

**CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE,
CITTÀ METROPOLITANA
TRANSFRONTALIERA
DI TRIESTE-CAPODISTRIA**

Possibilità, probabilità, desiderabilità

Indagine svolta per conto della
Presidenza della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Relazioni Internazionali e Comunitarie

di Alberto GASPARINI

con la collaborazione di:
Andrej BERTOK, Daniele DEL BIANCO, Giulio TARLAO

**Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Relazioni Internazionali e Comunitarie
ISIG – Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia**

L'ISIG – Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia è stato fondato nel 1968 con l'obiettivo principale di svolgere studi e ricerche di sociologia internazionale.

Le attività di ricerca dell'Istituto sono articolate secondo programmi – Relazioni etniche, relazioni internazionali e confini; Previsione, tecnologia e futuro; Ambiente e organizzazione territoriale; Emergenze di massa; Politica sociale – e vengono svolte in stretto contatto con analoghe istituzioni italiane, straniere e internazionali.

L'Istituto è altresì dotato di un Laboratorio nel quale vengono elaborate e sperimentate tecniche di ricerca nuove, sono svolte attività di formazione alla ricerca, sono gestite le attività del Centro di documentazione dati relativo alle ricerche dell'Isig.

ISBN: 978-88-89825-26-6

© Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (I.S.I.G.) – Gorizia 2010

INDICE

Capitolo Primo

L'area metropolitana e la città metropolitana

1. Premessa. Le organizzazioni, le popolazioni, l'individuo nella morfologia della città	5
2. Le organizzazioni per la definizione della città	10
3. Le aree metropolitane in cinque regioni del nord e nord-est d'Italia, da una ricerca ...	12
4. Affinità elettive tra le città	13

Capitolo Secondo

La città metropolitana in letteratura

1. Casi concreti a partire dal Dopoguerra	18
2. Principali ostacoli incontrati	19
3. Gli anni Novanta ed il rilancio dei governi metropolitani	20
4. Fondamenti teorici di questo rilancio	20

Capitolo Terzo

Area o città metropolitana di Trieste

1. Trieste che nasce come città metropolitana	23
2. Il contesto per Trieste come neo-città metropolitana	25

Capitolo Quarto

La città metropolitana di Trieste ovvero la provincia di Trieste rinforzata

1. Premesse	27
1.1. Una premessa sulla legislazione italiana	27
1.2. Una premessa demografica	29
1.2.1. Premessa demografica	29
1.3. Una premessa metodologica	34
2. La struttura della città metropolitana di Trieste	35
2.1. La delimitazione della città metropolitana di Trieste	35
2.1.1. La definizione degli indicatori del sistema insediativo e l'individuazione del sistema insediativo	35
2.1.2. I sistemi insediativi	36
2.2. Il sistema insediativo di Trieste	41
2.3. Il sistema insediativo di Monfalcone	42
2.4. Dal sistema insediativo ritorno alla città metropolitana di Trieste	44
2.5. Le funzioni della città metropolitana di Trieste	46
2.5.1. Delimitazioni funzionali	47
2.6. I caratteri istituzionali della città metropolitana di Trieste	53
2.7. Combinazione delle ipotesi della delimitazione, delle funzioni e dei caratteri istituzionali della città metropolitana di Trieste, e il riferimento alla provincia di Trieste rinforzata	56
2.8. Gli organi della città metropolitana di Trieste	58

Capitolo Quinto

La struttura della città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria

1. L'Euroregione e il GECT	59
2. La cooperazione transfrontaliera	63
3. La città metropolitana transfrontaliera	63
4. La città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria	64
4.1. Alcuni riferimenti alle fonti per definire la città metropolitana transfrontaliera	64
4.2. La delimitazione e la consistenza relazionale interna	65
4.2.1. La città metropolitana transfrontaliera Trieste-Capodistria	66
4.3. Le funzioni	69
4.4. I caratteri istituzionali della città metropolitana. Gli aspetti transfrontalieri di Trieste-Capodistria	71
4.4.1. Richiamo legislativo	71
4.4.2. La forma istituzionale della città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria	73
4.4.3. Gli organi della città metropolitana transfrontaliera	73
Conclusioni, per esplorare quale città metropolitana è meglio adeguata allo sviluppo di Trieste	77
Riferimenti bibliografici	81

1. Premessa. Le organizzazioni, le popolazioni, l'individuo nella morfologia della città

La città fin dalla sua nascita è stata un punto di arrivo e di partenza di gente e di gruppi sociali speciali. Questa gente e questi gruppi sociali poi potevano restare per molto tempo nella città, radicarvisi, oppure essere particolarmente mobili. La relazione della città, o meglio della sua gente, con l'esterno è stata perciò un aspetto fondante della città stessa. Tale coscienza ha fatto sì che si vedesse la città come nodo in un sistema di città oppure come centrale o periferica in una rete di relazioni. Gli studi sull'attrazione della città sono molto antichi, raffinati e quantitativi (Christaller, Prost, ecc.). Nonostante una tale coscienza consolidata, però, l'organizzazione degli spazi urbani, della viabilità, dei parcheggi, dei servizi e delle residenze, dei posti di lavoro, delle statistiche (che stanno alla base dei fondi finanziari attribuiti alla città dal centro regionale e nazionale) ha considerato solo la popolazione residente, salvo affidare all'iniziativa privata l'impianto di alberghi e ristoranti per i forestieri.

L'individuazione della distanza tra realtà vissuta in una città complessa dai molti utenti e politica della città adottata dal governo locale è stata il primo passo nello studio della morfologia sociale delle città. Questo è stato ripreso recentemente da Martinotti (1993: 137-200), con l'individuazione nella città della categoria dei pendolari, centrale nella teoria dell'area metropolitana (si pensi alla classica Smsa americana), e delle meno valorizzate popolazioni degli utenti (*users*) e degli uomini d'affari (*businessmen*). Con il presente studio andiamo oltre, cercando di ridefinire la città attraverso le organizzazioni, alle quali fanno riferimento queste ed altre popolazioni.

Tali categorie di persone (e altre ancora) sono ad ogni modo utili a definire la grande città e meno la media-piccola città, almeno come punto di partenza:

1) *per comprendere il funzionamento della vita della città*, delle sue organizzazioni e dei suoi spazi. Infatti, l'uso degli spazi urbanistici e architettonici, l'uso delle organizzazioni che coagulano in nodi le attività urbane e l'uso dei servizi che offrono soluzioni settoriali ai bisogni degli individui, selezionati a seconda del tipo di utente, fanno sì che la città sia utilizzata da gruppi differenti per ogni ora della giornata, per ogni giorno della settimana, per specifici giorni dell'anno o del decennio o del secolo. Ciò significa che l'articolazione dell'uso della città mantiene stabile la popolazione pur composta da molteplici gruppi, o anche fa sì che certi spazi siano sovrautilizzati in certi momenti e sottoutilizzati in certi altri;

2) in secondo luogo *per riorganizzare le azioni svolte nella città* in vista di una concettualizzazione di essa come campo interorganizzativo. Le organizzazioni e le istituzioni organizzano le attività per tipi specifici di popolazioni: molto spesso sono per i residenti del comune, altre volte sono per i residenti di un insieme di comuni dell'area, altre volte, ancora, sono per specifiche categorie locali e forestiere, e così via. È evidente che, man mano si complicano i gruppi sociali della città, anche le utenze delle organizzazioni si modificano: se prima gli utenti dell'accesso alla casa dell'Iacp erano i residenti del comune, per i quali venivano costruite le case,

ora tale accesso a case localizzate nel comune viene esteso ai cittadini di uno stato, se non addirittura ai cittadini dell'Unione Europea. La stessa cosa avviene per l'accesso ai concorsi banditi da istituzioni o da organizzazioni pubbliche (le università offrono un esempio). Da tutto ciò deriva la necessità di uno stretto coordinamento tra le utenze dei molteplici segmenti istituzionali e organizzativi che compongono la struttura urbana in generale, e quella metropolitana in particolare;

3) *per comprendere come la città* cui ci riferiamo sia in realtà *un insieme di città (sociali)* che si integrano, si connettono, si elidono, vivono realtà radicalmente diverse. In effetti, la complessità che riscontriamo nella città è la risultante di tante comunità, gruppi culturali sociali etnici, popolazioni, utenti con strutture sociali, circoli relazionali, spazi organizzati, servizi propri e/o condivisi con altri gruppi. Ciò significa che ognuno di questi gruppi forma una sorta di "città sociale" con aree e confini solo parzialmente sovrapposti: il risultato è l'esistenza di molte città sociali comprese nell'unica città e metropoli che noi consideriamo. Anche in una città piccola vi sono tante città sociali che si toccano, si integrano, si differenziano, si contrappongono. Ad esempio, vi è la città sociale degli anziani e della vita quotidiana, vi è la città sociale degli studenti universitari e degli intellettuali, vi è la città sociale degli immigrati e delle loro famiglie, vi è la città sociale della cultura nazionale, vi è la città sociale della cultura mitteleuropea, vi è la città sociale dei professionisti dei politici e dei dirigenti, vi è la città sociale dei pendolari e cioè dei lavoratori quotidiani, e così via. Roma offre poi la convivenza di due città, italiana e vaticana, le quali ancora più vistosamente di quelle considerate fin qui sviluppano altrettante aree metropolitane mondiali. Ognuna di queste città ha dei propri orari, dei propri bar e locali, dei propri tragitti da percorrere, dei propri negozi che utilizza, dei propri luoghi del *leisure time*. E, in secondo luogo, la connessione tra i tanti punti spaziali di ognuna di queste città sociali indica delle forme geometriche molto diverse, più grandi o più piccole, delle proprie simboliche di spazi (bar, piazze, *mall*, monumenti, palazzi, ecc.) con confini che difficilmente si trovano sovrapposti (Cattarinussi *et al.* 1979: 137 e ss.; Gasparini 2000: 169-190). Il singolo individuo inoltre può appartenere a più di una delle suddette città, il che porta a una certa integrazione delle tante città sociali nell'individuo e nel gruppo senza però che l'appartenenza sviluppi una forza tale da contrapporre radicalmente chi è dentro e chi è fuori di ognuna di queste città sociali e delle città municipali nel suo complesso. Molto più spesso invece queste città sociali si muovono senza quasi toccarsi l'una con l'altra, e vivendo ognuna una propria completezza e felicità che non è la globalità e la felicità della città nel suo complesso. Cosa ne sanno infatti i residenti della città della vita quotidiana della città degli studenti, se non nei momenti in cui riscuotono la pigione o vivono porta a porta l'appartamento, in cui vendono beni e servizi a questi studenti? Cosa ne sa poi la città degli autoctoni della città degli immigrati? A questo proposito sono indicativi gli studi svolti in "Trasfertisti e immigrati a Monfalcone" dall'Isig (*Isig Magazine*, anno XI, n. 4/2002);

4) *per individuare fin dove esse definiscono più la grande città e meno la città medio-piccola*. Come indicato fin qui, le popolazioni sono molto caratteristiche della metropoli, tuttavia se alcune popolazioni vengono considerate secondo gruppi più specifici, allora queste e altre popolazioni sono tipiche di ogni città, piccola e grande che sia. Tale discorso vale soprattutto per l'Europa e per l'Italia in particolare, in cui la diffusione urbana è molto accentuata ed è espressa nella piccola e nella media città. Così la diffusione di università e di attrazioni turistiche, la delocalizzazione delle fabbriche dal centro ai comuni periferici, la possibilità di raggiungere e parcheggiare facilmente l'auto che enfatizza il pendolarismo sono altrettanti elementi che uniformano tutte le città, siano esse piccole, medie e grandi;

5) *per riflettere se esse*, le quattro popolazioni individuate da Martinotti, sono esaustive di tutte quelle che *esistono oppure ve ne sono altre ancora*. La bontà di una tassonomia dipende dalla sua capacità esplicativa e dalla sua utilità per progettare, programmare ed elaborare interventi concreti. Viste le popolazioni urbane, abitino esse una metropoli o una città medio-piccola, è chiaro che tali

popolazioni bisogna definirle sulla base del criterio delle molteplici città sociali contenute dalla città, le quali, come abbiamo detto fin qui, sviluppano autonome (e a volte incomunicabili) reti relazionali tra le funzioni da esse esercitate, le quali hanno certi elementi usati in comune ed hanno certi altri elementi radicalmente diversi. Interpretate le popolazioni da questo punto di vista, allora, oltre alle originarie quattro, se ne individuano molte altre o se ne affiancano altre ancora. Tra queste hanno capacità di costituire autonome città sociali all'interno della città, con diffusione a tutte le città oppure a singole città specializzate, le seguenti dodici categorie: 1) le categorie orientate esclusivamente al quotidiano (in generale i non attivi); 2) le categorie lavoratrici comprese tra vita lavorativa e vita non lavorativa; 3) le categorie dei settori tecnico-amministrativi e della docenza nelle scuole fino alle medie superiori; 4) gli studenti dell'università (questa categoria è diffusa per quasi tutte le città italiane capoluogo di provincia data la capillare diffusione delle università); 5) gli intellettuali che hanno capacità di creare eventi nazionali e internazionali e fanno riferimento a specifici servizi (alberghi, ristoranti, giornali, riviste, case editrici, ecc.); 6) i *businessmen* che vengono dall'esterno per gli affari delle imprese che gestiscono al di fuori della città a livello nazionale o internazionale; 7) gli *homeless* che vengono da molte città oltretutto essere autoctoni e che sviluppano una sorta di comunità specifiche con la frequentazione di propri spazi e servizi; 8) gli immigrati recenti, soprattutto se vengono da paesi lontani e culture differenti da quelle autoctone; 9) i turisti, la cui entità dipende dall'attrazione turistica della città che ad ogni modo è comune a molte città italiane ed europee: la città disegnata dai turisti si differenzia naturalmente a seconda che la città turistica sia punto di permanenza (anche solo per alcuni giorni) o città di passaggio inserita in un ampio percorso turistico; 10) i *leisure users* quando la città è dotata di servizi per il tempo libero (discoteche) od anche di eventi episodici ma che richiamano molte genti; 11) i *mall users* o utilizzatori di aree commerciali, quando ipermercati od alte concentrazioni commerciali richiamano molti clienti dall'esterno, se non dall'estero: un esempio tipico è Trieste o certi *mall* localizzati in regione (Mercatone a Palmanova, ad esempio), che hanno fatto sì che per un certo periodo di tempo da Capodistria a Belgrado tutti frequentassero regolarmente Trieste stessa; 12) i pellegrini od anche i clienti di ospedali o terme, che sviluppano una propria rete di usi della città, che è solo loro e che coinvolge solo una parte della città.

Il risultato di questo insieme di popolazioni è la costituzione delle tante città sociali di cui abbiamo sopra detto, e che sono integrate, imperfettamente e instabilmente (ma questa è una necessità), dalla città, sia essa metropoli o grande, media o piccola città. La rilevanza di queste popolazioni tuttavia non esaurisce i significati e la natura della città. È così che diventa necessario osservare quali altre categorie concettuali, oltre alle popolazioni (come insiemi informi di individui), possano collocarsi tra la città e l'individuo. Con questo saggio cerchiamo di approfondire tali aspetti, per poi seguire nuove vie all'individuazione delle aree metropolitane e dei sistemi di città.

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

A questo punto, dobbiamo porci il problema dell'individuare l'*operatore* in cui l'individuo lascia la propria impronta per realizzare gli obiettivi e soddisfare i bisogni della propria categoria urbana ed eventualmente anche delle altre categorie sociali della città, ma in cui egli si or-

ganizza con tecnologie, risorse umane, obiettivi e strutture al fine di realizzare e di gestire servizi, attività produttive, organizzazione di spazi, entità organizzate per il tempo libero, unità riproduttive ed educative, e così via.

Tale *operatore*, che fa dialogare con gli altri, che fa partecipare l'individuo ad attività più grandi di lui, che fa sentire l'individuo come strumento di modi di soddisfare i bisogni "incomprensibili", è *rappresentato dalle organizzazioni*, siano esse burocrazie o imprese o servizi, dalle associazioni volontarie, ma *anche da altre entità più connesse alle istituzioni come la famiglia o ai movimenti*. In effetti è attraverso questi operatori, e solo attraverso (ed entro) tali operatori, che gli individui (e gli insiemi che abbiamo chiamato di volta in volta categorie sociali o popolazioni): 1) entrano in relazione con gli altri individui; 2) introiettano e condividono valori comuni; 3) soddisfano i propri e gli altri bisogni; 4) elaborano appartenenze intermedie (micro e meso); 5) sviluppano delle comunità a-spaziali; 6) si rendono capaci di concretare l'autorealizzazione (ma anche la delusione) inserendosi in nicchie adeguate alle proprie aspirazioni; 7) percepiscono di essere partecipi di disegni e realizzazioni di grandi opere che altrimenti non sarebbero in grado di concretizzare; 8) sentono di partecipare alla costruzione della propria città sociale, e semmai alla costruzione della città nel suo insieme e nel suo elaborare sistemi di gravitazione.

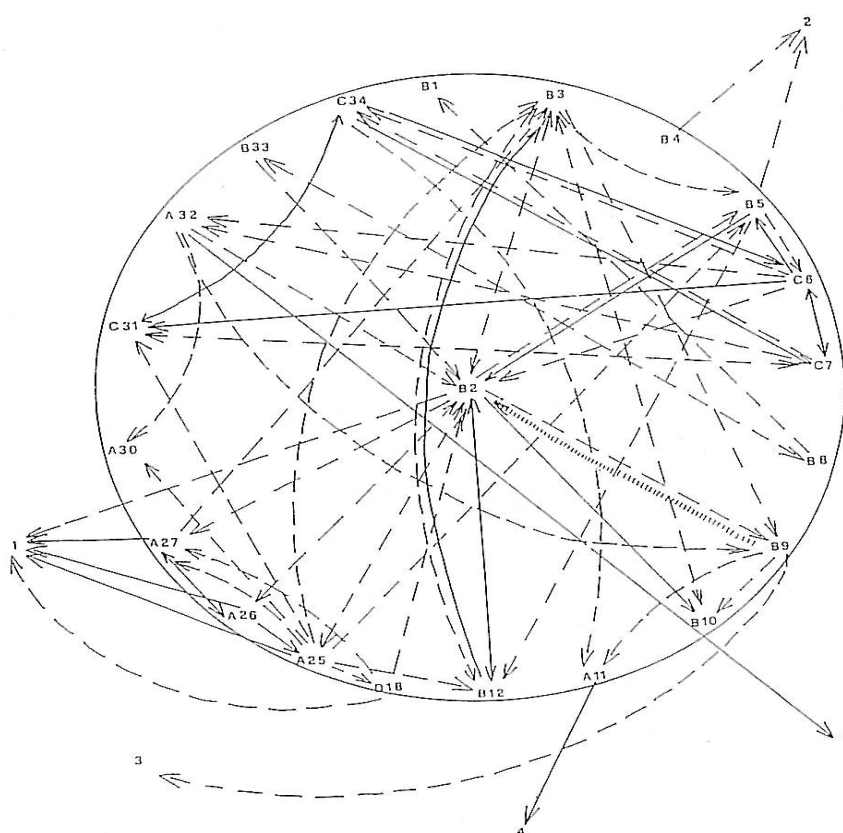
Naturalmente tale approccio tra individuo e operatore-organizzazione vede il primo a svolgere il ruolo sia di componente dell'organizzazione che di cliente e quindi di utilizzatore dei servizi e prodotti della stessa organizzazione. In verità con i termini "cliente" e "partecipante" di un'organizzazione intendiamo spesso una distinzione funzionale di due modi di essere partecipe, pur con intensità diverse, all'organizzazione. Tale distinzione ai fini della nostra analisi tra cliente e membro dell'organizzazione è molto utile, poiché, soprattutto per quanto riguarda i servizi, la maggior parte degli individui sono dei clienti del prodotto dell'organizzazione, sia esso un servizio o uno spettacolo o un evento particolare.

L'*operatore-organizzazione* è molto importante per comprendere come un sociale atomistico (dell'individuo) opera per la città della propria categoria (*città sociale*) o per la città globale, ma poi questo medesimo operatore svolge molteplici funzioni per questa città nel suo insieme e nel collegarsi con l'esterno della città medesima. Anzitutto queste organizzazioni vengono a costituire nodi di una più o meno ampia rete relazionale. Ciò lo affrontiamo analiticamente più avanti: qui basta richiamare che la città da simile punto di vista risulta come un *fascio di organizzazioni*, che possono soddisfare individualmente singoli segmenti di un bisogno da connettere con le organizzazioni che soddisfano gli altri segmenti dello stesso bisogno. Tutte queste organizzazioni devono essere interconnesse tra di loro, e tali da formare delle reti interne alla città con nodi più centrali (Galaskiewicz, Krohn 1984) ed altri più periferici in una sorta di gerarchia, ma tali anche da formare delle reti esterne-interne alla città stessa che la connettono alle altre città in sistemi urbani. Questi poi prendono la forma di *aree metropolitane* (a gravitazione molto stretta) e di *sistemi di città* alla base dei quali esistono delle unità urbane ad alta identità e a legami allentati con le altre città. Seguendo tale direzione ci rendiamo conto che esistono delle *popolazioni di organizzazioni* (come le chiamano Hannan, Freeman 1993), le cui tipologie variano nel tempo secondo i modi di soddisfare i bisogni (secondo una logica evolutivista), ma soprattutto le cui strutture sono costruite per realizzare funzioni urbane molteplici e che possiamo sintetizzare nelle quattro seguenti: mantenimento materiale delle categorie sociali della città, conservazione dell'identità culturale della città, conservazione dei confini della città e infine espansione della città verso l'esterno. Nella formazione delle aree metropolitane e dei sistemi di città tali funzioni si articolano in maniera molto differenziata. È questo l'obiettivo della ricerca che veniamo ad illustrare.

Prima di passare a tale analisi, vogliamo richiamare che la ricerca imperniata sull'*organizzazione come unità d'analisi*, la quale porta a definire le città come *fascio* di organizzazioni, non

è molto consolidata, anche se in verità presenta già una certa tradizione sia negli Stati Uniti che in Europa e in Italia. Laumann, Galaskiewicz e Marsden (1978) hanno ricostruito la comunità urbana proprio attraverso le organizzazioni e i processi che vi avvengono: formazione di reti, loro mobilitazione, loro trasformazione.

