillio, San Mauro Torinese, Santena, Settimo Torinese, TORINO, Trofarello, Venaria, Villarbasse, Vinoso.

Nel 1998 il Comune di Torino lanciò la pianificazione strategica attraverso l'istituzione del Piano Strategico - Torino Internazionale, volto a promuovere la città e l'area metropolitana, articolato in linee strategiche tra cui quella di "Costruire il governo metropolitano" cioè un livello di governo sovracomunale.

Con il Piano strategico, si riaccese il dibattito sul tema dell'area metropolitana e l'argomento venne nuovamente affrontato decidendo (2000) di avviare un percorso per l'istituzione di una Conferenza Metropolitana per atto volontario dei soggetti di governo metropolitano, Comune di Torino, comuni limitrofi e Provincia di Torino, alla quale fu dato il compito di coordinare.

La Conferenza Metropolitana, costituiva un livello di gestione dei problemi di scala superiore a quella comunale, favoriva la progettazione di strategie complesse, la concertazione e la condivisione delle informazioni tra i comuni.

Avviata nel 2000, la Conferenza cercò di rispondere all'esigenza di costruzione di uno spazio politico e progettuale metropolitano, configurandosi come una sede di discussione e di concertazione di politiche di sviluppo di livello ampio, e come un luogo di scambio di informazioni e competenze tra i Comuni di area metropolitana.

In circa due anni di lavoro furono coinvolti nella Conferenza Metropolitana 37 Comuni della prima e della seconda cintura torinese, oltre al Comune e alla Provincia di Torino, che affrontarono i temi della mobilità e dei trasporti, della protezione civile, dell'alluvione e delle sue conseguenze nell'area torinese.

All'inizio del 2002, la Presidente della Provincia pose l'esigenza di rilanciare la Conferenza Metropolitana, proponendola come sede reale di concertazione di politiche di area vasta e di costruzione di accordi tra soggetti locali, ipotizzando una forma organizzativa più stabile. Pertanto venne creato un gruppo di lavoro permanente composto da Provincia, Comune di Torino e Torino Internazionale, con lo scopo di supportare e organizzare le attività della Conferenza, istruendo le pratiche insieme ai Comuni, con il supporto dei politici e dei tecnici dei diversi Enti.

Nel corso del 2002 fu elaborata e sottoposta all'Assemblea dei Sindaci una proposta organizzativa che prevedeva la formalizzazione dell'adesione da parte dei soggetti

---

Sciolze, Settimo Torinese, TORINO, Torrazza Piemonte, Trofarello, Venaria, Verolengo, Verrua Savoia, Villarbasse, Villastellone, Vinovo, Volpiano.

coinvolti, tramite la deliberazione nei Consigli Comunali e Provinciale dell'Accordo di costituzione della Conferenza Metropolitana Torinese.

Dal 2003 è in via di sottoscrizione l'accordo di costituzione della Conferenza Metropolitana. L'ambito individuato comprende 38 comuni: Alpignano, Baldissero Torinese, Beinasco, Borgaro Torinese, Brandizzo, Bruino, Cambiano, Candiolo, Caselle Torinese, Castiglione Torinese, Chieri, Collegno, Druento, Gassino Torinese, Grugliasco, la Loggia, Leinì, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pecetto Torinese, Pianezza, Pino Torinese, Piossasco, Rivalta di Torino, Rivoli, Rosta, San Gillio, San Mauro Torinese, S. Raffaele Cimena, Settimo Torinese, Torino, Trofarello, Villarbasse, Venaria, Vinovo, Volpiano, Volvera.

Il processo strategico è riuscito ad innescare un governo basato sull'associazione volontaria dei comuni e soprattutto sono state istituite agenzie specializzate in alcune politiche che interessano l'area metropolitana, ma che prevedono la partecipazione non necessariamente di tutti i soggetti facenti parte dell'area, ma solo di quelli interessati dalla singola politica in questione.

Nel 2006 è stato costituito dal Comune di Torino un Assessorato all'area metropolitana e il 19 novembre 2007 è stato firmato un protocollo d'intesa tra i sindaci dell'area metropolitana torinese "Tavolo Metropolitan" composto da 17 comuni<sup>34</sup> con lo scopo 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<sup>35</sup>".

Ad oggi nell'area torinese relativamente al dibattito sulla città metropolitana emerge l'attività della Conferenza Metropolitana che opera su un'area ristretta della Provincia di Torino.