Grafico 1 - I contenuti delle relazioni tra le organizzazioni interne ed esterne che contribuiscono alla soddisfazione del bisogno "opportunità culturali" della popolazione del quartiere



Legenda: La freccia indica la direzione della relazione
La mancanza di freccia indica la mancanza di direzione

A Bolzano una ricerca del 1988 di Alberto Gasparini e Licia Manzardo ha messo in risalto come le organizzazioni interne ed esterne al quartiere possano efficacemente spiegare lo strutturarsi delle relazioni sociali e del tempo libero (cfr. graf. 1) (Manzardo 1988). Altre ricerche di Banfield (1961), Warren (1967), Galaskiewicz (1979), Gasparini (1993) hanno messo in risalto come le organizzazioni all'interno della città elaborino modi di soddisfare i bisogni, formino

delle reti a livello diverso: a seconda che trattino denaro, supporto assistenziale, informazione; a seconda che si collochino in posizioni variamente centrali/periferiche; a seconda del loro coinvolgimento economico e sociale nella città e nella comunità. Infine, altre ricerche hanno utilizzato le organizzazioni per spiegare le relazioni tra città: Turk (1977) è stato senz'altro lo studioso più significativo da questo punto di vista per le città americane, e Gasparini e Zago (2000) lo sono per lo studio delle città di confine europee.

Qui offriamo lo spaccato di una ricerca di carattere analogo in cinque regioni italiane: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia.

2. Le organizzazioni per la definizione della città

La tradizionale analisi della città è centrata sulla popolazione e sui criteri di aggregazione che la articolano in gruppi in relazione reciproca per realizzare un qualche equilibrio, a causa delle posizioni di potere politico, economico, culturale; oppure che la articolano in attività variamente specifiche e rare. Questa è un'analisi molto spesso strutturale, ed anche la cultura può trasformarsi e legittimare i cambiamenti strutturali. Weber, da una parte, con la definizione di città come contenitore di grandi numeri di popolazione ma anche di criteri individualistici di appartenenza, come creatore e contenitore di nuovi ceti sociali (e di crocevia di relazioni di mercato); e il marxismo, dall'altra, che ha evidenziato i rapporti di potere tra classi della società industriale che si è impossessata e ha trasformato la città, hanno contribuito a definire la città in termini di persone fisiche e di istituzioni, le quali tuttavia erano mosse da persone. Il rapporto quindi con le altre città è letto in termini di flussi di persone in entrata e in uscita, in attrazione e rifiuto. Come si vede, sono delle relazioni più intuitive che descritte e verificate, in quanto vi è un salto di scala quando si vogliono spiegare delle strutture sociali e fisiche con dei flussi di persone. Il confine è tradizionalmente ben definito, da mura e da appartenenza cittadina e quindi dal confine amministrativo. Tale approccio è rilevante per almeno due ragioni. La *prima* individua i *bisogni originari* che la città come comunità deve soddisfare *per i membri e i gruppi* che la compongono, e la *seconda ragione* riporta agli individui e ai gruppi *la gestione del potere* all'interno della città e tra le città. Il limite sta *nel fatto che non vengono considerati i meccanismi attraverso i quali i bisogni si trasformano in risposte concrete, e quindi nemmeno vengono considerati gli altri o gli stessi meccanismi* che generano gli *outputs* di potere richiamati. Tali *operatori* nella città tradizionale e pre-industriale erano in effetti gruppi o istituzioni polifunzionali sotto la forma di opere pie, lazzaretti, parrocchie, corporazioni, corti principesche. È insomma il modello di potere tradizionale teorizzato da Weber che governa la città, nel quale l'elemento della razionalità e della istituzionalizzazione organizzativa sono ancora labili e dominati dalle relazioni interpersonali e inter-gruppologiche.

L'approccio sistemico non apporta una grande utilità allo studio dei meccanismi intermedi tra *input* e *output*, poiché tutto è letto in funzione dell'*output* finale e, dal punto di vista intermedio, la città rischia di diventare una "scatola nera", di cui non è importante capire i collegamenti e i sub-obiettivi interni. Per tale ragione la simulazione diventa molto semplice nell'analisi del funzionamento e invece molto cogente nel riportare quasi "ogni respiro" del sistema all'obiettivo generale del sistema stesso più che dei singoli componenti o grappoli di componenti. E, in effetti, sappiamo che la città non è solo struttura ma anche anime e individui, in connessione e in possibile sintonia con gli obiettivi del sistema città. Il vantaggio che tuttavia offre l'analisi sistemica della città sta nell'enfasi che mette nel rapporto di questa con l'ambiente, fino a formare delle reti relazionali tra le città volte a formare a loro volta dei sistemi urbani.

La disamina dei due approcci porta a considerare ed a individuare una definizione della città che comprende anche gli *operatori* che connettono quelli che abbiamo considerato *input* (bi-

sogni) e *output* (soddisfazione di essi, integrazione, appartenenza). Ciò possiamo affrontare partendo dalla considerazione weberiana del potere razionale, espresso dalla burocrazia e in generale dall'organizzazione. *L'aspetto razionale delle organizzazioni* (cfr. Gasparini 1998) è quindi una variabile in più per la quale:

1) *l'unicità della funzione* porta a uno spezzettamento standardizzato della soluzione dei bisogni e quindi a una proliferazione delle organizzazioni;

2) tale unicità porta a una *razionalizzazione ancora più spinta di prima della soddisfazione dei bisogni* (poiché tutte le risorse sono indirizzate a soddisfare un solo bisogno se non un segmento di bisogno), e conseguentemente a pensare in termini di universalismo sia nel funzionamento dell'organizzazione che nel comportamento dei clienti di cui è chiamata a soddisfare i bisogni;

3) *la scelta "politica"*, e quindi la scelta non razionale ma legata a scale di priorità, *resta nelle mani della leadership delle organizzazioni*, la quale contribuisce a formare l'assetto relazionale, e quindi il sistema di relazioni e flussi di risorse unidirezionali;

4) *la soddisfazione del bisogno, e maggiormente la soddisfazione di più bisogni, è il risultato di relazioni tra organizzazioni*, le quali si muovono nell'ambito di contesti (Warren 1967), nei quali si hanno competitori e spettatori, che esprimono tutti idee e passioni perché si arrivi ad una soddisfazione "accettabile";

5) *le organizzazioni da strumenti si fanno fini*, e cioè, come abbondantemente hanno dimostrato le ricerche, introducono le loro logiche e i loro percorsi che spesso generano distorsioni alla "ottimale", semmai esiste, soluzione di bisogni, ma soprattutto impongono (o allungano) la loro presenza anche quando non sono utili o lo sono meno.

Se dunque le organizzazioni sono gli operatori della soddisfazione dei bisogni della comunità e i mediatori della conformazione sociale e di potere della città, di essa esistono dei grappoli (omogenei intra-disomogenei inter) per le più grandi funzioni. Le principali di queste riguardano la soddisfazione dei bisogni delle popolazioni residenti, l'integrazione e l'appartenenza alla cultura e alla città, il contributo alla soddisfazione dei bisogni esterni alla città, il coordinamento e l'orientamento degli operatori per soddisfare il *mix* di bisogni della comunità che assicura una sufficiente integrazione interna (Gulati, Gargiulo 1999; Perrucci, Lewis 1989).

La soddisfazione dei *bisogni comunitari* viene effettuata da un insieme di organizzazioni riunite in grappoli a livello urbano e come segmenti di "popolazioni" (nella definizione di Hannan e Freeman), le quali perciò stesso sono collegate più o meno strettamente all'esterno. Si tratta di *organizzazioni che assumono le sembianze di imprese economiche (commerciali, industriali, artigianali, agricole) e di servizi per la soddisfazione di bisogni sanitari e assistenziali*. Galaskiewicz evidenzia in una sua ricerca come *denaro, sostegno assistenziale e comunicazione* formino delle autonome reti relazionali interorganizzative. Ognuna di queste organizzazioni può essere contenuta nella città (per risorse utilizzate, per servizi erogati, per sede centrale), ma molto più spesso, soprattutto in società statali molto centralizzate, mantiene relazioni di dipendenza con l'esterno della città-comunità. Già da questa prospettiva, in cui le *organizzazioni* rivolgono la loro attività *all'auto-mantenimento del sistema urbano*, appare che la complessità della città è incrementata proprio da questa immissione di rapporti unidirezionali, e spesso di potere, provenienti dall'esterno.

La città, d'altra parte, è molto *spesso portatrice di una funzione che la differenzia dalle altre città, o di cui queste necessitano senza disporne*. È questa funzione la fonte informativa che ha motivato tante ricerche sulla classificazione della città. In altri termini ci riferiamo a *organizzazioni* che lavorano soprattutto *per l'esterno*, privilegiando il rapporto esterno alla città, con ciò coinvolgendo pure la città nel più o meno forte rapporto con l'esterno. Anche in questo caso si tratta di imprese economiche. È evidente che più aumenta questo legame della città, più gli interessi che prendono origine da questa la complicano (aumento di complessità) e, d'altra parte,

aumenta la spinta alla frantumazione della città, e quindi emerge la necessità di controllare i suoi confini, messi in pericolo dal venir meno di un'identità, che tende a frantumarsi. Spinte centrifughe, aumento di complessità interna, e quindi ridefinizione dei confini urbani sono le conseguenze portate da tali organizzazioni e perciò sono le sfide da affrontare da parte di altri segmenti della città. E sappiamo quanta importanza abbia il mantenimento dei confini, quando diventano preponderanti le forze centrifughe della città, tenendo conto poi che ora il confine urbano non è una linea certa (mura, vuoto vs. pieno costruito, linea amministrativa, ecc.), ma una linea in equilibrio instabile tra spinte all'espansione e "tirate" all'integrazione da parte di altre organizzazioni con tali funzioni. In realtà, fin qui abbiamo parlato di espansione della città verso altre città, ma dobbiamo anche considerare le attrazioni che essa subisce. Il prodotto di tali movimenti unidirezionali o a volte anche ondulatori è il *sistema urbano*, in cui i centri sono contenitori di *sedi centrali* e le periferie contenitori di *filiati*.

Un terzo gruppo di *organizzazioni* è dunque da individuare in *quelle che hanno la capacità di leggere i bisogni della comunità, ed ordinarli in un mix di priorità, di individuare le soluzioni organizzate per essi; ma anche la capacità di orientare l'economia della città e di coordinarla affinché le imprese non sviluppino processi di conflittualità troppo forti, spinte centrifughe incontrollabili* e trovino invece condizioni di attivazioni adeguate alla conservazione di un clima integrativo sufficientemente elevato. Tali organizzazioni hanno quindi un carattere eminentemente pubblico, e nel quadro italiano sono rappresentate dal Comune, dalla Camera di commercio, dalla Provincia, dalle agenzie per qualche funzione di intervento pubblico, la Regione e lo Stato per quanto riguarda la città, ma anche gli interessi specifici.

Vi sono infine le *organizzazioni* che svolgono la *funzione più profonda e più "latente" del mantenimento dei confini della città attraverso la conservazione di un'identità culturale e di appartenenza alla città*. Si tratta di organizzazioni culturali in primo luogo, e quindi scuole e associazioni culturali politiche e sindacali, ma anche organizzazioni che controllano quelle organizzazioni già considerate e preposte a dare risposte concrete ai bisogni. In questo caso si tratta delle associazioni di volontariato, che hanno il duplice scopo di controllare le risposte date istituzionalmente ai bisogni e di premere perché nuovi bisogni (in Italia ora è molto forte l'integrazione degli immigrati dal Terzo Mondo) trovino delle soluzioni sufficientemente soddisfacenti.

In conclusione la nostra definizione organizzativa di città è centrata sull'*operatore* che la comunità mette in moto per soddisfare i bisogni e per assicurare un'accettabile "qualità della vita", ma che al tempo stesso tale operatore non è capace di evitare il formarsi di squilibri sociali tra gruppi ed anzi ve ne aggiunge altri derivati dalla natura razionale, universalistica ma anche autoreferenziale dell'organizzazione.

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

3. Le aree metropolitane in cinque regioni del nord e nord-est d'Italia, da una ricerca

La ricerca parte dall'*individuazione*: 1) *delle città* da sottoporre ad analisi, 2) *delle organizzazioni* che sostanziano la vita urbana e le sue relazioni con l'esterno, 3) *dei criteri* per definire le centralità e le perifericità delle città entro le aree metropolitane e i sistemi di città, e infine 4)

delle città sociali che compongono, e più o meno combinano, la città nella sua globalità. Tutto ciò è stato articolato nei seguenti stadi del processo metodologico (Gasparini 2004).

1) L'ambito della ricerca ha riguardato le seguenti regioni: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, sulla base dell'ipotesi che le cinque regioni si compongano in un sistema urbano con una centralità evidente in Milano.

2) Di ognuna di queste regioni si considerano le città con più di 20 mila abitanti nel censimento del 1991. Esse risultano essere 122. Queste poi vengono considerate come unità di analisi per la nostra ricerca quando hanno un numero di posti di lavoro su cento residenti superiore alla media generale di tutte le 122 città. La media è uguale a 36.11% e l'indice è costruito sul seguente algoritmo: n. addetti diviso per n. residenti nel comune. Al di sotto di questa percentuale media viene inserito solo Trieste (35.94%) data l'importanza demografica e regionale della città. Seguendo questo criterio le città in analisi si riducono a 87.

3) Di ogni città vengono individuate le organizzazioni e le relazioni reciproche che permettono alla città di connettersi con le altre città. Tre tipi di organizzazioni vengono rilevati. Il primo è costituito dalle *organizzazioni economiche* (soprattutto imprese), e queste sono importanti nell'espansione della città verso un esterno anche lontano e composto in un'area metropolitana. Il secondo tipo comprende le *organizzazioni culturali*, che sono rilevanti per l'integrazione culturale interna della città e il suo inserimento nel contesto immediato. Il terzo tipo è riferito alle *organizzazioni dei servizi*, che sono rilevanti per l'integrazione della vita quotidiana interna della città e del suo inserimento nel contesto immediato. Di ogni città sono poi rilevati anche due flussi di categorie sociali (*turisti e pendolari*) le quali inducono la città di destinazione a organizzarsi per offrire spazi, posti di lavoro, servizi, trasporti specifici.

4) Al sindaco di ognuna delle 87 città sono stati inviati tre questionari: nel *primo* si chiedeva di indicare quali flussi economici, culturali, di servizi turistici e di pendolarismo entrano nel proprio comune (destinazione) dalle 86 città restanti; nel *secondo* questionario si chiedeva di indicare quali flussi economici, culturali, di servizi, turistici e di pendolarismo escono dal proprio comune (origine) verso le 86 città restanti; nel *terzo* questionario si chiedeva di indicare il nome delle organizzazioni economiche, culturali, di servizi e delle organizzazioni che attraggono pendolari per motivi di studio o di lavoro nel proprio comune. Nella rete di relazioni tra città la *centralità* della città è tanto più elevata quanto più numerose sono le relazioni che hanno origine dalle organizzazioni della città e quanto più numerosi sono i flussi di turisti e di pendolari che vi entrano. Viceversa, la *perifericità* della città è tanto più elevata quanto più numerose sono le relazioni che hanno destinazione nella città (ricevono) dalle organizzazioni di altri comuni e quanto più numerosi sono i flussi di turisti e di pendolari che escono dalla città.

5) I dati così ottenuti vengono elaborati secondo il numero e la direzione delle relazioni, in differenze tra relazioni di origine e relazioni di destinazione, in percentuali di relazioni entro ed extra le regioni considerate, in correlazioni tra tipi di organizzazioni e tra centralità/perifericità delle città per i tre tipi di organizzazioni e i due tipi di flussi, ecc.

4. Affinità elettive tra le città

Cominciamo ad osservare le città delle cinque regioni utilizzando classici indicatori statistici e storici, relativi alla popolazione della città, gli addetti, le unità locali e le professioni, e gli incrementi relativi per i decenni censuari dal 1951. La *cluster analysis* raggruppa per somiglianza-affinità le città sulla base degli indicatori detti: i risultati sono rappresentati dai cinque grappoli seguenti (tab. 1):

1° grappolo: *le città piccole* (con meno di 70 mila abitanti) - I capoluoghi di provincia qui compresi rappresentano delle città con una loro autonomia strutturale nell'ambito della regione e molto simile alla maggior parte delle città poco complesse amministrativamente come Legnano

(MI), Cologno (MI), Vigevano (PV), Chioggia (VE), Carpi (MO), Imola (BO), Faenza (RA), Rho (MI), Monfalcone (GO) e così via.

Tab. 1 - *Città con più di 20 mila abitanti delle cinque regioni considerate, secondo i grappoli di appartenenza*

Grappoli		abitanti	% add/res.
4 [^]	Milano	1.371.008	55.86
3 [^]	Parma	168.905	50.53
	Modena	176.148	48.94
	Bologna	404.322	51.22
	Brescia	200.722	48.22
	Verona	252.689	39.85
	Padova	215.025	46.41
	Venezia	308.717	45.12
	Trieste	229.216	35.94
2 [^]	Varese	85.461	44.78
	Como	85.955	48.95
	Pavia	76.418	40.24
	Cremona	73.404	39.53
	Busto Arsizio	77.001	42.21
	Cinisello Balsamo	75.606	35.30
	Sesto San Giovanni	85.175	28.54
	Monza	121.151	36.31
	Bergamo	215.655	54.58
	Piacenza	102.252	42.67
	Reggio Emilia	131.419	47.17
	Forlì	109.228	42.53
	Ravenna	135.435	39.49
	Ferrara	137.336	38.17
	Rimini	128.119	39.14
	Cesena	87.841	38.61
	Bolzano	89.233	50.67
	Trento	101.430	49.58
	Vicenza	107.076	47.41
	Treviso	83.222	47.26
	Udine	99.157	49.68
1 [^]	Sondrio	22.817	52.08
	Mantova	52.948	60.87
	Rovigo	52.058	37.67
	Belluno	35.415	41.81
	Pordenone	49.746	51.85
	Gorizia	37.999	43.85
	Monfalcone	26.924	49.81
	Lodi	42.170	35.24
	Lecco	45.859	54.85
	Legnano	50.068	42.70
	Cologno Monzese	50.853	36.73
	Vigevano	60.165	38.59
	Chioggia	52.582	24.17
	Carpi	60.713	50.14
	Imola	61.700	38.96
	Faenza	53.577	43.21
	Rhò	51.646	39.76

2° grappolo: *le città medio-piccole* (con 70-140 mila abitanti) - Queste città sono in larga parte capoluoghi di provincia, con una struttura produttiva complessa, e sono di supporto ai nuclei urbani più ampi. Alle città capoluogo di provincia, si associano anche città sugli 80-90 mila abitanti: tra queste troviamo Busto Arsizio, Cinisello Balsamo, Sesto San Giovanni, Monza, Cesena.

3° grappolo: *le città medio grandi* (dai 170 mila ai 400 mila abitanti) - Sono otto città medio-grandi, tutte capoluogo di provincia e molto spesso capoluogo di regione, o inserite in una conurbazione altamente consolidata (come quella di Bologna-Modena-Reggio Emilia-Parma, o quella di Brescia-Verona-Vicenza-Padova-Venezia), oppure una città con tradizione imperiale senza impero (come Trieste).

4° grappolo: *la città metropolitana* - Il grappolo è composto dalla sola Milano, in quanto non ha affinità con nessuna delle altre città, e probabilmente costituisce il punto di partenza di un sistema urbano del nord-Italia.

Le città dei quattro grappoli, tradotti nel grafico 2, offrono il panorama del punto di partenza per verificare il sistema urbano del Nord-Est italiano, che si articola tra un punto di partenza (Milano) e due direttrici principali: quella emiliana svolgentsi lungo Parma, Modena, Bologna, e quella veneta articolantesi lungo Brescia, Verona, Padova, Venezia, Trieste. Intorno al punto di partenza e alle due direttrici emiliana e veneta si ritrovano delle direttrici locali, che si addentrano nelle periferie di città medie e di città piccole.

Con la seguente ricerca sulle aree metropolitane e sui sistemi di città tentiamo perciò di collegare i tanti nodi (centrali e periferici) in reti relazionali, e di rispondere a *come* si collegano tali nodi, a *quanto intense* sono queste relazioni, a *quali contenuti* passano entro queste relazioni, su *quali reti* vengono a far parte tutte le città che nel grafico 2 sono indicate solo da dei punti/nodi isolati.

Capitolo Secondo

LA CITTÀ METROPOLITANA IN LETTERATURA

Storicamente l'idea del *metropolitan government* è nata per rendere il sistema istituzionale urbano corrispondente allo sviluppo economico e sociale delle città.

Tra i vari modelli presenti in letteratura, pare utile riferirsi al *metropolitan model* di L. Sharpe (1995), che si articola in quattro punti fondamentali.

- 1) forte legittimazione politica, attraverso l'elezione diretta degli organi direttivi;
- 2) autonomia "meaningful" sia dal livello amministrativo superiore che inferiore, attraverso adeguate risorse finanziarie e umane;
- 3) vaste competenze;
- 4) significativa copertura territoriale (area urbana funzionale).

Il punto 4 è forse quello che in letteratura ha sollevato più controversie, perché problematica è molte volte la delimitazione empirica del *functional territory* di un'area metropolitana. I sostenitori della *Public choice theory* ritengono infatti che non vi è oggi, nelle nostre città complesse, un'unica area funzionale, ma una molteplicità di *functional territories* a seconda dei beni o dei servizi considerati.

Che i punti di Sharpe siano centrali al dibattito teorico lo conferma un'occhiata ai cosiddetti *elementi del governo metropolitano* secondo Lefevre (1998: 12):

- dimensione,
- autonomia,
- competenze,
- legittimazione.

Circa la dimensione, la Commissione incaricata di riformare la struttura territoriale inglese negli anni Sessanta (Redcliffe-Maud Royal Commission) (1974) aveva indicato in 250 mila abitanti la soglia limite oltre la quale il concetto di autorità "locale" si perdeva. Questa dimensione può essere interessante nel caso di Trieste.

L'autonomia si ottiene solo attraverso l'abolizione delle precedenti unità amministrative, e non solo con la sovrapposizione ad esse.

Le competenze dovrebbero essere:

- pianificazione territoriale strategica,
- gestione delle reti tecniche (trasporti, acqua, fognatura, rifiuti),
- protezione civile.

La legittimazione deve venire dall'elezione diretta.

1. Casi concreti a partire dal Dopoguerra

Nei tentativi messi in atto in vari paesi di realizzazione di città metropolitane, due sono stati gli approcci fondamentali: le cosiddette *sopramunicipalità* ed *intermunicipalità*.

Questi due approcci mi paiono pienamente sovrapponibili alla coppia di concetti usati sovente nel caso dell'integrazione europea: rispettivamente "comunitario", ed "intergovernativo".

La sopramunicipalità è più vicina ai modelli teorici (Sharpe 1995; Lefèvre 1998) visti sopra. Nel caso dell'intermunicipalità, invece, la legittimità politica rimane nelle municipalità che costituiscono l'istituzione intermunicipale. Quest'ultima di rado gode di autonomia finanziaria, provenendo le risorse dalle autorità che ne fanno parte.

Il parallelo con la Commissione europea (comunitaria) ed il Consiglio europeo (intergovernativo) pare ben fondato, specie con riferimento al tema cruciale della legittimità davanti ai cittadini.

In concreto, tutti gli esperimenti di governi metropolitani costituiscono vie di mezzo tra i due modelli puri. Va comunque sottolineato che in alcuni casi si è avuta nel tempo un'evoluzione da un'istituzione metropolitana pienamente intermunicipale ad una arricchita con elementi sopramunicipali, come in fondo è accaduto anche nella storia dell'integrazione europea.

In letteratura, quale esempio tra i più completi di "*metropolitan model*" si trova citato la legge (*Act*) del 1972 che ha stabilito le 6 *English Metropolitan Counties* (Inghilterra). Tali nuovi organismi hanno riguardato le aree urbane più popolate del paese, hanno potuto contare su rappresentanti direttamente eletti, su un proprio sistema fiscale (*precept*), e su numerosi poteri "ambientali". Tuttavia, l'attribuzione di competenze a queste *Counties* confliggeva nella pratica con le competenze storicamente attribuite alle unità amministrative a loro inferiori, i distretti, i quali erano contrari alla nascita delle Metropolitan Counties. Il conflitto di attribuzioni ha riguardato soprattutto i temi della pianificazione, della gestione delle *highway*, e del trasporto pubblico. Dopo quattordici anni, nel 1986, queste *Counties* vennero abolite, e sostituite da strutture *ad hoc* per specifici servizi.

Altri esempi di sopramunicipalità possono ritrovarsi in Olanda, nella Grande Rotterdam costituita nel 1964, che promanava da un'elezione diretta, ma godeva di scarsi poteri (pianificazione strategica, ambiente). Fu abolita dopo ventuno anni, nel 1985.

Addirittura nella Spagna ancora sotto Franco (1974) si costituì la Corporazione Metropolitana di Barcellona, che con l'avvento della democrazia ebbe parte dei rappresentanti direttamente eletta, ma fu abolita nel 1987.

A parte questi casi, gli altri esempi di governo metropolitano costituitisi negli ultimi decenni nei paesi occidentali vengono fatti rientrare, in letteratura, nel modello intermunicipale.

Si può segnalare, in Canada, la Metro Toronto, sorta nel 1954 ed avente un consiglio che raggruppava tredici sindaci delle municipalità dell'area urbana della città canadese. Essendo ancora in attività, gode oggi di larghi poteri (pianificazione, gestione delle acque, fognature, rifiuti, trasporto pubblico e *highways*). Secondo Feldman (1995) essa è evoluta verso forme di supermunicipalità, e costituisce uno dei casi di governi metropolitani più potenti. Tale esperienza ha spinto ad un percorso analogo nel caso dell'area urbana di Montreal, ma la Comunità urbana di quest'ultima città rimane dominata dalle municipalità suburbane.

In Francia nel 1966 vennero create Comunità urbane in quattro grossi centri (Bordeaux, Lille, Lione e Strasburgo). Esse godono tuttora di proprie entrate fiscali e significative competenze nella pianificazione, nelle cosiddette reti tecniche (trasporti, acqua, fognatura, rifiuti), e nelle politiche della casa. Tuttavia non possono imporre le proprie decisioni al livello comunale, e dunque non sono considerate realmente autonome.

Venendo agli Stati Uniti, nelle aree metropolitane di questo paese operano un gran numero di strutture amministrative mono-funzionali, chiamate distretti speciali, che costituiscono autentici governi locali, e sono responsabili di una grande frammentazione istituzionale (Lefèvre 1992).

Vi sono state storicamente diverse ondate a favore e poi contro la costituzione di unità amministrative metropolitane, ma si può dire che l'ondata favorevole degli anni Settanta ha lasciato delle tracce, almeno in tre casi: le autorità metropolitane di Seattle, Portland e Saint Paul-Minneapolis. Queste raccolgono diversi distretti, ed hanno incrementato nel tempo i loro poteri. Nel caso di Portland vi è anche l'elezione diretta dei rappresentanti.

Circa infine all'Italia, fino agli anni Novanta era considerato il paese occidentale più refrattario al modello metropolitano. In letteratura si trovano citati i consorzi, associazioni intermunicipali e monofunzionali (ad esempio gestione delle acque, fognature, oppure trasporti pubblici). Ma tali realtà alimentavano la frammentazione già vista per gli Stati Uniti, ma presente anche in Francia, a causa dei cosiddetti SIVU (autorità comuni *ad hoc*). Si trovano menzionati anche i comprensori, corpi gestionali di servizi addirittura talvolta a livello sovregionale, costituiti negli anni Settanta, ma spenti già negli Ottanta. La specificità del caso italiano vede, nonostante il succedersi di numerosi tentativi di costituzione di governi metropolitani, il fallimento di tutti questi sforzi, e ciò, secondo gli studiosi, a causa di un vero e proprio vuoto legale, che solo nei recentissimi anni può dirsi colmato. Pertanto si può dire che fino agli anni Novanta, gli unici passi avanti nel senso di un'efficace governo metropolitano si sono avuti secondo un approccio settoriale (ad esempio trasporti, politiche della casa, istruzione) e funzionale, che uno studioso come Dente (1990) ha definito "metropoli per progetti".

2. Principali ostacoli incontrati

Dai casi concreti citati sopra ed analizzati in letteratura, si possono trarre delle lezioni circa le difficoltà e le debolezze di questi esperimenti di governo metropolitano.

- 1) Il primo tipo di problematica riguarda, in coerenza con i modelli presentati, il tema della *legittimità*. La difficoltà di molti esperimenti a durare nel tempo non viene attribuita semplicemente al fatto che queste città metropolitane siano state spesso calate dall'alto ed in maniera autoritaria. Quando gli studiosi sottolineano è proprio la fondamentale tensione tra ragioni funzionali (efficienza, economie di scala, ecc.) che in genere spingono alla costituzione di unità metropolitane, ed il sentimento di appartenenza locale della popolazione, che tende a seguire modalità ed a rispondere a processi incoerenti con le citate opportunità funzionali.
- 2) Un secondo tipo di ostacoli può ravvivarsi più direttamente *nell'opposizione delle vigenti unità amministrative* a vedersi ridimensionare il proprio potere dalla costituenda città metropolitana. Anche studiosi stranieri riconoscono che questa problematica è particolarmente fondata nel caso italiano. Come scrivono Bonora e Cervellati (2003: 208) a proposito di quello peraltro considerato l'esperimento più avanzato, Bologna: «*Dal 1990 si parla di Bologna città metropolitana. Ma Bologna città metropolitana fa paura. Non la vuole la Regione; tanto meno la Provincia. Non la vuole il Comune capoluogo perché teme di perdere la propria supremazia. Non la vogliono i comuni limitrofi perché si sentono schiacciati da Bologna*». La conclusione paradossale di Lefèvre (1993) è che «*la legittimità dei governi metropolitani è dipesa dalla capacità del governo centrale di persistere nonostante la resistenza del sistema politico locale*»;
- 3) un terzo ordine di problemi può riguardare la società civile, e le sue articolazioni in partiti, associazioni, ecc., le quali sovente sono strutturate ed organizzate in unità diverse da

quella metropolitana: unità più piccole ad esempio comunali, o più grandi cioè provinciali. Questo aspetto può risultare decisivo se incrociato al problema 1: i portatori di interesse possono infatti giocare un ruolo fondamentale se si schierano a favore della riforma in senso “metropolitano”, dandole così la legittimità sociale così necessaria;

- 4) infine, vi è il generale ostacolo derivante dalla scarsa informazione e comunicazione ai cittadini circa le caratteristiche e l'utilità di un governo metropolitano.

3. Gli anni Novanta ed il rilancio dei governi metropolitani

Nei primi anni Novanta vi sono stati in differenti paesi occidentali nuovi tentativi di rilanciare forme di governo metropolitano. In letteratura si trovano discussi i casi dell'Italia, della Francia, dell'Olanda, del Canada e di altri paesi.

Circa l'Italia si fa riferimento alla legge 142 del 1990, che per la prima volta ha previsto l'istituto della città metropolitana all'interno del ridisegno del sistema degli enti locali e territoriali. Sulla scia di quella nuova normativa si è sviluppato il cosiddetto “Bologna experiment”, cioè l'accordo del 1994 tra numerosi Comuni della provincia felsinea, che poi è servito da esempio ad analoghe iniziative realizzate a Roma, Torino, Genova e Venezia. A questo proposito è molto significativo quanto scrive Lefèvre nel suo articolo del 1998: «Anyone interested today in experiments in metropolitan governments should read the Italian publications, and especially those issuing from the Progetto Milano, piloted by the IRER (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia), the work of AIM (Associazione degli interessi metropolitani), and that of Bologna PCM (Progetto città metropolitana)».

Per la Francia va ricordata la legge del 1995 che ha istituito due nuovi organismi: le *communes de communes* e le *communes de villes*, cioè comunità di comuni e di città. Negli Stati Uniti, normative settoriali quali la legge del 1990 sulla qualità dell'aria e quella del 1991 sul trasporto intermodale hanno rilanciato un organismo come le MPO (Metropolitan Planning Organisations), create dallo Stato federale da decenni ma poi spentesi.

Tuttavia, gli studiosi chiariscono che mentre gli esperimenti francese e statunitense sono da ritenersi più che altro «esitanti passi verso un governo metropolitano», i casi di Bologna, Stoccarda e Toronto paiono più significativi.

Circa Stoccarda va ricordata la fondazione nel 1994 della Comunità regionale di Stoccarda, che raccoglie 179 municipalità e 5 *kreise*, rappresentando così più di 2 milioni di cittadini. Tale struttura può contare su organi direttamente eletti, e su competenze nei settori della pianificazione strategica, del trasporto pubblico, della gestione dei rifiuti e dello sviluppo economico.

In merito a Toronto, si fa riferimento all'approvazione nel 1991 del piano strategico per l'area metropolitana, cui si è affiancato un organismo tecnico.

Vi è infine un terzo tipo di esperimenti realizzati nel corso degli anni Novanta (Montreal, Milano, le grandi Barcellona, Madrid e Valencia, ma anche gli agglomerati inglesi e svizzeri), i quali fanno gruppi a sé in quanto passi riluttanti sulla via di un autentico governo metropolitano. Gli esempi spagnoli, infatti, non sono altro che associazioni di municipalità strettamente controllate dal livello regionale.

4. Fondamenti teorici di questo rilancio

Questa ripresa nel corso del decennio scorso di tentativi di costituzione di autonome e nuove forme di governo metropolitano viene fatta rientrare, dagli esperti della materia, nel generale

trend storico, politico e sociale, di ridisegno “dell’azione pubblica nelle politiche istituzionali”, caratterizzato, secondo Gaudin 1993, dall’emergere di “un più complesso sistema di attori”.

Come si può immaginare, i temi in discussione qui sono, tra gli altri, «la scomparsa del governo centrale quale depositario della legittimità suprema» (Lefèvre), e perciò capace da solo di imporre una particolare idea di *public action*, così come la comparsa di nuovi attori (le autorità territoriali, il settore privato, le associazioni, i gruppi di interesse, i cittadini stessi) che paiono tanto legittimi quanto quelli tradizionali. *Partnership* e negoziazione diventano pertanto parole-chiave.

Sul piano concreto, tale processo viene visto oggettivarsi in pratiche quali gli Accordi di programma italiani (Seassaro 1993), la stesura dei nuovi Master Plan francesi (Padioleau 1991), nonché le procedure dell’America State Growth Management (Stein 1993).

Dal punto di vista scientifico, pare doveroso sottolineare la nuova immagine di istituzione che risulta da questo processo. I citati esperimenti di governo metropolitano valorizzano nuovi principi quali la partecipazione volontaria e la flessibilità, vedono le istituzioni come qualcosa di non prestabilito, e pertanto il processo di loro costituzione può risultare lungo, incontrare stop, o anche solo rallentamenti, ma il risultato finale non pare essere messo in discussione, in quanto la partecipazione di un numero così vario di attori garantisce a tutta l’operazione maggiore legittimità che non l’imposizione dall’alto del *policy-making* tradizionale¹.

Questo approccio teorico porta uno studioso come Lefèvre (1998: 18), nel suo studio analitico del caso bolognese («The Metropolitan City of Bologna is considered both in Italy and elsewhere as one of the European metropolises to have advanced furthest along the road») a scrivere che qui «the institution thus appears as a process» che risulta dalla realizzazione di politiche pubbliche. Tale affermazione trae fondamento dalle caratteristiche dell’Accordo per la città metropolitana (ACM) firmato nel 1994 da 48 comuni più la provincia di Bologna: la partecipazione del singolo comune è volontaria, e può riguardare solo una parte degli ambiti dell’ACM.

L’ACM ha creato una sua struttura politica (Conferenza metropolitana, fatta dai sindaci e presieduta dal Presidente della Provincia), un proprio segretariato amministrativo, e soprattutto tre articolazioni tecniche nei settori “economico-territoriale” (trasporti, ambiente e pianificazione), amministrativo-finanziario, e dei servizi sociali e sanitari. Tuttavia uno studio di caso su Bologna non può non ammettere che la Conferenza metropolitana è più un forum che un organismo investito di vero potere decisionario, che rimane in capo alle municipalità ed alla Provincia. È comunque un forum in cui tanto tecnici che rappresentanti della società civile hanno la possibilità di confrontarsi insieme su progetti specifici, e questo è quanto viene definito come metodo Bologna.

Questo metodo è qui importante perché oltre ad essersi diffuso come visto in altre aree italiane, è stato esportato anche nel rilancio dell’area metropolitana di Rotterdam (Toonen 1996), ed in quello della Regione urbana di Lione.

1. Anche qui l’analogia con il processo di integrazione europea mi pare più che evidente.

1. Trieste che nasce come città metropolitana

Trieste nei primi anni del Settecento è rifondata per essere una città metropolitana.

Essa deve essere una città demograficamente grande perché svolge funzioni complesse e richiedenti molti addetti: il commercio internazionale richiede molti addetti, e così anche la costruzione delle navi, l'amministrazione del porto franco, le assicurazioni di grandi prodotti come le navi, le merci, i lavoratori, i viaggiatori. Inoltre richiede, questa città metropolitana, *élite* moderne e volte a dare sviluppo economico internazionale (le nuove comunità), una cultura cosmopolita, una nuova società civile che soppianti quella tradizionale ormai superata dalle innovazioni, e assicuri alla città i servizi per l'automantenimento, un *hinterland* mondiale con il quale la città metropolitana dialoghi.

A ben vedere tutte queste sono caratteristiche di una città metropolitana, e tutto ciò Trieste ben presto sedimenta (Gasparini, ISIG, riqualificazione e *hinterland*).

Se noi osserviamo Trieste nel tempo, essa mantiene un po' tutte queste caratteristiche metropolitane, pur variandole ed adattandole alle condizioni che vengono a generare per effetto della caduta dell'Impero austro-ungarico, della italianizzazione della città, della costituzione del Territorio Libero di Trieste, delle prospettive nuove aperte e da interpretare per effetto della caduta del comunismo nei paesi che un tempo formavano l'*hinterland* di primo riferimento.

Per tutti questi tempi due aspetti sono rimasti costanti, che a mio avviso rappresentano dei punti di forza da sfruttare per la città metropolitana: e cioè l'essere la sintesi di cosmopolitismo e al tempo stesso di localismo.

Tale sintesi è stata una sorta di risultato naturale, poiché Trieste ha avuto poco a che fare con i luoghi vicini e molto con i luoghi lontani. La conseguenza è che il localismo di Trieste in realtà è vissuto come cosmopolitismo dell'isola immersa in un mare di localismi strettamente provinciali. Trieste si sente unica, alla maniera locale, in quanto tale unicità dialoga con le tante unicità cosmopolite disperse per il mondo. In altri termini Trieste è tanto più unica quanto più si sente di condividere e comunicare come i tanti luoghi cosmopoliti del mondo.

Tale sintesi, pur in forme differenti, si può pensare che rimanga anche nel futuro, nella misura che riesce a produrre e a esportare per distanze notevoli prodotti rari e raffinati e ciò nonostante che la interdipendenza dei tanti posti del mondo si faccia sempre più forte: si pensi a questo proposito al Friuli (Gasparini 1995: 34).

Trieste cioè già nasce come città metropolitana, in quanto essa è molto città, complessa, polifunzionale pur con una specializzazione dominante, plurisociale, e con un *hinterland* molto vasto, compreso tra i mari lontani e le terre lontane. E cioè Trieste nasce come città molto grande, e molto città, per servire un *hinterland* mitteleuropeo e un *hinterland* mediterraneo (almeno). Inoltre essa, per gestire queste complessità, ha bisogno di una popolazione numerosa, di

un'articolazione spinta di *élite* [grandi commercianti, imprenditori marittimi, assicuratori, religiosi delle differenti confessioni cristiane (cattolici, luterani, calvinisti, anglicani, armeni, serbi ortodossi, greco ortodossi) ed ebraica (intellettuali, dirigenti amministrativi, ufficiali militari, ecc.), di molte e nuove classi sociali (oltre a quelle elitarie anche gli operai, gli impiegati, i militari, ecc.)]. Insomma ci troviamo di fronte una città moderna e laica, poco legata a nobiltà di origine medioevale, e più a stili di vita derivati dall'appartenenza borghese alle grandi imprese commerciali, industriali e dei servizi.

In effetti ci rendiamo conto che già nel 1871 Trieste aveva 123.063 abitanti presenti, che nel 1901 diventarono 178.548. Si tenga conto che nello stesso 1871 Bologna aveva 118.217 abitanti (Istat 1977: 204-205). Si tratta quindi di una città con un *hinterland* immediato ristretto, mentre è molto esteso l'*hinterland* imperiale: ciò vuol dire che la densità demografica nella città è molto elevata, e la città ricava le risorse per il suo mantenimento da spazi molto distanti. Da tutto ciò deriva un carattere rilevante di Trieste: essa sviluppa un rapporto conflittuale con i comuni prossimi ed invece un riferimento molto positivo con gli spazi lontani.

Un'ulteriore conseguenza è una libertà dai legami di una città tradizionale, ed invece un aspetto molto moderno della città grande, la cui connotazione principale è quello del cosmopolitismo della sua cultura e dei valori vissuti dalla popolazione. Ciò l'abbiamo già detto in altre parole. Ma quello che a noi interessa evidenziare è che la città già da circa duecento anni si configura come metropoli. Anzi, più che area metropolitana, Trieste ci appare come città metropolitana, in quanto l'area che domina è composta, più da persone che si spostano dalla periferia al centro e viceversa quotidianamente, da persone che pur venendo dall'Istria e dal Friuli, e dal Carso spostano la propria residenza stabile in città. Inoltre per ragioni orografiche la città si mantiene entro le colline carsiche circostanti più che espandersi. Tale espansione viene semmai ai primi del Novecento con la costruzione del Cantiere navale a Monfalcone, e l'attrazione dei lavoratori impiegati verso il villaggio di Panzano.

Tutti questi aspetti hanno fatto interpretare Trieste come area metropolitana, fin da quando si sono cominciati a svolgere questo tipo di studi. Così da "La diffusione urbana" di Achille Ardigò (Ave 1967) appare che Trieste viene collocata tra le aree metropolitane nella seconda fase, comprendenti comuni centrali ad uno stadio più avanzato di diffusione urbana. Si trattava, sulla base dei dati del censimento 1961 di Milano, Torino, Roma, Napoli, cui si aggiungono Trieste, dai confini artificialmente ristretti, e Bergamo (148). Quest'area di Trieste comprende i comuni della provincia di Trieste (prima fascia) e due comuni della provincia di Gorizia (Monfalcone e Doberdò del Lago) (seconda fascia).

Uno studio del 1964, più o meno dello stesso periodo, compiuto dall'ILSES (12 e ss.), ha individuato in Italia otto principali città-territorio, policentriche, di cui fa parte la città-territorio compresa fra Padova, Venezia, Trieste. Tale area «di diffusione urbana metropolitana è policentrica, in quanto caratterizzata da un alto potenziale demografico – dovuto alla confluenza di due o più poli urbani vicini».

La situazione metropolitana italiana, definita sulla base dei dati 1961, (riferiti alle città che nel 1951 avevano almeno 100 mila abitanti) è composta, secondo la ricerca di Ardigò, di venti aree metropolitane. Nel 1988 (sulla base dei dati del censimento del 1981) le aree metropolitane sono diventate 37, come appare in uno studio di Marco Brazzoduro (1988: 51 e ss.). Inoltre queste aree metropolitane contenevano nel 1961 il 31.07% della popolazione italiana, mentre nel 1981 questa popolazione metropolitana era salita al 54.21%.

Anche nel 1981 Trieste (con 272.467 abitanti e al 16° posto) appariva tra le aree metropolitane italiane, alle quali nel frattempo si è aggiunta Udine (con 141.925 abitanti e al 25° posto).