#### **Area Torinese.**

Abitanti	1.502.443
Comuni	38

<sup>34</sup> Comuni di Torino, Alpignano, Beinasco, Borgaro Torinese, Caselle Torinese, Collegno, Druento, Grugliasco, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pianezza, Rivalta di Torino, Rivoli, San Mauro Torinese, Settimo Torinese, Venaria Reale.

<sup>35</sup> Materiale tratto prevalentemente da documentazione di lavoro - Associazione Torino Internazionale.

La Legge 5 maggio 2009 all'art. 23 comma 3 lett. a) prescrive che: "...il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo...". Ciò sembra scartare la possibilità di una Città metropolitana sovraprovinciale.

## **VENEZIA**

### **Dall'area metropolitana alla città metropolitana (Regione urbana o area urbana)**

A Venezia la discussione sulla città metropolitana è stata avviata prima dell'entrata in vigore della Legge n. 142 del 1990.

Già la prima Legge speciale per Venezia, L. 171/1973, definiva il Comprensorio dei Comuni contermini la Laguna di Venezia come ambito territoriale di riferimento per un progetto di risanamento e tutela dell'area.<sup>36</sup>

La legge regionale di riferimento ha successivamente individuato 16 comuni della gronda lagunare come componenti dell'area comprensoriale veneziana (LR n. 49/1974). Da notare che, sin d'allora, l'ambito di studio comprendeva e riconosceva come appartenente al sistema veneziano, nonostante formalmente appartenenti ad altre province, sia Codevigo (Padova), perché posto sulla gronda lagunare, che Mogliano Veneto (Treviso), perché parte integrante del sistema veneziano.

La Regione Veneto, contrariamente alle aspettative, ha però considerato in modo restrittivo i criteri dettati dalla L. 142 e con propria legge, la n. 36 del 1993, ed ha limitato l'ambito dell'Area metropolitana di Venezia ai soli territori dei comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino<sup>37</sup>.

Successivamente alla legge regionale 36/1993, l'amministrazione veneziana e i comuni interessati hanno promosso altre iniziative per la definizione dell'Area metropolitana e per l'istituzione del nuovo livello di governo, continuando a rapportarsi al territorio di almeno 23 Comuni previsto come area di studio del Piano comprensoriale. Iniziative che hanno trovato una parziale concretizzazione nelle delibere con le quali i consigli comunali dei 23 comuni si sono espressi a favore di una area metropolitana vasta (1994).

Nella seconda metà degli anni novanta si è tornati a discutere di Area e Città metropolitana, nel 1998 con delibera di G.C n.315/98 avente per oggetto la "Costituzione dell'osservatorio per la città metropolitana e misure organizzative" il Comune di Venezia

---

<sup>36</sup> Legge 173/1973, art. 2

<sup>37</sup> Legge regionale n. 36/1993 art. 1 Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Venezia. Comma 1. Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il territorio dell'area metropolitana di Venezia comprende gli attuali Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino ed è delimitato in conformità alla planimetria allegata.

promuove l'istituzione di un *Osservatorio intercomunale per la Città metropolitana* con il compito di effettuare studi ed analisi su temi di dimensione metropolitana.

Un'ulteriore iniziativa per la definizione di Area metropolitana di Venezia è avvenuta all'avvio dell'Amministrazione comunale 2000 - 2005. Indicazioni nel merito caratterizzano il programma di mandato del sindaco che prevedeva tra i suoi punti qualificanti la realizzazione della città metropolitana e la riorganizzazione del comune in municipalità.

Si colloca quindi in questa fase temporale la sottoscrizione da parte dei Sindaci di Venezia e Padova<sup>38</sup> e successivamente di Treviso<sup>39</sup> e di ben altri 52 Comuni di un Protocollo d'intesa politico - amministrativa per la promozione dell'area metropolitana centro veneta riconosciuta come ... *grande centro (sia) in grado di gestire (tali) trasformazioni in modo più tempestivo e di meglio partecipare alla competizione a scala europea con una organizzazione più efficiente*<sup>40</sup>.

Solo dopo la legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001 attuativa del Titolo V della Costituzione è possibile per Venezia e per le altre città riconosciute come metropolitane fin dalla legge 142/1990 farsi dirette promotrici del processo costitutivo del nuovo ente di governo territoriale.