2. Il contesto per Trieste come neo-città metropolitana

Fin qui abbiamo considerato i caratteri storici dell'area e della città metropolitana di Trieste. E da questi è emerso che: 1) la città ha avuto fin dalla prima metà dell'Ottocento una densità di popolazione superiore ai 100 mila abitanti, il che ha posto la necessità di risolvere i bisogni della qualità della vita quotidiana attraverso dei servizi centralizzati e meno legati alla piccola comunità e alla famiglia; 2) l'*hinterland* reale della città è sempre stato più orientato verso l'Impero austro-ungarico e verso i mari più o meno grandi che non ristretto alla periferia immediata della città. Ciò è capitato diversamente dalla maggioranza delle città grandi se non giganti (Dogan 2004) nelle quali anche in periferia prevaleva una omogeneità culturale con la città centrale, salvo che lo stato di carattere sociale della popolazione. La conseguenza è stata che l'integrazione dalla parte della periferia nella grande città della pianura è avvenuta per espansione a macchia d'olio, e gli unici problemi da verificare erano quelli dell'interscambio giornaliero tra residenza e posto di lavoro (cfr. Smsa). Nella situazione triestina l'integrazione con i comuni del Carso è stata sempre di poca importanza, poiché, come si è detto, Trieste ha interpretato i servizi e lo sviluppo economico al di là di questa cintura di comuni; 3) il sistema insediativo di Trieste è contrassegnato ora da una stretta gravitazione dei comuni della periferia sui servizi che vanno oltre la vita quotidiana e che sono collocati in gran parte nella città di Trieste, la quale rappresenta il massimo polo di urbanità (Gasparini 1992) di tutta la regione Friuli Venezia Giulia.

Come si collocano tali situazioni in relazione con la città metropolitana triestina e soprattutto con la città metropolitana transfrontaliera Trieste-Capodistria?

Della città metropolitana triestina possiamo cominciare a rispondere all'interrogativo partendo dalle recenti legislazioni italiane, nazionale e regionale; mentre della città metropolitana transfrontaliera possiamo rispondere partendo dallo stato della cooperazione transfrontaliera.

Capitolo Quarto

**LA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE OVVERO
LA PROVINCIA DI TRIESTE RINFORZATA**

1. Premesse

1.1. Una premessa sulla legislazione italiana

Di area metropolitana vi sono state definizioni locali e antesignane ad opera di grandi comuni quali, ad esempio, il PIC (Piano InterComunale) a funzione pianificatoria od anche l'Accordo per la Città Metropolitana (ACM) firmato a Bologna nel febbraio 1994 tra 48 comuni e la provincia di Bologna.

Questi strumenti di accordo hanno spesso fatto da riferimento a successive definizioni e strumenti metropolitani all'idea metropolitana di Rotterdam, e poi della Regione urbana di Lione, Strasburgo, Lilla.

La legislazione italiana ha però dotato, prevalentemente, le grandi città italiane di legittimazione, di definizione, di attribuzione di funzioni.

La prima legge nazionale è la n. 142 del 1990. Essa dedica il Capo VI alle aree metropolitane, le quali si compongono di città metropolitana e di comuni. Alla città metropolitana si applicano le norme relative alle province, per quanto compatibili. Sono organi della città metropolitana il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana, il sindaco metropolitano (art. 18).

Le aree metropolitane sono definite secondo le cinque seguenti caratteristiche (art. 17):

- «1. Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.
2. La regione può procedere alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.
3. Quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'articolo 16 considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia.
4. Nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "città metropolitana".
5. In attuazione dell'articolo 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna), la regione Sardegna può con legge dare attuazione a quanto previsto nel presente articolo delimitando l'area metropolitana di Cagliari».

Le funzioni della città metropolitana e dei comuni vengono attribuite dalla regione, e comprendono oltre che le funzioni di competenza provinciale, anche le funzioni normalmente affidate ai comuni, quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità e di efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana.

Da tale legge nazionale appare che l'area metropolitana comprende una città metropolitana e dei comuni minori contigui, e le sue funzioni sono le stesse della provincia, estese a macro servizi e allo sviluppo economico e sociale.

Ciò significa che nelle province grandi (estese) si ha la formazione di almeno due aree metropolitane, e quindi due province: quella ruotante intorno alla città metropolitana e l'altra parte dell'antica provincia. Questo può essere il caso di Udine: sia il già sindaco Sergio Cecotti e il presidente della provincia Pietro Fontanini in interviste mettono in risalto tale complicazione (Consorzio Aaster di Milano 3, 2000). Qualcuno parla a proposito di area (città) metropolitana di Udine e di provincia del Friuli.

Nel caso invece in cui si abbia una provincia piccola (ma con caratteri demografici adeguati) (poco estesa) la provincia cambia nome, venendosi a chiamare area metropolitana con competenze aggiuntive, od anche continua a chiamarsi provincia, ma con ruoli maggiori degli attuali.

La seconda legge nazionale sulle città metropolitane è rappresentata dalla variazione della Costituzione introdotta dal Titolo V del 2001 (artt. 114-120), nel quale accanto ai comuni, alle province vengono previste le città metropolitane, che svolgono prevalentemente funzioni amministrative, simili a quelle dei comuni e delle province. L'attuazione del Titolo V è demandata a un disegno di legge delegato al governo.

Una terza legge, questa volta regionale, è la n. 1 del 19.01.2006 (cosiddetta legge IACOP). Anche questa legge parla di città metropolitane e non più di aree metropolitane, ma recepisce la sostanza della legge nazionale 142/90. La legge regionale (cfr. Capo II, art. 9) prevede le seguenti condizioni per la città metropolitana:

- 1) la città metropolitana nella Regione Friuli Venezia Giulia comprende i comuni capoluogo di provincia e altri eventuali Comuni territorialmente contigui, i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali, a condizione che la popolazione risultante non sia inferiore a 200 mila abitanti.
- 2) L'approvazione della legge istitutiva della città metropolitana comporta la contestuale modificazione delle circoscrizioni provinciali e comunali interessate, nonché la successione della città metropolitana alla provincia.
- 3) Inoltre, relativamente alla popolazione e al territorio, spettano alla città metropolitana le funzioni della provincia, nonché le funzioni in materia di: (1) pianificazione territoriale generale e reti infrastrutturali dei servizi pubblici; (2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali; (3) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Come si vede, per un verso il nuovo ente locale chiamato "città metropolitana" è una provincia con maggiori competenze, e ciò non fa che aumentare il ruolo della tradizionale provincia; mentre per il resto si introduce una denominazione (dunque puro nominalismo!), forse per distinguere tale nuovo ente (città metropolitana), già provincia da quello che rimane ancora provincia con le tradizionali competenze. D'altra parte il "vecchio" capoluogo di provincia, e ora parte della città metropolitana, si deve articolare in municipi/quartieri o rioni, e quindi anche questo comune metropolitano risulta più limitato di quello originario.

Le leggi, richiamate brevemente, nazionali e regionali, hanno fatto riferimento ai principi dei nuovi rapporti tra comune, provincia, città metropolitana e regione, che possiamo richiamare nei seguenti punti (Indovina 2007): (1) ridefinizione delle funzioni degli enti locali per semplificare,

ridurre i costi e accentuare il controllo da parte dei cittadini; (2) ridurre o razionalizzare i livelli di governo; (3) definire i compiti per aumentare l'efficienza e ridurre i costi; (4) istituzione delle città metropolitane e Roma capitale. Tutto ciò è esplicitato nel disegno di legge-delega al governo per l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione, presentato nel 2007 dall'allora ministro per gli Affari regionali e autonomie locali, Linda Lanzillotta.

Ebbene i predetti principi predispongono all'art. 3 che:

1. le città metropolitane sono nove, come definite nella precedente riforma degli enti locali (1990): Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli;
2. il territorio della città metropolitana coincide con quello di una o più province; in caso che questa coincidenza non ci fosse si dovranno definire le nuove circoscrizioni provinciali;
3. le funzioni che la città metropolitana acquisisce sono quelle della preesistente provincia;
4. il territorio della città metropolitana si articola in comuni, mentre il comune metropolitano si articola in municipi;
5. qualora le aree metropolitane previste (le nove di cui sopra) non si realizzassero, saranno individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali.

Ma proprio analizzando questi cinque aspetti ci si rende conto che difficilmente le città metropolitane possono essere realizzate. A questo proposito Indovina (2007: 11 e ss.) mette in risalto come appaiono delle contraddizioni in questi aspetti.

Infatti nel punto 5 si dice che se la città metropolitana non si farà si ricorrerà a modalità alternative di associazioni tra comuni, il che è contraddittorio allo spirito di una legge (ma tale criterio in realtà vedremo che ci può essere utile per Trieste).

Nel punto 1 si fissano solo nove possibili città metropolitane, ma perché non prevederne altre? Nei punti 2 e 3 appare chiaro che la città metropolitana sembra rappresentare una provincia rinominata. Nel punto 4 si prevede di depotenziare il comune centrale attraverso la creazione di "municipi": ma questi sono dei nuovi comuni oppure dei sottomultipli del comune? È chiaro che i comuni periferici e piccoli preferiscono che il comune centrale sia sempre meno egemone, e quindi spostano il significato del nuovo comune che non quello dei sottomultipli.

Possiamo concludere l'analisi della legislazione italiana, evidenziando che, nonostante questa opportunità offerta alle metropoli italiane, finora non è stata realizzata alcuna città metropolitana: i modelli di Bologna, di Torino, di Milano, nati anche al di fuori della personalità giuridica pubblica data dalle legislazioni nazionali e regionali, non hanno avuto successo, o, se vogliamo, alcune città metropolitane sono nate, ma poi sono anche morte. Ciò in verità è successo in molti paesi in cui si sono perseguiti tali progetti: Anversa, Toronto, Rotterdam, Lisbona, Porto, Manchester, Barcellona, e tanti altri esempi statunitensi e inglesi. Ciò è dovuto, oltre che ad aspetti tecnici e al non raggiungimento degli obiettivi prefissi, anche da un pendolo che spinge gli enti locali in certi momenti a valorizzare i vantaggi (di efficienza e di efficacia) dello stare uniti e in momenti successivi a valorizzare i vantaggi (di identità comunitaria) dello stare separati. Un esempio molto chiaro è dovuto a Monfalcone e Staranzano, che dopo una separazione, vi è stata un'unione, alla quale ha fatto seguito la separazione, che potrebbe ora venire superata con la città comune.

1.2. Una premessa demografica

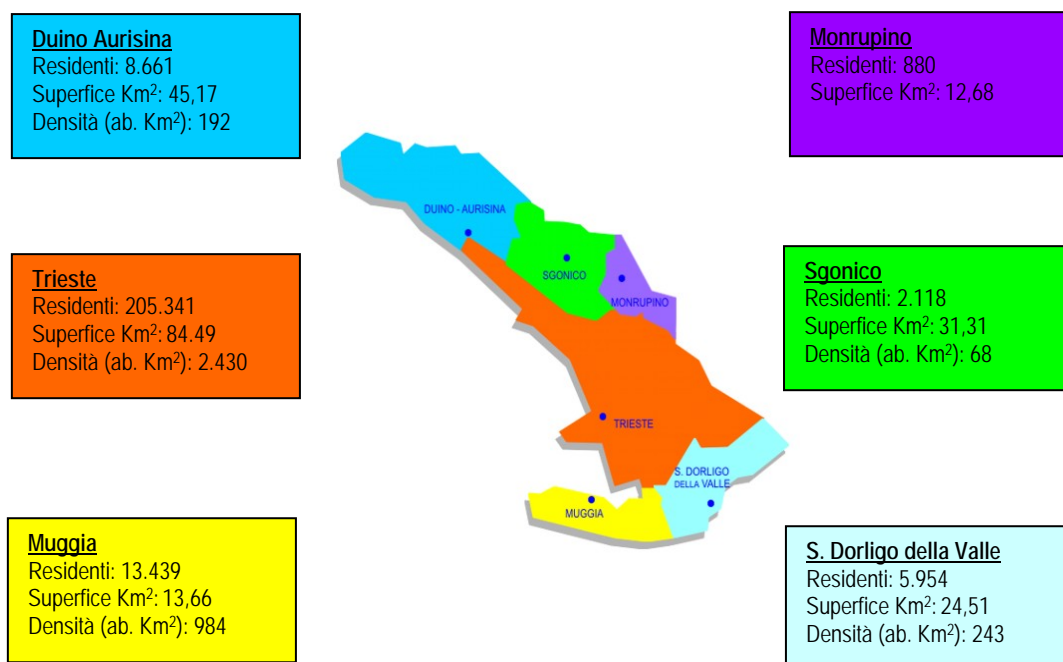
1.2.1. Premessa demografica

L'area della città metropolitana di Trieste, come illustrato precedentemente, si sviluppa all'interno dei confini amministrativi della Provincia di Trieste e comprende i seguenti comuni

(da Nord-ovest a Sud-est): Duino-Aurisina, Sgonico, Monrupino, Trieste, San Dorligo della Valle, Muggia.

La cartina tematica seguente riporta i principali dati (numero residenti, superficie in chilometri quadrati, densità abitativa al primo gennaio 2009) per ciascun comune.

Cartina 1 - I comuni della città metropolitana: principali dati statistici (Istat 01.01.09)



Fonte: Geodemo, demo.istat.it (01.01.2009)

Scendendo nel dettaglio, la struttura socio-demografica della città metropolitana di Trieste presenta i seguenti caratteri ¹.

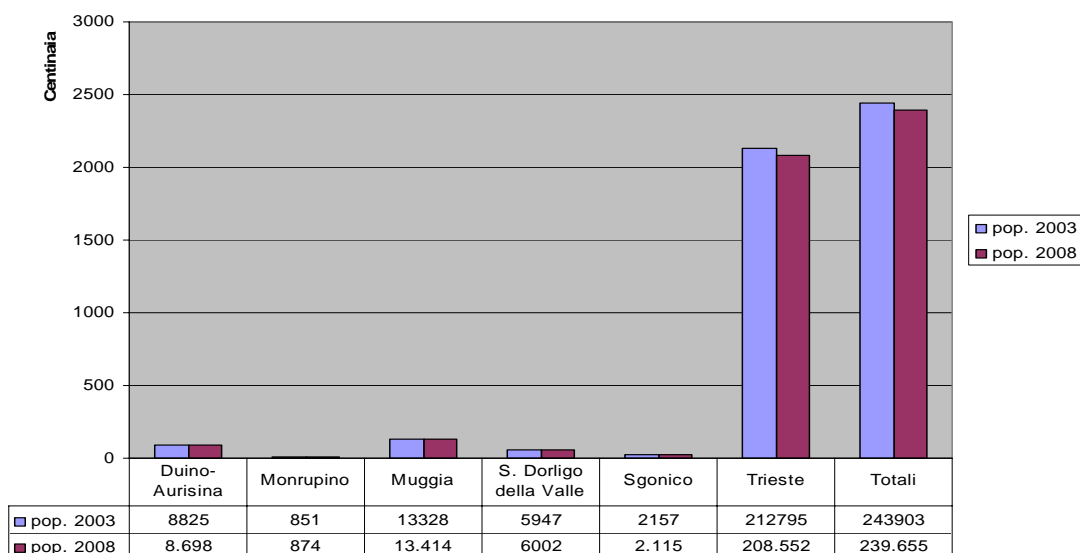
La popolazione totale al 2008 dell'area metropolitana di Trieste ammonta a 239.655. Se comparato con lo stesso dato al 2003, la popolazione totale ha subito una flessione di quasi 2 punti percentuali, imputabile principalmente alla parallela diminuzione della popolazione residente nei comuni di Trieste, Sgonico e Duino-Aurisina, e solamente in parte controbilanciata dal leggero aumento della popolazione negli altri comuni. La tabella seguente riporta la variazione nella popolazione residente per comune per il periodo 2003-2008.

1. I dati utilizzati si riferiscono, per il 2008, ai dati raccolti nella pubblicazione SISTAN (2008), *2008-Regione in cifre*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e, per il 2003, a quelli raccolti nella pubblicazione SISTAN (2003), *2003-Regione in cifre*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

Tab. 1 - *Variazione percentuale della popolazione residente per comune (2003-2008)*

	Comune	Var.% 2003-2008	pop.
Duino-Aurisina		-1,4	
Monrupino		2,7	
Muggia		0,6	
San Dorligo della Valle		0,9	
Sgonico		-1,9	
Trieste		-2,0	
Totale		-1,7	

Il grafico 1 illustra la variazione della popolazione residente per comune e totale (ultima colonna) e la distribuzione della popolazione residente nei vari comuni nonché il numero totale di residenti per comuni nel 2003 e nel 2008.

Grafico 1 - *Popolazione residente per comune (2003-2008)*

Sempre a livello demografico va registrata la percentuale relativamente bassa della popolazione in età attiva sul totale che è pari al 61,8%, tenuto conto quindi del numero relativamente basso di persone con un'età compresa tra 0 e 14 anni (26.029 in totale), ne segue quindi un elevato indice di vecchiaia² (pari a 252) e alti indici di dipendenza strutturale³ (62) e di dipendenza anziani⁴ (44). La tabella 2 riporta il dettaglio per comune dei dati aggregati sopra illustrati.

2. Numero di persone con 65 e più anni, sul numero di persone con un'età compresa tra 0 e 14 anni, per cento.

3. Numero di persone con 65 e più anni, più numero di persone con un'età compresa tra 0 e 14 anni, sulla popolazione in età attiva, per cento.

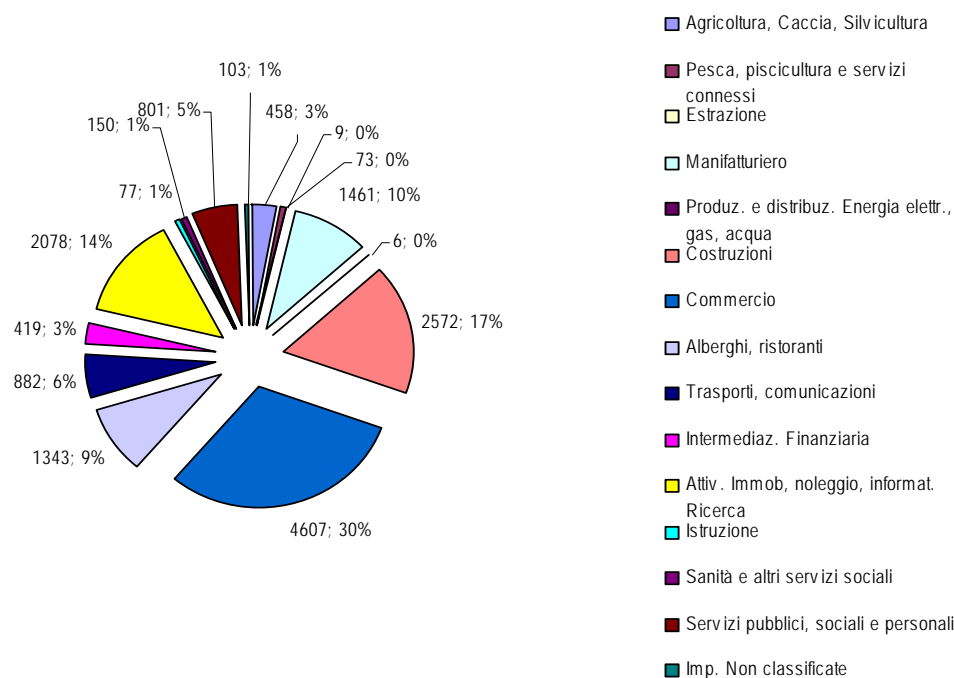
4. Numero di persone con 65 e più anni, sulla popolazione in età attiva, per cento.

Tab. 2 – Riepilogo dati demografici per comune (2008)

Comune	Index femminilizzazione	Pop. 0-14	Pop. in età attiva (v.a.)	Pop. in età attiva su pop. Tot. (%)	Pop. 65 e oltre	Index vecchiaia	Index dipend. strutturale	Index dipend. anziani
Duino-Aurisina	108	1.090	5.345	61	2.263	208	63	42
Monrupino	96	107	590	68	177	165	48	30
Muggia	105	1.430	8.426	63	3.558	249	59	42
San Dorligo della Valle	104	700	3.858	64	1.444	206	56	37
Sgonico	102	237	1.415	67	463	195	49	33
Trieste	112	22.465	128.368	62	57.719	257	62	45
Totale	111	26.029	148.002	62	65.624	252	62	44

Il territorio della città metropolitana ospita un totale di 15.039⁵ unità produttive impegnate nei diversi settori di produzione, come riportato dal grafico 2. Quelli del commercio, immobiliari e della ristorazione rappresentano i settori più sviluppati, quantomeno in termini numerici.

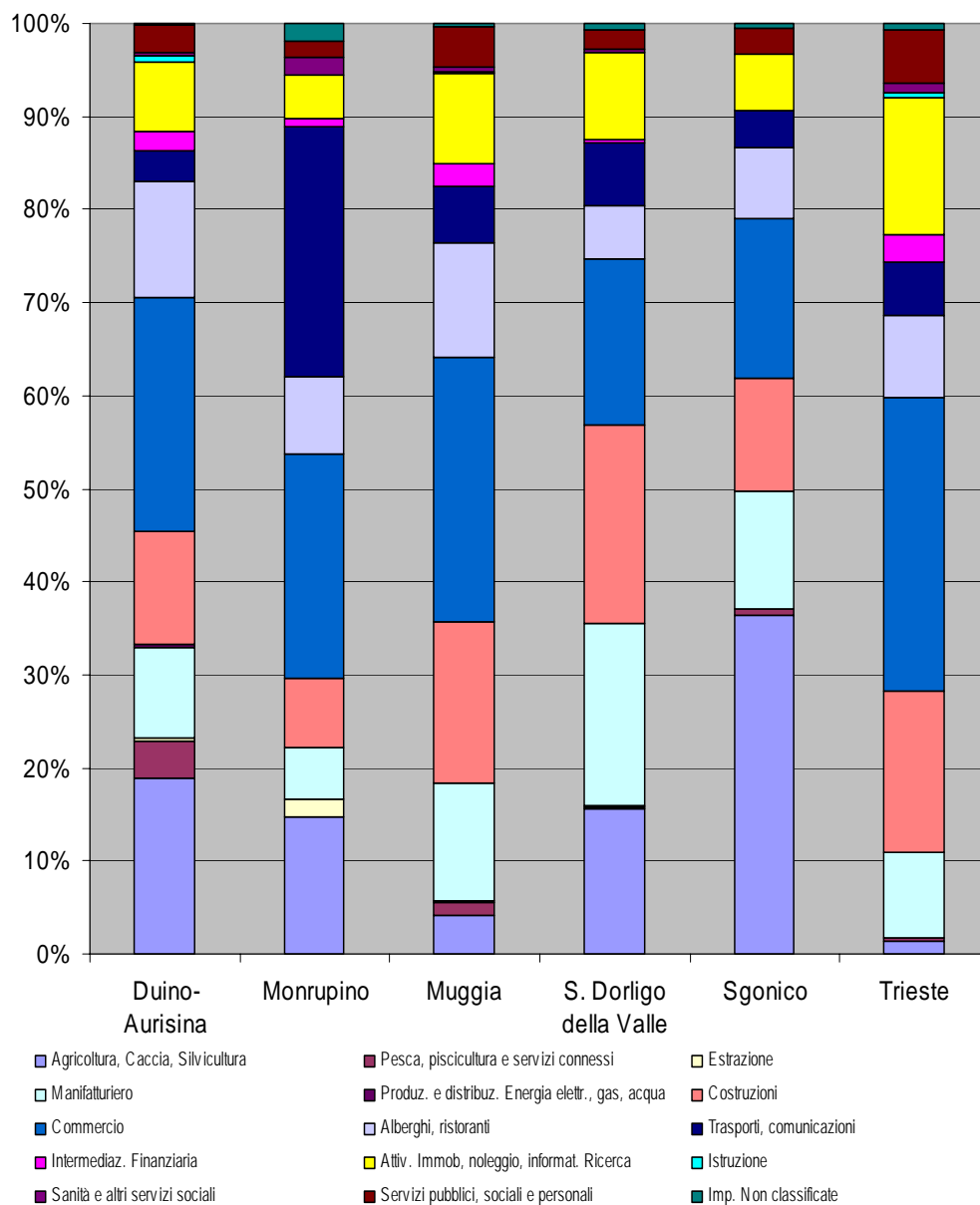
Grafico 2 – Le unità produttive dell'area metropolitana



5. Dati raccolti da Unioncamere I semestre 2009 relativi alle unità produttive attive.

Il grafico 3 illustra, invece, il dettaglio delle unità produttive per settore presenti nei singoli comuni dell'area metropolitana.

Grafico 3 – Le unità produttive nei comuni dell'area metropolitana



1.3. Una premessa metodologica

Altra fonte informativa per definire il contesto della città metropolitana è rappresentata dalle opinioni, dalle valutazioni e dalle esperienze che esprimono i reggitori delle istituzioni principali specifiche della vita che si svolge nella provincia di Trieste.

Rilevare ciò è estremamente importante perché sappiamo quanto la metropolitanità della città e la sua stessa realtà siano realizzati dalle istituzioni e dalle organizzazioni. Di queste già abbiamo considerato (Gasparini 2004; Martinotti 1993) come esse siano di quattro tipi: e cioè 1) le organizzazioni che realizzano l'automantenimento della città, 2) le organizzazioni che realizzano le relazioni di questa città con l'esterno, 3) le organizzazioni che contengono all'interno della città le spinte volte verso l'esterno e quindi evitano il pericolo che la città perda funzioni, 4) le organizzazioni che enfatizzano l'integrazione della città stessa.

Si è ritenuto che era necessario discutere della città metropolitana triestina con 18 presidenti o rappresentanti di altrettante organizzazioni.

Di queste quattro erano del secondo tipo, e cioè sono volte a sviluppare verso l'esterno le relazioni della città. Queste sono state:

1. Confindustria di Trieste, con l'intervista a Paolo Battilana, direttore.
2. Autorità portuale, con l'intervista a Claudio Boniccioli, presidente.
3. Area Science Park, con l'intervista a Giuseppe Colpani, direttore generale.
4. Università degli studi di Trieste, con l'intervista a Francesco Peroni, rettore.

Nove organizzazioni erano del terzo tipo, e cioè sono volte a contenere le spinte delle organizzazioni all'esterno entro la città metropolitana. Queste sono state:

5. Sindaco di Trieste, con l'intervista a Roberto Di Piazza, sindaco.
6. Sindaco di Duino-Aurisina, con l'intervista a Giorgio Ret, sindaco.
7. Sindaco di Sgonico, con l'intervista a Nadia Debenjak, sindaco.
8. Sindaco di Muggia, con l'intervista a Nevio Nesladek, sindaco.
9. Sindaco di Monrupino, con l'intervista a Alessio Krisman, sindaco.
10. Sindaco di San Dorligo della Valle, con l'intervista a Fulvia Premolin, sindaco.
11. Provincia di Trieste, con l'intervista a Vittorio Zollia, assessore.
12. Camera di commercio IAA, con l'intervista a Franco Rota, segretario generale.
13. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, con l'intervista a Federica Seganti, assessore alle autonomie locali.

Infine cinque erano le organizzazioni del quarto tipo, e cioè volte ad enfatizzare l'integrazione della città stessa.

Queste sono state:

14. "Il Piccolo" di Trieste, con l'intervista a Paolo Possamai, direttore.
15. Rai per il Friuli Venezia Giulia, con l'intervista a Roberto Collini, direttore.
16. Confederazione delle organizzazioni slovene (SSO) di Trieste, con l'intervista a Drago Štoka, presidente.
17. SKGZ-URES (Unione Regionale Economia Slovena), con l'intervista a Rudi Pavšič, presidente.
18. Associazione Trieste Città Metropolitana, con l'intervista a Mauro Dellago, presidente.

Ai responsabili delle diciotto organizzazioni qui elencate è stata chiesta e discussa la validità e la possibilità di realizzare la città metropolitana di Trieste, sia in relazione alle funzioni di città metropolitana che alla sua delimitazione e alla sua struttura istituzionale. I risultati di questi colloqui indicano quanto limitata sia la conoscenza dell'idea e delle possibilità della città metropolitana di Trieste, quanto giochino gli stereotipi nel giudizio su di essa, ma anche quanto siano reali i problemi da risolvere in cooperazione con gli altri comuni, e quanto ancora siano forti le

domande di semplificazione, di trasparenza ma pure la paura che dalla città metropolitana derivi un avvistamento su se stessa della soluzione dei bisogni e quindi la creazione di un nuovo mostro (elefantiaco) burocratico. L'atteggiamento cambia invece quando si proietta all'esterno la soluzione dei bisogni comunitari, attraverso la cooperazione transfrontaliera e il legame con i mondi esterni a Trieste.

2. La struttura della città metropolitana di Trieste

Le parti della struttura della città metropolitana si compongono della delimitazione geografica, delle funzioni o competenze ad essa attribuite, dai caratteri istituzionali.

Cerchiamo ora di considerare una per una le tre parti, e poi di fonderle in un'unica visione.

2.1. La delimitazione della città metropolitana di Trieste

La fissazione della città metropolitana secondo la sua capacità di attrazione, e di conseguenza configurandosi come sistema insediativo, possiamo evidenziarla sulla base di una ricerca svolta dall'ISIG negli anni Novanta per ridefinire il PURG regionale. La delimitazione costruita e verificata sulla base del sistema insediativo ci è molto utile per elaborare il processo di diffusione metropolitana del sistema triestino, per collocarlo nel contesto dei sistemi insediativi regionali, e per rendere conto degli indicatori utilizzati.

2.1.1. La definizione degli indicatori del sistema insediativo e l'individuazione del sistema insediativo

Gli indicatori fanno riferimento a variabili residenziali e relative allo spostamento delle residenze, e in secondo luogo a variabili riguardanti servizi che sviluppano capacità gravitazionale.

(1) *Spostamenti residenziali in entrata e in uscita dal comune e secondo le fasce di comuni intorno al comune stesso*

Sono considerati gli spostamenti con i comuni della prima fascia, della seconda fascia, della terza fascia, e con i comuni esterni a queste. La fascia di comuni da cui proviene e a cui va la maggioranza delle persone che cambiano residenza si può considerare come quella che supporta l'ipotesi di sistema insediativo in cui si trova il comune in esame. E ciò perché si osserva un consistente (e si può considerare consolidato) interscambio di residenze poste in essere dalle persone che cambiano comune, per ragioni meno professionali e più legate alle motivazioni già evidenziate.

(2) *La localizzazione in una delle tre fasce del comune con più di 10 mila abitanti più vicino*

La ricerca richiamata ha individuato dei centri gravitazionalmente rilevanti per il territorio regionale. Tali centri sono anche più popolosi degli altri comuni.

D'altra parte essere demograficamente ampio per il comune significa offrire una complessità di servizi, di supporti al tempo libero, di stili di vita urbana che crea centralità per un sistema insediativo. L'essere poi questo comune demograficamente ampio nella fascia con la quale il comune in esame ha maggiore interscambio residenziale rafforza l'ipotesi che il comune stesso appartenga al sistema insediativo centrato su quello demograficamente ampio. In tale ampiezza, in prima istanza, vengono compresi i comuni con più di 10 mila residenti, passando semmai a quelli di ordine inferiore nel caso che un tale comune ampio sia al di fuori delle tre fasce considerate. I comuni con più di 10 mila abitanti sono Azzano Decimo (11.938 abitanti nel 1991), Cordenons (15.436), Maniago (10.524), Porcia (12.936), Pordenone (49.746), Sacile

(16.622), San Vito al Tagliamento (12.725), Spilimbergo (11.091), Cervignano (11.609), Cividale (11.190), Codroipo (14.251), Gemona (11.820), Latisana (11.010), Tavagnacco (11.433), Tolmezzo (10.602), Udine (99.157), Gorizia (37.999), Monfalcone (26.924), Muggia (13.253), Trieste (229.216).

(3) *Localizzazione delle strutture sanitarie*

Sono individuate le strutture sanitarie secondo la localizzazione più prossima (comuni della prima fascia, altrimenti seconda fascia, altrimenti terza fascia, altrimenti all'esterno) o anche più accessibile (per il comune di montagna) al comune in considerazione. Se tale localizzazione si ha nella fascia di comuni in cui è maggiore l'interscambio residenziale e dove si trova il comune più grande, e allora ne deriva un ulteriore rafforzamento dell'ipotesi di appartenenza del comune al sistema insediativo.

(4) *Localizzazione del comune in cui esistono tutti gli ordini di scuole pre-universitarie*

Anche da ciò, come per le variabili che seguono, deriva il rafforzamento dell'ipotesi che il comune appartiene a un unico sistema insediativo se tutte le scuole si situano nella stessa fascia dei comuni con maggiore interscambio residenziale, con il centro maggiore, con le strutture sanitarie.

(5) *Localizzazione del comune in cui esistono impianti per la pallacanestro*

La scelta di questo impianto sportivo, come di quelli che seguono, è fatta in base al seguente ragionamento: considerare quegli sport ormai entrati nella vita quotidiana e nelle abitudini della gente, ma per i quali, tuttavia non sono capillarmente diffusi gli impianti relativi come invece, ad esempio, è il caso dei campi di calcio. È chiaro che simile rarità di impianti, associata a larga diffusione dello sport, genera attrazione e quindi gravitazione.

(6) *Localizzazione del comune in cui esistono campi di atletica,*

(7) *Localizzazione del comune in cui esistono palestre,*

(8) *Localizzazione del comune in cui esistono piscine,*

(9) *Localizzazione del comune in cui esistono associazioni culturali.*

Vengono considerati i comuni in cui vi è più di un'associazione culturale per 1.000 abitanti.

2.1.2. I sistemi insediativi

I sistemi insediativi emersi dall'applicazione del metodo esposto sono quindici, più due spezzoni indipendenti di sistema (Aviano e Grado). Questi ultimi vivono, e godono di, situazioni particolari, che li distaccano dai sistemi insediativi vicini anche se non li configurano ancora come sistemi.

Infatti Aviano gode di condizioni particolari, a causa anche della base militare Nato, che creano completezza di servizi per sé, ma anche per il comune di Budoia e, insieme a Maniago, anche per i comuni di Cimolais e Claut. Grado, d'altra parte, attrae per servizi e funzioni solo i comuni di Aquileia e Fiumicello.

(1) I caratteri più generali dei sistemi insediativi

Un primo approccio ai sistemi insediativi possiamo svolgere, osservando come il rapporto tra popolazione e spazio si articola. Così la tabella 3 rileva per ogni sistema la popolazione e la superficie, i sottosistemi insediativi, i comuni come unità organizzate comunitariamente, le località abitate come nodi insediativi primari. Ne risulta una foto reale di come si localizza nel territorio la vita sociale. Il sistema insediativo si può considerare più urbano e di grado superiore quando la dispersione degli insediamenti nel territorio non è molto elevato, e al contrario il sistema è tanto più rurale quanto più i suoi insediamenti risultano dispersi nel territorio.

Il più esteso è naturalmente un sistema di montagna (Tolmezzo), mentre di dimensione modesta risultano i sistemi di pianura e altamente urbanizzati: Monfalcone, San Vito al Tagliamento, Trieste, Gorizia.

La popolosità dei differenti sistemi non è tanto legata alla loro superficie quanto all'esistenza entro essi di unità urbane molto compatte come possono essere le città capoluogo di provincia, e così il sistema di Trieste è il contenitore più grande di popolazione (259.698 abitanti), poi viene Udine (203.535), Pordenone (177.387) e molto distanziato Gorizia (71.389). I sistemi meno popolosi sono quelli in cui esistono centri minori e che contengono comuni piccoli: al di là di quelli che abbiamo indicato come spezzoni indipendenti di sistemi (Aviano e Grado), il minimo di popolazione si ha nel sistema di Maniago (23.830 abitanti), Spilimbergo (28.855), Gemona (32.072), Latisana (32.668), San Vito al Tagliamento (34.326), San Daniele del Friuli (35.067).

Il sistema insediativo, proprio perché sistema, è un insieme di elementi demografici, spaziali, economici, comunitari, i quali si interrelano in modo tale da formare delle reti, che si intersecano reciprocamente e spesso inscindibilmente. Così all'interno del sistema non vi è solo un centro (il comune più grande) e una periferia (gli altri comuni), ma vi sono dei comuni, delle frazioni abitate, delle località abitate (di cui qui prendiamo in considerazione centri e nuclei), i quali tendono a formare piccole o grandi comunità.

Nei sistemi in cui vi sono molti comuni è chiaro che appariranno anche dei sub-sistemi. Da questo punto di vista il sistema insediativo più ampio è rappresentato da Tolmezzo con 36 comuni, che quindi si articola in sub-sistemi come Tolmezzo stesso, Tarvisio, Paluzza, Ampezzo. Altri sistemi con molti comuni sono Udine, Cervignano, Cividale, Pordenone e Gorizia, e tutti presentano sub-sistemi al loro interno.

I sub-sistemi, come appare bene dall'indice di contenimento discusso più avanti, hanno caratteri e natura molto diversa: alcuni derivano dalla autonomia che viene loro dall'esistenza in loco di una buona dotazione di servizi, com'è il caso di Pordenone e Cividale (per quanto riguarda Manzano e San Giovanni al Natisone); altri invece derivano dalle barriere montuose che dividono parti consistenti del sistema e dall'effetto centralità di comuni non molto grandi per popolazione che risultano accentrati a causa della distanza dal centro del sistema.

L'esistenza di molte o poche frazioni abitate e di molte o poche località abitate si può assumere come indicatore di sistema tradizionale e che è ancora diffuso nel territorio. La tabella 3 individua sistema relativamente recente in Gorizia (1,9 frazioni per comune), Maniago (2,1), Monfalcone (2,3), Latisana (2,9), mentre le frazioni sono molte a Codroipo (6) e a Trieste (6), e poi anche a Cividale (4,9) e a Udine (4,9). Il sistema presenta diffusione di insediamenti nel territorio anzitutto a Cividale (12,9 località abitate per comune) e a Trieste (11,5), a Spilimbergo (9,3) e a Pordenone (8,9). Invece il sistema è molto concentrato, anche per località abitate, a Latisana (3,4 località per comune), a Monfalcone (3,9), a Maniago (4), a Gorizia (4,1).

A questo punto del primo contatto con i sistemi insediativi possiamo introdurre la variabile diacronica degli incrementi demografici nell'arco di più di un secolo, e precisamente dal 1881 al 1991.

I primi risultati sono riportati nella tabella 4. Questa storia vede un aumento demografico soprattutto nel ventennio 1881-1901, salvo per Cervignano, Latisana, Monfalcone e Grado. Ma per tali sistemi a spiegare i notevoli incrementi nel periodo 1901-51 valgono soprattutto fatti genetici locali: la bonifica e la Sna Viscosa per Cervignano e Latisana, il Cantiere Navale per Monfalcone, l'allargarsi della funzione turistica per Grado. Il consolidamento dei sistemi e sottosistemi avviene però nel trentennio 1951-81, con diminuzioni della popolazione superiori al 10% a Gemona, Maniago, Spilimbergo, Tolmezzo (quindi montagna), con un aumento che prosegue *trends* precedenti a Monfalcone, Pordenone e Trieste, mentre a Udine l'incremento è positivo ma veramente lieve (media decennale = 0,9). Tutti gli altri sistemi in questo trentennio so-

no in diminuzione demografica ma contenuta, il che significa che in tali situazioni si trova la pianura periferica alle grandi città o ad ogni modo ai poli di sviluppo industriale. L'ultimo decennio 1981-91 infine vede un decremento demografico nel sistema, contenuto però intorno a valori compresi tra lo 0 di Udine e il -3.8% di Codroipo. Esistono pur tuttavia le code estreme dell'aumento, in verità non eccessivo, dei sistemi ancora industriali come Pordenone (2.6%) e Monfalcone (0.3%); e della diminuzione ancora molto accentuata nelle zone che comprendono la montagna come Maniago (-10.3%) e Tolmezzo (-10.1%), Cividale (-8.4%) e Spilimbergo (-7.8%).

(2) Capacità di contenimento e di introversione/estroversione dei sistemi insediativi

I sistemi insediativi indagati si diversificano tra loro, anche nella localizzazione degli spostamenti residenziali, del centro del sistema e dei servizi considerati. Le ragioni sono molteplici, e di esse possiamo evidenziare almeno due: *la prima* è che tali localizzazioni sono diffuse in più centri pur in presenza di un centro dominante, e questo è il caso di sei sistemi su diciassette; e *la seconda* è che tali localizzazioni sono molto diffuse anche nei comuni gravitanti su un centro principale, e questo è il caso, ad esempio, di Monfalcone (in cui il 45.2% dei punti è concentrato all'interno dei comuni) (cfr. tab. 7), di Pordenone (punteggio 53%), Azzano Decimo (punteggio 51.9%), San Vito al Tagliamento (punteggio 39.7%), Trieste (punteggio 43.6%) (cfr. tab. 6), Aviano (punteggio 38.9%), Grado (punteggio 39.3%).

Giungiamo a questa conclusione analizzando l' "indice di contenimento", ottenuto dalla percentuale del punteggio che il centro del sistema e il centro dei sub-sistemi (e quindi la più o meno elevata localizzazione in essi di servizi e popolazione) accumulano sul totale del punteggio.

Come si osserva nella tabella 5 la maggiore capacità di contenimento dei comuni nel sistema è esercitata in aree molto dipendenti dal centro come Latisana, Maniago, Trieste, Aviano, San Vito al Tagliamento, Codroipo, Grado, Gemona. Si tratta di centri secondari e con struttura semplice, ad eccezione di Trieste che presenta condizioni specifiche, compreso il fatto che è contornata (Trieste) da comuni non molto grandi, anzi piuttosto piccoli. Al polo opposto si trovano sistemi molto complessi, articolati in sub-unità abbastanza numerose (Pordenone, Cervignano, Gorizia, Udine).

Si può pensare che in futuro la diffusione dei servizi possa ulteriormente allentare la capacità di contenimento esercitato dal centro del sistema insediativo. Tutto ciò non necessariamente significa lo sfaldamento del sistema quanto l'accentuazione in esso dell'influenza della localizzazione della residenza, il che tuttavia può rappresentare il cambiamento dei parametri per cui un centro resta centro insediativo. E tali parametri possono riguardare l'attaccamento culturale e psicologico al posto, i legami familiari, il tipo di rapporto che il sistema insediativo sviluppa con gli altri sistemi insediativi.

L' "indice di introversione/estroversione" (cfr. grafico 4.), misurato dal fatto che l'immigrazione e l'emigrazione vengano più dalle fasce interne al sistema oppure più da quelle molto esterne ad esso, sembra supportare tale impostazione della riflessione.