In questa direzione Venezia ha promosso una molteplicità di azioni mirate a:

- garantire una partecipazione qualificata al network politico-tecnico delle città metropolitane italiane coordinato dall'ANCI;
- costituire formalmente un coordinamento locale dei soggetti promotori dell'istituzione della città metropolitana di Venezia;
- favorire l'intensificarsi delle relazioni, sia politiche che amministrative che tecniche, tra i diversi soggetti promotori;
- predisporre analisi e progetti di intervento per la soluzione di problemi di scala metropolitana (territorio, ambiente, infrastrutture, accessibilità, aree industriali, ..);
- elaborare una proposta di legge istitutiva del nuovo ente di governo territoriale;
- definire un modello di relazioni tra centro e periferia capace di garantire, allo stesso tempo, partecipazione e accettazione dei processi decisionali di livello metropolitano, autonomia e rappresentanza delle comunità locali;

---

<sup>38</sup> Il sindaco di Venezia e il sindaco di Padova hanno sottoscritto un protocollo d'intesa in data 30.9.2000 con il quale convengono di assumere ogni iniziativa utile alla costituzione della città metropolitana.

<sup>39</sup> L'Amministrazione comunale di Treviso ha aderito al protocollo con delibera GC 660 del 4.10.2000.

<sup>40</sup> Protocollo d'Intesa tra Sindaco di Venezia e Sindaco di Padova per la costituzione della Città metropolitana centro veneta (30 settembre 2000).

- sviluppare un *progetto promozione della città metropolitana* che possa favorire il generarsi e lo stabilirsi di forme di *governance*, l'acquisizione del consenso e, allo stesso tempo, garantire la partecipazione dei cittadini.

Sempre in questa fase l'Amministrazione comunale avvia il processo di riarticolazione del proprio territorio di riferimento. Con Del. C.C. n. 119 del 23 luglio 2003 il Comune di Venezia, nella prospettiva dell'istituzione della Città Metropolitana e della costituzione dei Comuni Metropolitan, articola il proprio territorio in sei Municipalità<sup>41</sup>, quali organismi di governo del territorio, di consultazione, di partecipazione, di gestione ed esercizio delle competenze ad essi delegate e di espressione dell'autonomia comunale nell'ambito delle competenze e dei limiti fissati dalla normativa vigente e, in particolare, della gestione dei servizi di base.

Con l'approvazione della legge *La Loggia* del 23 maggio 2003 il Comune di Venezia promuove nuove iniziative mirate alla definizione dei possibili contenuti del provvedimento con cui il Governo si proponeva di ridefinire il sistema degli enti locali. Nel caso specifico, la proposta di legge istitutiva della *città metropolitana di Venezia* prevede che la stessa si caratterizzi:

- per l'adozione di un metodo di azione collettiva che veda protagonisti gli attori pubblici e privati e che, anche nella fase realizzativa, valorizzi il concorso autonomo delle formazioni sociali;
- per l'adozione di un approccio di tipo strategico ai temi dello sviluppo;
- per la costruzione di relazioni tra realtà urbane diverse;

e che questa caratterizzazione trovi riscontro in una organizzazione politica del tutto simile a quella dei comuni e della provincia, rafforzata però dalla presenza di due nuovi organi consultivi:

- il *Consiglio per i rapporti tra città metropolitana e comuni*, da istituirsi per assicurare il massimo grado di coordinamento ed esprimere pareri sia sul piano strategico che sul piano strutturale metropolitano;
- il *Comitato economico e sociale*, composto da rappresentanti dell'artigianato, dell'agricoltura, della pesca, del commercio, dei trasporti, del turismo, dell'industria, dell'associazionismo e del terzo settore, da consultarsi in sede di formazione degli atti di pianificazione e programmazione, in particolare del piano strategico.

Relativamente alle funzioni, la proposta di legge istitutiva prevedeva il passaggio alla città metropolitana di Venezia di tutte le funzioni spettanti alla Provincia, nonché l'esercizio di funzioni di coordinamento e di programmazione generale e di governo del

---

<sup>41</sup> Le Municipalità individuate sono: Municipalità di Venezia - Murano - Burano (Venezia Insulare), Municipalità del Lido - Pellestrina (Venezia Litorale), Municipalità di Favaro Veneto, Municipalità di Mestre Carpenedo (Mestre centro), Municipalità di Chirignago Zelarino, Municipalità di Marghera.

territorio a livello di grandi scelte strutturali nonché funzioni di carattere settoriale al fine di garantire un miglior servizio alla cittadinanza e il governo unitario di temi urbani complessi.

Il dibattito sulla città metropolitana di Venezia si riaccende nella primavera del 2009 con l'approvazione della Legge Delega al Governo in materia di federalismo fiscale che prevede l'adozione, entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 21 maggio 2012), di un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Venezia<sup>42</sup>. Tuttavia la discussione coinvolge diversi attori del sistema locale ma rimane sul piano politico e sembra non avviare alcuna azione concreta.