Tab. 4 – *La “storia” demografica (dal 1881 al 1991) dei sistemi insediativi (incrementi decennali)*

Sistemi insediativi	1881-1901 Media decennale	1901-1951 Media decennale	1951-1981 Media decennale	1981-1991
Cervignano	4.3	8.3	-3.4	-1.3
Cividale	5.1	1.2	-6.2	-8.4
Codroipo	9.8	3.7	-6.3	-3.8
Gemona	10.0	0.7	-10.3	-0.7
Gorizia	8.3	1.8	-6.0	-1.9
Latisana	9.9	12.9	-6.1	-2.4
Maniago	4.4	-1.4	-12.3	-10.3
Monfalcone	9.0	21.8	4.4	0.3
Pordenone	9.8	7.4	9.5	2.6
San Daniele	10.4	1.9	-5.4	-0.2
San Vito al Tagl.	8.7	7.0	-4.2	-1.2
Spilimbergo	7.3	-2.4	-12.7	-7.8
Tolmezzo	5.4	-0.1	-11.3	-10.1
Trieste	9.9	4.2	10.8	-1.6
Udine	9.6	4.0	0.9	0.0
Aviano	7.5	-3.8	-2.2	-4.6
Grado	6.4	13.9	0.2	-0.8

Legenda: in corsivo sono indicate le % più basse, in neretto sono indicate le % più alte

Fonte: Istat, *Popolazione residenti e presenti nei Comuni, Censimenti dal 1861 al 1971*

Istat, *Censimento della popolazione 1981, 1991*

Tab. 5 – *Indice di contenimento dei sistemi insediativi*

Sistemi insediativi:	Sistema insediativo	Sub-sistema centrale	Sub-sistema periferico	Sub-sistema periferico	Sub-sistema periferico
Cervignano	35.9	61.7 Cervignano	55.0 Palmanova	46.7 San Giorgio di Nogaro	
Cividale	54.5	81.5 Cividale	61.1 Manzano	40.5 San Giovanni al Nat.	51.9 San Pietro al Nat.
Codroipo	63.0				
Gemona	59.8				
Gorizia	40.6	75.9 Gorizia	57.8 Cormons	53.9 Gradisca	
Latisana	75.9				
Maniago	66.7				
Monfalcone	47.9				
Pordenone	32.9	40.3 Pordenone	63.0 Azzano Dec.	61.1 Sacile	27.8 Porcia
San Daniele	49.5				
San Vito al Tagl.	63.5				
Spilimbergo	48.2				
Tolmezzo	48.5	74.1 Tolmezzo	48.0 Tarvisio	39.3 Paluzza	33.3 Ampezzo
Trieste	67.3				
Udine	46.6	58.9 Udine	60.7 Tarcento		
Aviano	66.7				
Grado	60.7				

Grafico 4 – *Introversione/estroversione dei sistemi insediativi in base alla direzione principale dell'interscambio residenziale*

Sistemi insediativi:	I° fascia	II° fascia	III° fascia	Altre fasce esterne
Cervignano	x			X
Cividale	X			
Codroipo	X			
Gemona				X
Gorizia				X
Latisana				X
Maniago	X	X		
Monfalcone	X			
Pordenone	X			
San Daniele	X			
San Vito al Tagl.	X			
Spilimbergo		X		X
Tolmezzo	X			X
Trieste	X	x		
Udine	X			
Aviano				X
Grado				X

Legenda: X = percentuale più alta di interscambio residenziale
x = percentuale alta di interscambio residenziale

2.2. Il sistema insediativo di Trieste

Le prime informazioni generali per verificare il sistema insediativo di Trieste sono le seguenti:

	Sistema in generale	Comune centrale	Comuni periferici	% nel Comune centrale sul totale
Popolazione 1991	259.698	229.216	30.482	88.3%
Dimensione in kmq.	211,8	84,5	127,3	39.9%
Densità (ab./kmq.)	1.226,1	2.713,8	239,5	221.3%

I comuni del sistema sono:

Duino-Aurisina
Monrupino
Muggia
Sgonico
San Dorligo
Trieste

Tab. 6 – Localizzazione dei punteggi delle nove variabili basate sull'interscambio residenziale e sulle localizzazioni, nel sistema insediativo di Trieste

	Intorno al comune	I fascia	II fascia	III fascia	Altre fasce esterne	Totale punteggi
Duino-Aurisina	3	6 A	0	0	0	9
Monrupino	3	6 A	0	0	0	9
Muggia	5	4 A	0	0	0	9
San Dorligo della Valle	3	6 A	0	0	0	9
Sgonico	2	7 A	0	0	0	9
Trieste	8 A	1	0	0	1	10
Punteggi assoluti	24	30	0	0	1	55
Punteggi relativi	43.6	54.6	0.0	0.0	1.8	100.0
di cui relativi al comune centrale (Trieste)	67.3%					

Legenda: A comune centrale al sistema

Il sistema insediativo è composto da sei comuni che gravitano su Trieste. Il valore dell'indice di contenimento è alto, poiché i punteggi che Trieste riesce a coagulare intorno a sé sono il 67.3% del totale dei punteggi. In verità tale percentuale non è ancora più alta in quanto parecchi dei servizi utili a definire la gravitazione esistono pure nei singoli comuni: è il caso di Muggia (5 punti su 9), ma anche, in minore misura, degli altri comuni minori, a cominciare da Duino-Aurisina (tab. 6).

In sintesi, Trieste esprime una notevole forza aggregante per il sistema, senza tuttavia che il rapporto sia di dipendenza totale, dato che i comuni della prima fascia sono dotati, in misura varia, di autonomia nell'accesso ai servizi. D'altra parte, per la struttura morfologica del sistema, difficilmente la funzione centrale di Trieste può subire delle modificazioni nel tempo, anche dalla parte di Muggia, sebbene possa accentuarsi una quasi naturale estensione e ispessimento dell'unitarietà funzionale Trieste-Muggia. Il sistema presenta un alto grado di introversione nell'interscambio residenziale, in quanto ciò avviene tra i comuni del sistema e, in tono minore, con lo spezzone del suo antico *hinterland* metropolitano rappresentato da Monfalcone. In sintesi anche da questo punto di vista si avverte l'isolamento del sistema triestino dal restante contesto regionale.

2.3. Il sistema insediativo di Monfalcone

Dati i rapporti metropolitani abbastanza stretti che Monfalcone un tempo ha avuto con Trieste, verifichiamo la consistenza interna del sistema insediativo di Monfalcone. Per fare ciò utilizziamo le solite informazioni generali.

	Sistema in generale	Comune centrale	Comuni periferici	% nel comune centrale sul totale
Popolazione 1991	56.777	26.924	29.853	47.4%
Dimensione in kmq.	138,3	20,5	117,8	14.8%
Densità (ab./kmq.)	410,6	1.312,1	253,4	319.6%

I comuni del sistema sono:

Doberdò del Lago
Fogliano-Redipuglia
Monfalcone
Ronchi dei Legionari
San Canzian d'Isonzo
San Pier d'Isonzo
Staranzano
Turriaco

Tab. 7 – Localizzazione dei punteggi delle nove variabili basate sull'interscambio residenziale e sulle localizzazioni, nel sistema insediativo di Monfalcone

	Interno al comune	I° fascia	II° fascia	III° fascia	Altre fasce esterne	Totale punteggi
Doberdò del Lago	1	8 A	0	0	0	9
Fogliano-Redipuglia	5	1	3 A	0	0	9
Monfalcone	7 A	2	0	0	0	9
Ronchi dei Legionari	5	4 A	0	0	0	9
San Canzian d'Isonzo	4	4	1 A	0	0	9
San Pier d'Isonzo	3	3	0	3 A	0	9
Staranzano	5	4 A	0	0	0	9
Turriaco	3	2	5 A	0	0	10
Punteggi assoluti	33	28	9	3	0	73
Punteggi relativi	45.2	38.4	12.3	4.1	0.0	100.0
di cui relativi al comune centrale	47.9%					

Legenda: A comune centrale al sistema

Il sistema comprende otto comuni, variamente gravitanti su Monfalcone. Infatti, pur non essendo tale sistema molto ampio in chilometri quadrati (138,3), esso risulta densamente abitato anzitutto nel comune centrale (1.312,1 abitanti per chilometro quadrato), ma anche nei comuni periferici (253.4% ab/kmq.).

D'altra parte tale sistema risulta complesso almeno per due caratteri. Il primo è che al centro sta Monfalcone, intorno ad esso vi sono Staranzano, Ronchi dei Legionari e Doberdò del Lago, e intorno a questi stanno poi Fogliano-Redipuglia, San Canzian d'Isonzo, San Pier d'Isonzo e Turriaco. Il secondo carattere della complessità è dovuto al fatto che quasi tutti i comuni sono dotati di servizi che generano gravitazione: massimo è il caso di Fogliano-Redipuglia, Ronchi dei Legionari e Staranzano (con 5 punti ognuno), ma anche San Canzian d'Isonzo (con 4 punti) e San Pier d'Isonzo e Turriaco (con 3 punti ognuno). Unica eccezione che attenua un po' la complessità è rappresentata da Doberdò del Lago, che gravita quasi esclusivamente su Monfalcone (8 punti) (tab. 7).

In tali condizioni è chiaro che la capacità di contenimento esercitata da Monfalcone non è molto elevata, e infatti raccoglie il 47.9% dei punteggi totali. D'altra parte queste stesse connotazioni di complessità intra e inter-comunali indicano non schizofrenia dal comune centrale né dispersione entropica nello spazio di tante autonomie, in quanto vi si individua una gerarchiz-

zazione ordinata dal centro verso la periferia entro il sistema. In un certo senso quindi proprio tale contenimento medio (appunto il 47.9%) è il risultato di complessità interna piuttosto che di fughe verso l'esterno del sistema insediativo. Il che è ulteriormente confermato dal fatto che l'interscambio residenziale è largamente introverso, e cioè è mantenuto all'interno del sistema medesimo (grafico 4).

2.4. Dal sistema insediativo ritorno alla città metropolitana di Trieste

Il sistema insediativo, anche se definito sulla base di dati degli anni Novanta e sulla base di variabili connesse alla vita quotidiana e residenziale piuttosto che alla realtà economico-istituzionale dei grandi servizi, mette in risalto che esiste entro i due sistemi una notevole integrazione interna tra il comune centrale e i comuni periferici: Trieste raccoglie il 67.3% dei punteggi (e cioè 37 su un totale di 55) e Monfalcone raccoglie il 47.9% dei punteggi (e cioè 35 su un totale di 73).

Partendo dalla prospettiva della vita quotidiana, si ha una chiara attrazione di Trieste sui comuni della sua provincia, e di Monfalcone sugli altri sette comuni della bisiacaria anche se vi è una minore sperequazione tra comune centrale e i comuni contigui, poiché di fronte ai circa 27 mila abitanti di Monfalcone vi è Ronchi con più di 10 mila e Staranzano con più di settemila.

Tenuto conto che la centralità del comune maggiore si esprime ancor più nei servizi a rete e molto complessi, si può senz'altro affermare, come vedremo più avanti, che la centralità di Trieste e Monfalcone risulta ancor più accentuata.

Una *prima ipotesi di delimitazione* della città metropolitana di Trieste possiamo farla coincidere con *i comuni della sua provincia*. È una delimitazione prevista dalla legge regionale n. 1 del 2006 (art. 9), è molto semplice nella sua delimitazione perché si tratta di comuni della prima fascia, è consolidata nella sua appartenenza all'intera provincia e quindi il tipo di integrazione propria è lungamente sperimentata.

È una delimitazione coincidente con l'attuale provincia, eppure trova delle resistenze nei comuni periferici, con una maggioranza (o ad ogni modo una presenza consistente) etnica slovena. Così tutti e cinque i sindaci si dichiarano contrari a questa definizione di città metropolitana, in quanto temono di essere fagocitati dalla "soluzione italiana" nella gestione dei servizi, sociali soprattutto, dalla spinta complessità e burocratizzazione di soluzioni comuni con Trieste. Di conseguenza ricorrono a soluzioni parziali che mettono insieme alcuni comuni come Duino-Aurisina, Sgonico, Monrupino da una parte e San Dorligo della Valle e Muggia dall'altra. Inoltre è molto diffusa la cooperazione con i comuni transfrontalieri sloveni di Comeno, Sezana, Divaccia, Cosina, Capodistria.

Anche questa delimitazione, teoricamente molto semplice, è rifiutata. Tuttavia, se per un verso possono essere comprensibili i timori, tuttavia per un altro verso non bisogna dimenticare che la città metropolitana ipotizzata non è altro che la provincia con alcune *generali* competenze in più. Inoltre, come tenderemo di sviluppare più avanti, l'assetto istituzionale di questa città metropolitana può essere realizzato a responsabilità variate, comprese tra soluzioni *hard* e di annessione, e soluzioni *soft* e di una pluralità di forme di *governance*. Per quanto riguarda poi le organizzazioni, a carattere economico, formativo e accademico, che tendono a creare relazioni della città verso l'esterno, la città metropolitana ridotta all'attuale provincia di Trieste, risulta di scarso interesse, proprio perché la visuale di tali organizzazioni è proiettata verso tanti esterni vicini e lontani, e indefiniti. Così si esprimono i responsabili intervistati dell'Area di Trieste (Colpani), della Confindustria (Zollia), dell'Autorità portuale (Boniccioli), e implicitamente anche dell'Università (Peroni).

Una *seconda ipotesi di delimitazione* della città metropolitana possiamo farla coincidere con *i comuni della provincia di Trieste e con Monfalcone ed eventualmente Doberdò del Lago*. Tale

ipotesi è meno semplice della precedente, a causa dell'opposizione ancora più forte nei comuni carsici della provincia di Trieste, in quanto vede l'aumento dell'influenza italiana e dell'elemento urbano; della macchinosità del processo di consenso in quanto Monfalcone appartiene a un'altra provincia e si colloca nella seconda fascia dei comuni; del carattere dirompente che avrebbe sul futuro della provincia di Gorizia; della strategia messa in essere dal progetto di "città comune" che vuole unire Monfalcone, Staranzano, Ronchi; della necessità, in fondo, di inglobare nella città metropolitana di Trieste anche questi tre comuni (e cioè la città comune monfalconese); dell'opposizione di molte istituzioni regionali a vedere concentrate in questa città metropolitana le maggiori infrastrutture dell'Isontino e quindi della regione (aeroporto, porto, metropolitana leggera, ecc.).

I favorevoli a questa ipotesi sono ovviamente le organizzazioni proiettate verso l'esterno, in primo luogo l'autorità portuale e il mondo delle imprese; ma è anche favorevole la città di Trieste che in tal modo vede ricongiungersi una trama industriale (in primo luogo la Fincantieri) che fin dall'inizio del Novecento (e a tutt'oggi) è stata creata dall'economia e dagli imprenditori triestini. Inoltre penso che una certa parte dell'opinione pubblica di Monfalcone possa essere favorevole a tale città metropolitana di Trieste estesa. Tuttora, politicamente, c'è una certa attenzione, a Monfalcone, verso Trieste e verso la Slovenia e l'Istria: un progetto transfrontaliero è denominato "da Cherso al Carso". Tale prospettiva si può riprendere quando tratteremo della città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria.

Le due ipotesi formulate possiamo proiettarle al futuro, per osservare quanto possono corrispondere a *scenari possibili, probabili, desiderati*. Ciò possiamo schematizzarlo nel modo seguente.

Città metropolitana di Trieste corrispondente a	Scenari		
	possibili	probabili	desiderati
1. provincia di Trieste	Sì	Sì, anche se bisogna evidenziare che le istituzioni e le regole devono tenere conto della complessità della provincia a Trieste	Desiderato dal comune di Trieste, e meno dagli altri comuni periferici
2. provincia di Trieste più Monfalcone e alcuni comuni della bisiacaria	Sì	È difficile che si verifichi tale città metropolitana in quanto bisognerebbe superare difficoltà notevoli: all'interno della provincia di Trieste, ma anche nella provincia di Gorizia, nella realizzazione amministrativa, nelle città comune di Monfalcone. Tale ipotesi può avere qualche <i>chance</i> con la costituzione della città metropolitana transfrontaliera	Solo dal comune di Trieste, dai triestini e dalle organizzazioni economiche con riferimento extra-urbano

In sintesi per la città metropolitana di Trieste è di più rapida e di più semplice realizzazione la prima ipotesi della delimitazione espressa dall'attuale provincia di Trieste; mentre la seconda ipotesi più estesa richiede tempi molto più lunghi, un processo di consenso molto complesso, il ricorso a modelli di governo metropolitano più *soft* che *hard*.

2.5. *Le funzioni della città metropolitana di Trieste*

La legge nazionale 142/90 e legge regionale 1/2006 sono molto chiare nell'indicare per la città metropolitana le funzioni che attualmente sono attribuite alla Provincia: e cioè (art. 17 della L.R. 1/2006):

- «1. La Provincia esercita le funzioni e i compiti amministrativi stabiliti dalla legge, in relazione ai seguenti settori:
 - a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente;
 - b) iniziative culturali e valorizzazione dei beni culturali di valenza provinciale;
 - c) viabilità e trasporti;
 - d) protezione della flora e della fauna, aree naturali protette;
 - e) caccia e pesca nelle acque interne;
 - f) smaltimento dei rifiuti e tutela dagli inquinamenti;
 - g) diritto allo studio ed edilizia scolastica, relativamente all'istruzione secondaria di secondo grado;
 - h) politica attiva del lavoro.
2. La Provincia esercita, altresì, in forza delle leggi di cui all'articolo 8, comma 6, ulteriori funzioni amministrative nei seguenti settori:
 - a) agricoltura;
 - b) formazione professionale.
3. La Provincia:
 - a) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale, anche attraverso il coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni;
 - b) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale, coordinandoli con l'attività programmatica dei Comuni e degli Ambiti per lo sviluppo territoriale (Aster), nonché concertando con la regione il finanziamento per l'attuazione dei propri programmi;
 - c) elabora piani di coordinamento settoriale riferiti alle competenze a essa attribuite».

«A queste vengono aggiunte (art. 9 della L.R. 1/2006):

- a) pianificazione territoriale generale e reti infrastrutturali dei servizi pubblici,
- b) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali,
- c) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale».

A tutte queste funzioni può aggiungersi la cogestione cooperativa di funzioni svolte da ogni comune, anche se non è in grado per l'esiguità di personale e risorse, quali dotarsi di uffici amministrativi comuni, di esazione di tasse comuni, di gestione di servizi comuni per la vita quotidiana.

Come si vede la città metropolitana comprende le funzioni della provincia, alle quali si aggiungono altre di livello superiore, come anche altre di livello comunale per l'esiguità di possibilità da parte dei piccoli comuni.

I sindaci dei cinque comuni (escluso Trieste) tuttora e molto spesso hanno gestito in comune alcuni servizi troppo costosi per essere realizzati individualmente: si tratta, ad esempio, per i comuni di Duino-Aurisina, Sgonico e Monrupino, di operare l'integrazione in tema di assistenza, di paghe del personale, di integrazione della contabilità, dello sportello unico per le imprese, ecc.

Trattiamo brevemente di servizi che sono molto più complessi di quelli accennati sopra.

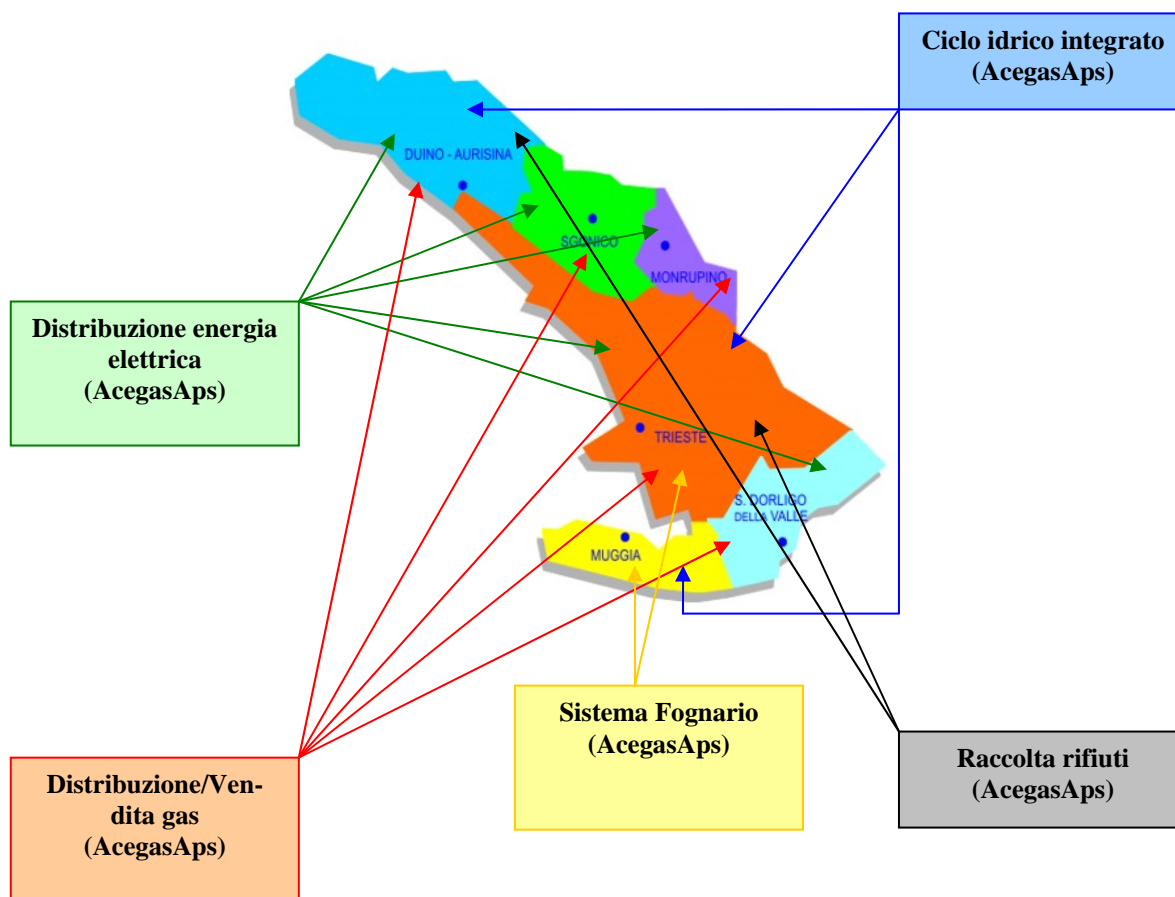
2.5.1. Delimitazioni funzionali

L'area metropolitana trova nella città centrale il suo perno. Intorno a questa si fondano e ruotano molteplici funzioni sociali, economiche, culturali, politiche, residenziali, ecc. che legano la città centrale, appunto, alle città che la circondano. Dall'intersecarsi di questi nodi funzionali si sviluppa il sistema territoriale dell'area metropolitana.

L'area metropolitana, difatti, trova anche nel grado di espansione di queste reti funzionali la delimitazione del suo territorio. Le reti funzionali, a loro volta, si sviluppano tra punti (istituzioni, enti pubblici e partenariati pubblico-privati per l'erogazione dei servizi, imprese, ecc.), formando dei sistemi, differenziati per le risorse, i servizi, le informazioni scambiate. Tali reti sono soprattutto interne all'area metropolitana, e concorrono alla definizione del suo territorio in quanto capaci di generare una cooperazione tra organizzazioni operative.

Da questa prospettiva, l'area metropolitana si sostanzia nelle relazioni stabili tra imprese economiche, istituzioni amministrative, istituzioni culturali, associazioni, *mass media*, ecc., e che troverebbero nelle istituzioni pubbliche di *governance* dell'area metropolitana la forza coordinatrice e lo stimolo al loro sviluppo integrato. Queste reti, nell'area metropolitana, producono, erogano e consumano informazioni, cultura, supporto sociale, educazione, trasporti, ecc.

Cartina 2 – Servizi integrati a rete



Nei paragrafi che seguono, attraverso specifiche cartine tematiche si evidenzia come, all'interno del territorio dell'area metropolitana di Trieste, che coincide con il territorio dell'odierna provincia, si sviluppino tali reti funzionali, differenziate a seconda dell'oggetto proprio a ciascuna rete.

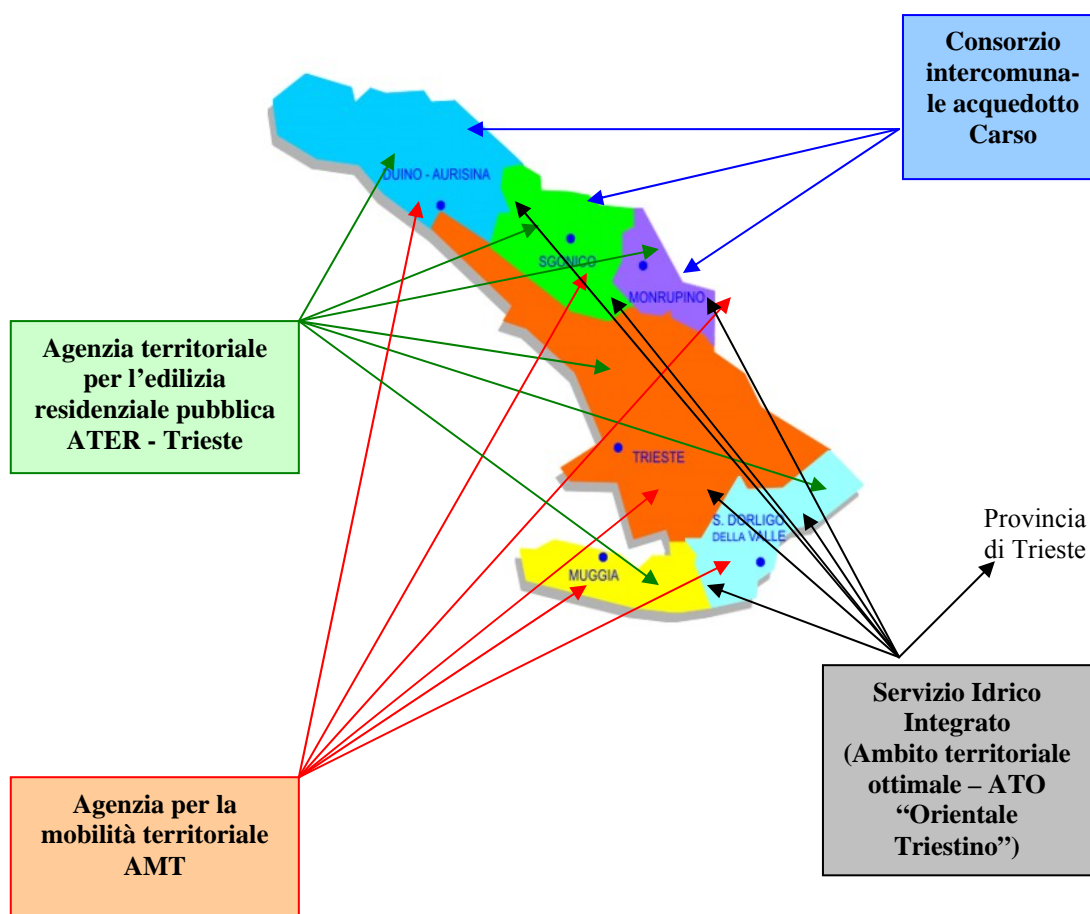
Prendiamo ad esempio i servizi relativi all'erogazione e fornitura di energia elettrica, gas ed acqua potabile, alla raccolta dei rifiuti e alla gestione del sistema fognario.

La cartina 2 illustra graficamente come AcegasAps, gruppo nato dalla fusione delle municipalizzate Acegas (Trieste) e Aps (Padova), gestisca di fatto, direttamente o attraverso società collegate (EstEnergy, AcegasAps Service) la maggior parte dei servizi integrati dell'area metropolitana giuliana, in particolar modo per la fornitura di energia elettrica e gas.

Un altro elemento propedeutico alla definizione della delimitazione funzionale dell'area metropolitana è quello relativo alle reti organizzative per i servizi realizzate tramite la costituzione di consorzi intercomunali e provinciali.

La cartina 3 illustra tali reti funzionali riportando alcuni dei consorzi e delle agenzie intercomunali e provinciali più significative. Questi sono l'Agenzia territoriale per l'edilizia residenziale pubblica Ater-Trieste, l'Agenzia per la mobilità territoriale AMT-Trieste, il Consorzio intercomunale acquedotto Carso ed il Servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale (ATO) "Orientale Triestino".

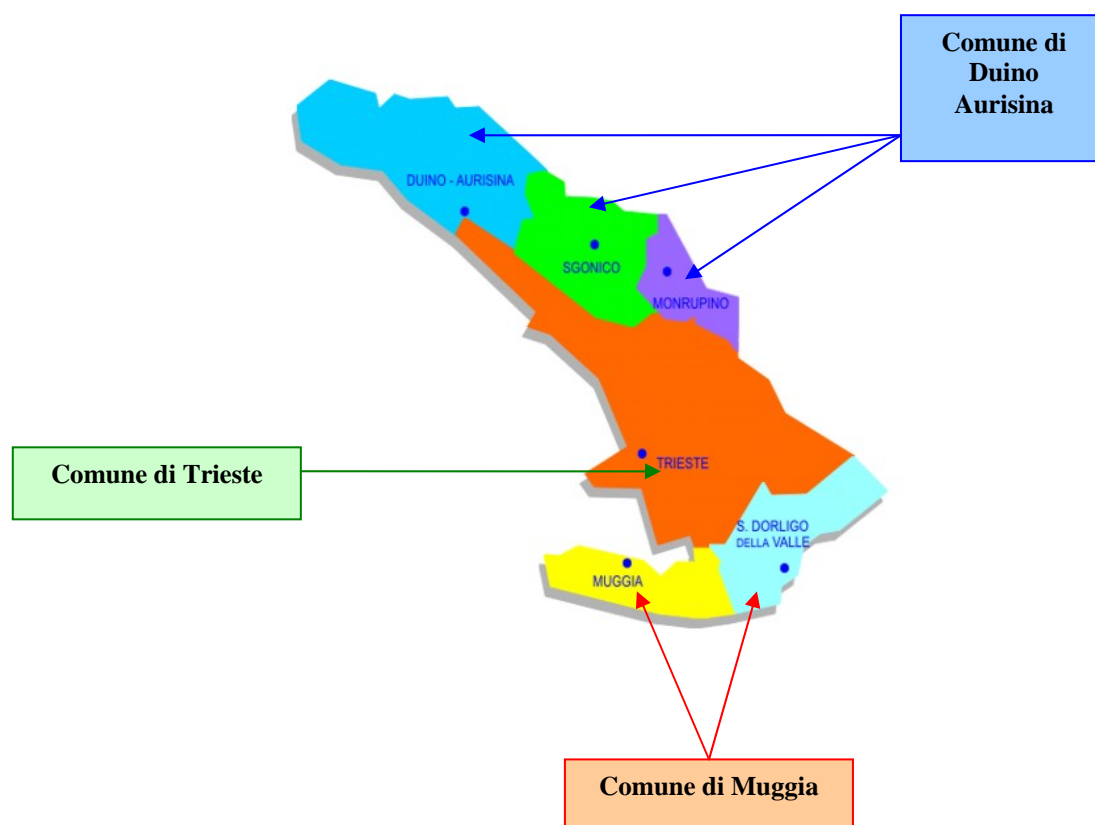
Cartina 3 – Servizi consortili e provinciali



L'estensione territoriale dell'erogazione di questi servizi indica la fitta rete di interconnessione tra tutti i comuni dell'area metropolitana, evidenziandone la continuità territoriale interna da un lato e la coesione rispetto i sistemi esterni ai suoi confini funzionali dall'altro.

L'organizzazione territoriale dei servizi sociali è uno degli elementi chiave che concorrono alla delimitazione funzionale di un'area metropolitana. Dallo studio della composizione ed organizzazione territoriale del Servizio sociale dei Comuni della Provincia di Trieste, dei progetti attivati da ciascuno dei tre ambiti socio-assistenziali della Provincia di Trieste e dalle iniziative socio-sanitarie programmate sul territorio, così come strutturate nei Piani di zona, sembra possibile evincere come esista *de facto* un'organizzazione funzionale e territoriale dell'area metropolitana di Trieste per quanto concerne l'ambito socio-assistenziale. La cartina 4 colloca i tre ambiti socio-assistenziale per Servizio sociale dei comuni e Ente di gestione (ex-legge LR32/1997, 6/2006)⁶.

Cartina 4 – Servizio sociale dei comuni per Ente gestione ex legge LR32/1997, 6/2006*



6. Per un elenco dettagliato dei progetti e delle attività progettate ed attivate da ciascuno dei tre ambiti socio-assistenziali cfr. *Secondo Report Piani di Zona 2006-2008* a cura di SISS-Sistema informativo servizi sociali, Sezione provinciale di Trieste.

Istituito già con la legge regionale 32/1997 a modifica ed integrazione della legge regionale 33/1988 e successivamente ridefinito sotto il profilo organizzativo e istituzionale con la legge regionale 6/2006, il Servizio sociale dei comuni sul territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia è l'unità organizzativa complessa di primo livello, responsabile della programmazione e della gestione degli interventi e dei servizi sociali locali ed è dotato di un Responsabile e di un Ufficio di direzione e programmazione di ambito distrettuale, ovvero di una struttura tecnica di supporto all'Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale per la realizzazione del sistema locale degli interventi e servizi sociali.

L'offerta del Servizio sociale dei comuni, ai sensi della vigente normativa regionale, è garantito dai comuni singoli e associati e si sviluppa nei seguenti ambiti operativi:

- a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito;
- b) misure per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio, anche attraverso il sostegno all'assistenza familiare e l'offerta semi-residenziale e residenziale temporanea;
- c) interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari;
- d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari;
- e) misure di sostegno alle donne in difficoltà;
- f) misure per favorire l'integrazione sociale delle persone disabili;
- g) misure per favorire la valorizzazione del ruolo delle persone anziane;
- h) promozione dell'istituto dell'affido;
- i) promozione dell'amministrazione di sostegno legale di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6;
- j) soddisfacimento delle esigenze di tutela residenziale delle persone non autonome e non autosufficienti;
- k) sostegno socio-educativo nelle situazioni di disagio sociale;
- l) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire l'accesso e la fruizione dei servizi e lo sviluppo di forme di auto-mutuo aiuto.

In particolare, le competenze dei comuni riguardano, all'oggi, interventi connessi all'erogazione di contributi economici a soggetti singoli o associati, l'inserimento di anziani e inabili indigenti in strutture residenziali, e ulteriori competenze derivanti da disposizioni legislative nazionali e regionali per le quali non è stata prevista espressamente la forma associata.

Gli interventi che devono essere garantiti in ogni ambito territoriale, per i quali la legge regionale 6/2006 prevede che vi sia la forma associata e che, quindi, sono di competenza del SSC sono i seguenti:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale;
- b) servizio di assistenza domiciliare e di inserimento sociale;
- c) servizi residenziali e semi-residenziali;
- d) pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- e) interventi di assistenza economica.

Oltre a quanto previsto, i comuni esercitano in forma associata le altre funzioni e i servizi attribuiti dalla normativa regionale di settore, nonché quelli ulteriori eventualmente individuati dai comuni interessati⁷.

Inoltre, la Cartina 5 illustra la composizione per comuni dei quattro distretti afferenti all'Azienda per i servizi sanitari n.1 "Triestina". Dalla rappresentazione grafica è possibile proporre almeno due considerazioni. La prima riguarda la sostanziale continuità dell'organizzazione sanitaria giuliana con i "confini funzionali" definiti per l'area metropolitana di Trieste. La seconda, come la città centrale dell'area metropolitana stessa, in termini di afferenza a singoli

7. Dal sito www.regione.fvg.it

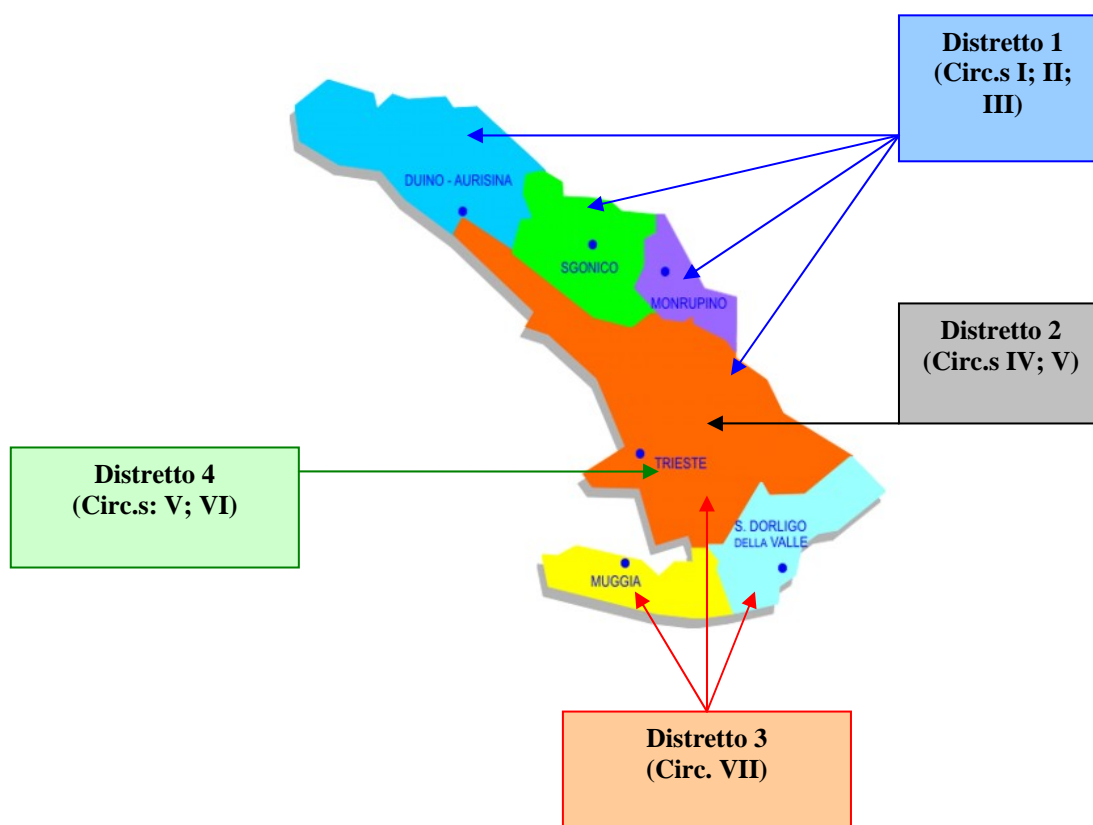
distretti, sia a tutti gli effetti il nucleo centrale dell'area metropolitana estendendosi, in termini di continuità gravitazionali di circoscrizione, ai comuni ad essa circostanti.

Simili configurazioni territoriali si possono evincere dallo studio, ad esempio, dei flussi scolastici, specialmente nel caso delle scuole medie superiori della Provincia di Trieste.

Un ultimo elemento rilevante al fine di definire la delimitazione funzionale dell'area metropolitana di Trieste può essere ritrovato nella progettualità intercomunale ed inter-istituzionale attraverso reti dedicate, quale, ad esempio, Agenda 21, o su fondi regionali o europei.

Un esempio è il progetto di prevenzione Habitat promosso da Comune di Trieste, Azienda sanitaria e Ater. Nato nel 1998, il progetto si pone l'obiettivo di migliorare la qualità della vita degli abitanti in specifici quartieri di Trieste caratterizzati da forte disagio sociale.

Cartina 5 – Azienda per i servizi sanitari n. 1 “Triestina” – per distretti e circoscrizioni



Un ultimo esempio è il progetto Rilke - Rural Innovatively LinKed Enterprises, promosso dal comune di Duino-Aurisina. Rilke è un progetto di collaborazione interregionale nell'ambito del Programma comunitario Ecos Ouverture. Tale progetto ha come finalità lo sviluppo di nuove imprese e il supporto agli investimenti delle piccole imprese esistenti, cogliendo i vantaggi delle risorse storiche, culturali, ambientali, artistiche ed archeologiche, presenti nelle aree dei *partners* coinvolti. Il progetto, ormai concluso, ha dato vita ad un interessante sito di promozione turistica che coinvolge tutta l'area della città metropolitana evidenziandone la sua storia comune ed il suo potenziale turistico integrato (www.marecarso.it).

In sintesi questi servizi sono ora animati secondo il ricorso alle seguenti agenzie:

Grafico 5 – Allocazione dei servizi nei comuni della provincia di Trieste

SERVIZI INTEGRATI A RETI	Duino- Aurisina	Sgonico	Monru- pino	Trieste in ge- nerale	Circoscrizioni di:							San Dorligo	Muggia	
					I	II	III	IV	V	VI	VII			
Distribuzione energia elettrica	X	X	X	X									X	
Distribuzione/vendita gas	X	X	X	X									X	
Ciclo idrico integrato	X			X										X
Raccolta rifiuti	X			X										
Sistema fognario				X										X
SERVIZI CONSORTILI E PROVINCIALI														
Ater	X	X	X	X									X	X
Ag. mobilità territoriale - AMT	X	X	X	X									X	X
Cons. intercomunale acquedotto Carso	X	X	X											
Servizio idrico integrato (ATO)	X	X	X	X									X	X
SERVIZIO SOCIALE														
Comune di Trieste				X										
Comune di Duino	X	X	X											
Comune di Muggia													X	X
ASL "TRIESTINA"														
Distretto I	X	X	X		X	X	X							
Distretto II								X	X					
Distretto III											X		X	X
Distretto IV									X	X				
	10	8	8	9	1	1	1	1	2	1	1		7	7

Dal punto delle funzioni gli scenari possibili, probabili, desiderati possono assumere connotazioni differenti a seconda delle due seguenti ipotesi:

Città metropolitana di Trieste	Possibili	Probabili	Desiderati
Lascia l'organizzazione dei servizi alla persona, lo sviluppo economico sociale e il governo del territorio comunale (art. 16, L.R. 1/2006), e			
1. Tiene per sé gli interessi di area vasta della propria comunità, definisce i servizi complessi e promuove lo sviluppo, ma delega l'organizzazione ad agenzie, specifiche, di cui ne controlla i risultati	Sì, anche se richiede molto impegno nella definizione e nel controllo	Sì, perché in caso contrario diventerebbe un'organizzazione elefantica	Soprattutto perché sposta la soluzione dei bisogni di rete verso agenzie, che la città metropolitana controlla. Vi sono però difficoltà nel controllo efficace ed efficiente
2. Come nell'ipotesi 1, ma con in più l'organizzazione diretta e concreta dei servizi per l'area vasta	Sì, anche se può risultare molto difficile da gestire l'organizzazione di tutti i servizi soprattutto a rete	È difficile da realizzare, per la complessa macchina necessaria e per la scarsità di risorse a disposizione	Confligge con il principio della semplificazione e della scioltezza delle parti delle funzioni della città metropolitana

Il confronto tra funzioni comunali e funzioni provinciali della città metropolitana, mette in evidenza che le eventuali preoccupazioni dei comuni periferici e piccoli rispetto a Trieste, sono sufficientemente superate, poiché la vita culturale delle comunità dei piccoli comuni risulta abbondantemente gestita dallo stesso comune. Quel che resta alla città metropolitana (e alla provincia) è invece opera di definizione, di promozione e di coordinamento, di strutturazione, di pianificazione territoriale generale; ma ciò è comprensibile in quanto la loro realizzazione implica molte risorse e capacità di gestirle. Resta, da questo punto di vista, l'alternativa tra utilizzo di agenzie da controllare o la gestione diretta dei servizi da parte di agenzie specifiche. Su questi abbiamo già visto i pro e i contro, ed inoltre riprenderemo il tutto più avanti quando ci poniamo il problema istituzionale della città metropolitana. Tuttora in verità osserviamo come già i servizi infrastrutturali e a rete siano organizzati ricorrendo a agenzie specifiche.

2.6. I caratteri istituzionali della città metropolitana di Trieste

Sulla base della legislazione italiana sull'area e la città metropolitana (in particolare la L. 142/90 e la L.R. 1/2006), ma anche sulla base delle esperienze maturate o anche semplicemente elaborate nella realtà dalle città giganti mondiali (Dogan 2004) si possono sintetizzare i seguenti elementi istituzionali più diffusi.

(1) Vi è una forte sovrapposizione tra provincia e città metropolitana, pur se con funzioni aggiuntive relativamente alla pianificazione territoriale generale, alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione, alla promozione e coordinamento dello sviluppo.

(2) Tali nuove funzioni (L. 142/90 e L.R. 1/2006) sono tutte connesse alla promozione, al coordinamento, alla strutturazione, alla pianificazione generale, e cioè di funzioni molto generali di cui poi la gestione concreta può essere svolta direttamente dalla città metropolitana o delegata a delle “Community decision organizations” (CDOs).

(3) Tali CDOs svolgono un ruolo delegato dall’ente locale (in questo caso la città metropolitana o anche la provincia), per svolgere obiettivi dell’area vasta e non subiscono eccessive interferenze della divisione del lavoro interno. Ma le CDOs poi, al termine di un anno o ad ogni modo di un periodo predeterminato, vengono controllate nella loro capacità di raggiungere l’obiettivo sia per quanto riguarda il servizio che, eventualmente, le risorse finanziarie che ne possono derivare.