Venezia, come le maggiori città europee ed italiane, ha adottato un approccio di area vasta nella definizione delle proprie strategie di sviluppo. Gli effetti di questo modo di operare trovano riscontro in particolare nei processi di programmazione e pianificazione territoriale ed urbanistica promossi dall'Amministrazione comunale.

Il tema del confronto tra Venezia e l'area metropolitana è stato sviluppato nell'ambito del *Piano strategico per Venezia*<sup>43</sup>, un piano di medio-lungo periodo (2004-2014), per una città di circa 300.000 residenti (circa 430.000 abitanti "quotidiani") il cui contesto di riferimento è un sistema metropolitano di circa 640.000 abitanti in 25 comuni, che si propone di costruire una città caratterizzata dall'alta qualità della vita e degli assetti fisici e ambientali puntando a ridefinire i rapporti della città con:

- il suo intorno (sistema casa/lavoro), per garantire un'elevata qualità del vivere quotidiano e per facilitare il governo delle questioni sociali, economiche ed infrastrutturali che condizionano lo sviluppo del sistema locale, e con l'area metropolitana vasta (la cosiddetta PATREVE, l'agglomerato urbano Padova, Treviso e Venezia), per favorire la caratterizzazione di un sistema di dimensioni tali da poter competere con altri sistemi urbani del nord Italia e del nord Europa;
- il Veneto, per ricostruire un sistema di relazioni virtuose che massimizzino il reciproco vantaggio: per la Regione la possibilità di poter contare su una "capitale simbolica" di grande impatto internazionale; per la città la possibilità di valorizzare le proprie risorse all'interno di un territorio ampio e complesso, capace di sviluppare maggiormente le risorse umane ed economiche presenti;
- il resto del mondo, per consentire agli attori locali di dialogare e interagire economicamente e culturalmente a livello internazionale.

---

<sup>42</sup> e di altre 14 città metropolitane.

<sup>43</sup> Formalmente approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 3/2006 dopo una sua messa a verifica e coerenza con i contenuti del Programma di mandato

Venezia e Padova hanno promosso un protocollo d'intesa per lo sviluppo di azioni mirate a favorire una maggiore integrazione tra le due città e l'incremento della loro capacità competitiva.

Le due città, con il supporto della Regione Veneto, hanno promosso momenti di riflessione sulle particolari problematiche che caratterizzano questo insieme territoriale con l'obiettivo di:

- derivare ipotesi progettuali per una valorizzazione dei punti di forza dei rispettivi sistemi locali finalizzata ad un rafforzamento della capacità competitiva del sistema Venezia - Padova;
- istituire una forma stabile di confronto tra le due città;
- raccogliere ed interpretare le indicazioni che giungono dalla programmazione sovraordinata e realizzare obiettivi operativi.

Il progetto si è articolato in quattro diversi momenti di discussione su temi urbani di interesse strategico, partecipati da rappresentanti di Enti e Associazioni che, presenti nell'area di riferimento, per rilevanza strategica e per capacità di intervento contribuiscono sostanzialmente alla definizione dei due sistemi locali.

L'iniziativa ha trovato una prima conclusione nell'incontro del 2 maggio 2007 in cui i Sindaci delle due città hanno sottoscritto un "Protocollo d'Intesa" con cui si impegnano:

- ad assumere ogni iniziativa utile per favorire processi di integrazione tra i sistemi socio economici e territoriali delle due Città che possano favorire il rafforzamento dell'asse Venezia - Padova come fattore competitivo del Nord Est;
- a promuovere la definizione di accordi operativi tra le due città e tra le due città e la regione per la realizzazione di politiche d'intervento mirate;
- ad assicurare la partecipazione attiva delle due città come soggetto unitario ai processi di programmazione economica e di pianificazione territoriale promossi all'Ente Regione o da altri livelli di governo o da Enti e Aziende che operano assumendo come proprio riferimento l'area vasta<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda alcune informazioni relative alla dimensione provinciale veneziana:

#### **Area provinciale di Venezia.**

Abitanti	836.596
Comuni	44
Superficie	km <sup>2</sup> 2.466
Densità	ab./km <sup>2</sup> 339.25

<sup>44</sup> Articolo tratto da "Iniziative per la costituzione della città metropolitana di Venezia" Direzione Sviluppo del Territorio ed Edilizia Area Pianificazione Strategica, Novembre 2009.