(4) La Legge regionale 1/2006 non recepisce esplicitamente quanto l’art. 19 della Legge nazionale 142/1990 prevede: «alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti». È chiaro che, se anche si introduce questa possibilità per la città metropolitana, tasse, tariffe e contributi assumeranno connotazioni differenti a seconda che il servizio o la funzione sia svolta direttamente o attraverso delle CDO.

(5) La Legge nazionale 142/1990 indica gli organi della città metropolitana nel consiglio metropolitano, nella giunta metropolitana e nel sindaco metropolitano. Come si vede la struttura è la stessa della provincia, e, per quanto riguarda le funzioni, queste vengono ad arricchire quella che è già attualmente possiede la provincia. In sintesi dunque la differenza tra provincia e città metropolitana non è sostanziale [sembra quasi solo nominalistica (cfr. Indovina 2007)], ed anzi in tale modo la provincia viene a contare di più e quindi trova una maggior ragione d’essere di quanto non lo sia attualmente (cfr. Degrassi 2000). Ciò è tanto più vero per Trieste se si accetta la delimitazione di città metropolitana nell’ipotesi prima, e cioè ridotta ai comuni dell’attuale provincia di Trieste. La conseguenza di tale ragionamento è che la città metropolitana di Trieste rappresenta la conservazione dell’attuale provincia (semmai con nome diverso), arricchita di funzioni. E dovrebbe superare le preoccupazioni dell’attuale provincia nei confronti della città metropolitana.

(6) Tale arricchimento di funzioni della città metropolitana rispetto alla provincia rappresenta una più chiara definizione dei compiti: la città metropolitana svolge funzioni connesse al futuro e al controllo delle loro dinamiche; i comuni accentuano la responsabilità e la realizzazione di una buona qualità della vita della gente e delle comunità locali nelle valenze della cultura locale (Indovina 2007). E abbiamo visto che a questa funzione sono particolarmente sensibili i comuni minori della provincia di Trieste.

(7) Un ulteriore elemento riguarda il come la città metropolitana gestisce le funzioni attribuitele dalla Legge regionale 1/2006. Nella situazione attuale abbiamo la provincia che svolge compiti direttamente, e cioè con propri uffici, risorse umane, edifici e tecnologie, strutture centrali e periferiche; e poi specifiche agenzie (Acegas, Aps, Acquedotto, AMT, ATO, ecc.), che gestiscono singoli servizi e relative reti. Ora, queste reti infrastrutturali di servizi pubblici e questi sistemi coordinati di gestione di servizi pubblici locali diventano di pertinenza della città metropolitana per quanto riguarda la loro pianificazione generale e la loro strutturazione: una prima indicazione l’abbiamo già evidenziata con il ricorso ai CDOs. Ma come si combinano con le gestioni dirette? Possiamo sviluppare alcune ipotesi, dove troviamo combinati gli elementi istituzionali richiamati. Valutiamo tali ipotesi a seconda del come si inseriscono negli scenari possibili, probabili, desiderati.

	Scenari		
	possibili	probabili	desiderati
<p>1° ipotesi: soluzione istituzionale hard: Gestione dei servizi attualmente coperti dalla provincia e gestione diretta dei servizi, pianificazione, reti di servizi pubblici locali, sviluppo economico e sociale</p>	<p>Poco, perché implica un'organizzazione diffusa e troppo centralizzata (Es.: esperienze prima metà Novecento, Anversa (1983), Toronto (1998))</p>	<p>Non è probabile, perché troppo complessa e centralizzata la realizzazione</p>	<p>Non è desiderabile, in quanto non vi è molta fiducia nella capacità di una soluzione troppo complessa e burocratizzata</p>
<p>2° ipotesi: soluzione istituzionale intermedia di hard e di soft: Gestione dei servizi attualmente coperti dalla provincia e ricorso a CDOs per la soluzione delle funzioni aggiuntive, che vengono definite, attribuite a CDO, e controllata la realizzazione degli obiettivi della città metropolitana</p>	<p>È possibile, poiché è un misto di fissazione di obiettivo e di controllo per certe funzioni, e gestione di altre già consolidate (Es.: Londra (2000), L.I. 142/1990, Rotterdam (1964), Stoccarda (1994), Lione (1996), Lisbona (1991))</p>	<p>È probabile in quanto compatibile con la realizzazione degli obiettivi</p>	<p>È considerata desiderabile, in quanto continua a gestire quanto è gestito finora dalla provincia, e le funzioni nuove e più complesse sono definite e controllate indirettamente</p>
<p>3° ipotesi: ipotesi istituzionale soft: Alla città metropolitana resta la definizione dei compiti, l'attribuzione e la gestione a CDO pubblici e privati</p>	<p>Non è possibile perché il controllo pubblico sarebbe molto lieve, e la decisione troppo complessa e indeterminata Es.: in Italia (Bologna, Torino, Milano) non è stato realizzato, esempi positivi si sono invece verificati negli Usa e in Gran Bretagna</p>	<p>Non è probabile</p>	<p>Non è desiderata, in quanto contraddice l'esperienza. E i fallimenti di Bologna, Torino, Milano sono degli esempi</p>

In sintesi sembra che, dal punto di vista istituzionale, la città metropolitana di Trieste presenti alcuni punti di forza e alcune necessità di gestione.

I punti di forza riguardano anzitutto il fatto che l'attuale provincia viene riversata nella città metropolitana, e dunque la struttura portante rimane la stessa, e allora non si ha dissenso su questo versante. Altro punto di forza è che la vecchia denominazione della provincia viene rafforzata da nuove competenze che la rendono più piena di rilevanza di quanto non lo sia finora. In terzo luogo si produce un terzo vantaggio con questa città metropolitana di Trieste, poiché ai comuni resta fondamentale la gestione della qualità della vita delle persone, dello sviluppo locale e la gestione dei servizi propri in connessione con la cultura locale. Da questo

punto di vista la città metropolitana trova il consenso anche dei sindaci dei comuni periferici della città metropolitana di Trieste.

Infine anche l'adozione che quanto previsto dall'ipotesi 2, relativa alla soluzione intermedia di *hard* e *soft*, evidenzia la possibilità di gestire direttamente le funzioni già ora attuate dalla provincia, e al tempo stesso di affidare la gestione delle nuove funzioni a delle CDO, previa la definizione degli obiettivi e successivo il controllo dei risultati nei servizi e nella efficienza economica di questa.

2.7. Combinazione delle ipotesi della delimitazione, delle funzioni e dei caratteri istituzionali della città metropolitana di Trieste, e il riferimento alla provincia di Trieste rinforzata

Relativamente a delimitazione, funzione e assetto istituzionale della città metropolitana di Trieste abbiamo formulato a vario titolo sette ipotesi, che tuttavia dobbiamo ridurre ora a una (o al massimo a due), che combini gli elementi e offra un'immagine della possibile città metropolitana. Il criterio che dobbiamo seguire è quello di scegliere l'ipotesi possibile ma soprattutto probabile e desiderata, con al massimo l'integrazione di alcuni aspetti di un'altra ipotesi, più problematica ma anche più efficace ed efficiente nel raggiungimento della città metropolitana di Trieste desiderata.

La nostra proposta è che *l'ipotesi più adeguata di città metropolitana di Trieste* sia la combinazione delle seguenti ipotesi probabili e desiderate.

1ª ipotesi della delimitazione, che è fissata all'attuale provincia di Trieste;

2ª ipotesi delle funzioni, che comprende la gestione delle funzioni dell'attuale provincia e l'indicazione di pianificazione delle reti di servizi, strutturazione dei servizi, e promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale dell'area vasta dell'attuale provincia;

3ª ipotesi di soluzione istituzionale intermedia di hard e di soft, che ha come organi della città metropolitana il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano, e che istituzionalmente gestisce dei servizi attualmente coperti dalla provincia, mentre ricorre a Organizzazioni di decisione comunitaria (CDO) per la soluzione delle funzioni aggiuntive, le quali vengono definite e attribuite a CDO, e controllata la realizzazione degli obiettivi della città metropolitana.

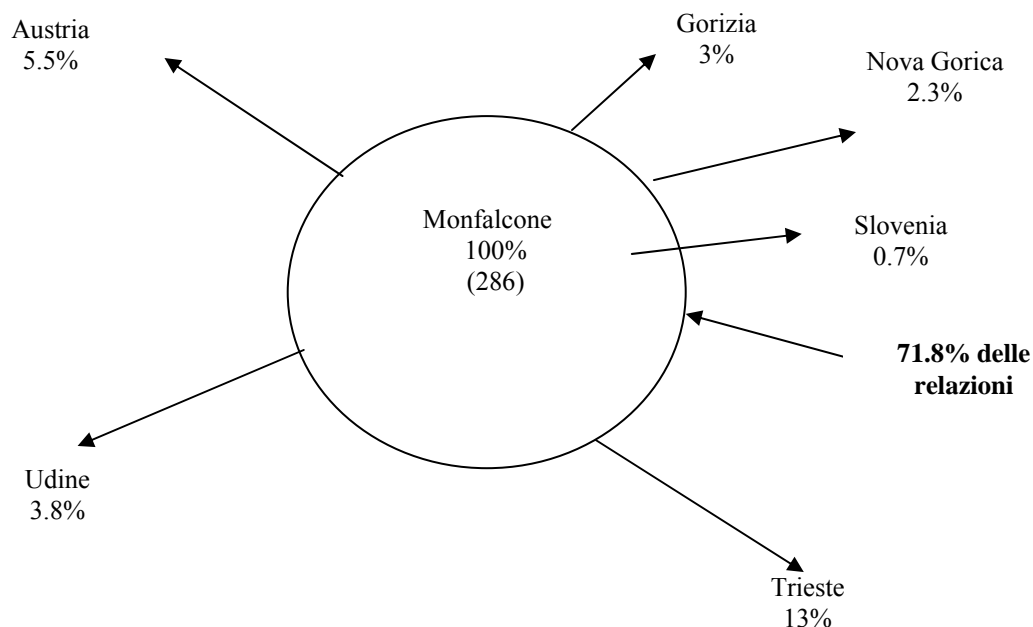
L'ipotesi così delineata di città metropolitana di Trieste, verifica una "consistenza interna" (di questa avevamo già evidenziato l'importanza per i sistemi insediativi), sulla base degli elementi probabili e desiderati (in linea di massima) della delimitazione, delle funzioni e della struttura istituzionale.

Tale ipotesi emersa dallo studio fin qui svolto, non esclude una *"consistenza aggregativa"* con altre ipotesi, che sono più vicine alle attese di operatori macro-economici e macro-funzionali come lo sono l'autorità portuale, l'area di ricerca Science Park, le imprese, ecc. Si tratta di *"coesistenza aggregativa"* con i porti di Monfalcone, e di altre macro-attività economiche, ma di Capodistria.

Ciò significa che tale consistenza riguarda meno la società civile e la qualità della vita dei singoli comuni e più le strategie e le macro-infrastrutture. Confermano tale importazione i dati di una ricerca, svolta dall'ISIG, sulle direzioni delle relazioni orientate ad acquisti, cultura, tempo libero, servizi.

Il grafico 6 evidenzia come su Monfalcone graviti il 71.8% delle relazioni, mentre solo un 13% di relazioni dei monfalconesi si rivolge a Trieste, un 3.8% a Udine, un 5.5% all'Austria, un 3% a Gorizia e infine un altro 3% si rivolge in luoghi vicini della Slovenia. D'altra parte da Trieste solo il 4.7% della popolazione orienta le relazioni verso Monfalcone e il resto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

Grafico 6 – Centri frequentati dai residenti nel sub sistema per acquisti, cultura, tempo libero, servizi



Tutto ciò indica che nella vita quotidiana e nella società civile non esiste una consistente interrelazione fra Monfalcone e Trieste; mentre il legame è molto forte, come già evidenziato, nelle strategie portuali e nelle infrastrutture che hanno uno stretto legame con la promozione e la realizzazione dello sviluppo economico della città metropolitana di Trieste.

Per concludere, possiamo affermare che la *consistenza interna* di una città metropolitana di Trieste, centrata sul territorio dell'attuale provincia, è molto alta, e di conseguenza essa verifica una ipotesi adeguata di città metropolitana della stessa Trieste.

In secondo luogo la *consistenza aggregativa* che abbiamo discusso comprende degli spazi molto legati, da un punto di vista strategico e infrastrutturale esterno, alla *città metropolitana di Trieste* propriamente detta. E questa consistenza aggregativa riguarda Monfalcone (porto e infrastrutture), e l'area slovena gravitante su Capodistria, compresa fra Comeno e Pirano.

Una tale espressione, che assumiamo come *città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria*, è fondata sulla cooperazione transfrontaliera della società civile (in particolare per i comuni periferici alle due città a ridosso del confine), e sulle strategie e infrastrutture localizzate soprattutto a Trieste e a Capodistria. È un'ipotesi, che associa l'interesse delle comunità locali addossate al confine che già collaborano nella gestione dei servizi per la vita quotidiana (come è ampiamente apparso dalle interviste ai sindaci) all'interesse delle agenzie che gestiscono e controllano le grandi infrastrutture come appare dall'intervista dell'autorità portuale.

Il tema della cooperazione transfrontaliera e delle differenti forme di Euroregione costituisce il nucleo della *città metropolitana transfrontaliera triestina-capodistriana*, ed è ciò che sviluppiamo nella discussione delle ipotesi del prossimo capitolo.

2.8. *Gli organi della città metropolitana di Trieste*

La legge 1421990 (art. 18) individua gli organi della città metropolitana nel consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano che presiede il consiglio e la giunta: naturalmente il consiglio elabora gli obiettivi, la giunta li realizza, e il sindaco coordina la progettazione e l'azione.

Per la realtà della città metropolitana di Trieste, nel consiglio vi sono tre tipi di componenti. La *prima* è composta dai rappresentanti dei comuni, che vanno da un minimo di due per ogni comune piccolo a sei per il comune di Trieste. La *seconda* componente comprende 24 rappresentanti eletti secondo le medesime modalità dell'attuale provincia. La *terza* componente comprende 10 rappresentanti delle organizzazioni della società civile, siano esse associazioni o grandi organizzazioni (CDO).

Analiticamente le componenti del *consiglio metropolitano* sono articolate nei seguenti numeri:

- Rappresentanti nominati dai comuni:		
Trieste	8	
Muggia	3	
Duino-Aurisina	2	
San Dorligo della Valle	1	
Sgonico	1	
Monrupino	<u>1</u>	16
- Rappresentanti eletti dai cittadini sui partiti e le liste locali (lo stesso numero degli attuali consiglieri provinciali)		25
- Rappresentanti nominati dalle organizzazioni della società civile		<u>10</u>
Totale dei componenti		51

La *Giunta metropolitana* si compone di *assessorati*, che gestiscono operativamente le singole funzioni della città metropolitana di Trieste. Gli assessorati così possiamo elencarli nel modo seguente:

- assessorato allo sviluppo e alla pianificazione,
- assessorato alle reti infrastrutturali,
- assessorato ai servizi pubblici locali,
- assessorato agli affari generali, finanziari e alle imposte,
- assessorato all'economia e al turismo,
- assessorato ai trasporti,
- assessorato agli affari sociali,
- assessorato al Carso e all'agricoltura e pesca,
- assessorato alla cultura.

Capitolo Quinto

**LA STRUTTURA DELLA CITTÀ METROPOLITANA
TRANSFRONTALIERA DI TRIESTE-CAPODISTRIA**

Per definire la “città metropolitana transfrontaliera” vi sono: 1) delle istituzioni che tuttora possiamo chiamare Euroregione e più recentemente (dal 2007) Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT); 2) delle funzioni che sono contenute entro la cooperazione transfrontaliera, e cioè delle soluzioni che si realizzano attraverso delle intenzioni e delle relazioni reciproche positive; 3) delle delimitazioni variabili a seconda delle funzioni che si propone la cooperazione transfrontaliera. A tali aspetti istituzionali (Euroregionale e GECT) e alle funzioni realizzate attraverso la cooperazione transfrontaliera dobbiamo poi aggiungere una *consistenza aggregativa* molto densa che, come già visto, ha un carattere metropolitano dei centri principali per definire la “città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria”.

1. L’Euroregione e il GECT

L’Euroregione sta diventando una di quelle parole che vogliono dire tutto, tutti le vogliono usare per farvi entrare le proprie idee, ma poi quando ci si prova a metterle in pratica, ci si accorge che non si è più capaci di darvi univocità di significati, non si sa cioè cosa essa sia. È questo il destino delle parole del momento e alla moda: partecipazione, *governance*, globalizzazione, e via di seguito (*ISIG Journal* 2008: 53-56).

Proviamo a declinare il significato di Euroregione, partendo dal contesto da cui nasce: questo è connotato da aree intorno al confine politico europeo, in cui in questi anni è avvenuto un movimento tellurico nel modo di intendere il confine e la vita che vi si svolge intorno, di qua e di là del confine. Prima il confine era divisione, salvaguardia di identità, risorsa in quanto contrapponeva due società. Ciò è avvenuto nell’epoca del nazionalismo e della centralizzazione dello stato, nella contrapposizione ideologica di stati. I confini di Gorizia e di Trieste fino alla caduta dei regimi socialisti hanno goduto delle risorse fornite dal confine: l’esercito che consuma *in loco*, i controllori dei transiti e delle merci (polizie e spedizionieri), le vendite al dettaglio convenienti per clienti provenienti dall’altra parte, gli aiuti dei governi centrali ottenuti sotto la forma di Fondi Trieste e Gorizia. Il modello vincente è stato quello di utilizzare al massimo la divisione, salvo tenere aperti dei canali di cooperazione a livello di alcuni servizi indispensabili (acqua, torrenti e fiumi, concertazioni istituzionali). Poi viene il 1990 con l’allentamento dei controlli confinari già lenti, il 2004 con l’entrata della Slovenia nell’Unione Europea e la libera circolazione delle merci, e infine il 2007 con l’entrata della Slovenia nell’area Schengen e la libera circolazione delle popolazioni. Sono eventi che hanno dato una virata radicale alla situazione delle aree di confine e del relativo modello di sviluppo basato sulla divisione come risorsa. Ora invece il modello di sviluppo tra le aree di qua e di là del con-

fine deve essere fondato sulla cooperazione transfrontaliera: per risparmiare sull'organizzazione dei servizi, per fare massa critica nell'affrontare problemi critici, per creare conoscenza reciproca al fine di superare le divisioni culturali e psicologiche consolidate in cinquant'anni, per (ri)creare centralità economiche nell'area transconfinaria al fine di supplire alla sopravvenuta marginalità di queste aree rispetto alle aree centrali dei singoli stati di appartenenza.

La cooperazione transfrontaliera un po' esisteva negli ultimi cinquant'anni, e prima, fino alla Seconda guerra mondiale, era molto accentuata per la continuità delle aree di confine, ma tale cooperazione è troppo debole e insufficiente per realizzare il modello di sviluppo. È per questa ragione che bisogna dare un impulso molto forte alla cooperazione stessa, anche se la gente globalizzata di queste aree si domanda perché deve cooperare, quali vantaggi derivano da tale cooperazione. Con ciò si tocca il cuore della cooperazione: essa deve dare o almeno deve fare percepire che essa produce vantaggi, anzitutto economici, ma anche nella qualità della vita, nella cultura e nella percezione psicologica.

È una cooperazione che in parte ci si può aspettare che derivi automaticamente dalle azioni della gente (nella cultura, nello sport, ma già meno nelle imprese economiche) o dalle relazioni tra le istituzioni e gli enti locali (senz'altro questi si sforzano e agiscono molto di conseguenza). Eppure queste entità della cooperazione sono insufficienti, sia perché la cooperazione ha bisogno di un contesto di opportunità e di stimoli che renda "naturale" cooperare e sia perché la cooperazione spinge gli attori e il modello di sviluppo ad aprirsi all'esterno dei paesi contermini e dell'Europa, a rendere centrale l'area transfrontaliera e ad attrarre in essa quindi l'esterno e il "mondo". L'Euroregione può configurare uno stimolo e un supporto, per realizzare tali obiettivi. Ciò può però avvenire a certe condizioni, che conviene ora evidenziare.

In primo luogo l'Euroregione svolge almeno tre funzioni principali: anzitutto deve favorire la collaborazione concreta delle popolazioni che vivono sul confine (che sono quindi contigue); poi l'Euroregione deve connettere le relazioni degli attori delle società civili esistenti nell'area transfrontaliera in reti settoriali (educative, pianificatorie, ecc.) o intersettoriali; infine l'Euroregione deve dotare di strutture e strategie comuni le regioni frontaliere di due o più stati.

In secondo luogo l'Euroregione agisce in quanto istituzione preposta a coordinare attività comuni, ma proprio per questo deve dotarsi di un governo (e quindi di strutture proprie), che però deve essere semplice, organizzato per raggiungere efficacemente ognuna delle tre funzioni dette, deburocratizzato al massimo e poco costoso, e infine deve svolgere delle funzioni essenziali e cioè che non siano già svolte da enti locali esistenti.

In terzo luogo la vita dell'Euroregione deve essere strettamente legata alla propria funzione, con ciò volendo dire che quando l'Euroregione ha realizzato la propria funzione può essere sciolta, o ad ogni modo può essere disattivata per il tempo che non è indispensabile. Ciò significa che, nel caso che la cooperazione sia già realizzata, l'Euroregione può essere sciolta; oppure che se non vi sono nuove strategie da attivare, l'Euroregione deve restare una sorta di "scatola" da attivare quando sarà necessario. Questa ultima operazione sarà facile da realizzare, se l'Euroregione non è elefante ed è dotata di una *governance* elastica e da attivare quando necessario.

In parecchi studi dell'Istituto di sociologia internazionale di Gorizia (Isig) è apparso che le condizioni migliori per coniugare insieme queste esigenze si possono realizzare, elaborando differenti tipi di euroregioni, che sono differenziate per le funzioni da svolgere e che di conseguenza ognuna di esse presenta un governo e una *governance* molto semplice. È chiaro che i tre tipi di euroregione non sono alternativi, ed anzi sono complementari tra di loro e collocati in una sorta di bambola russa, una dentro alle altre.

Per assolvere tutte queste esigenze, proviamo ad elaborare i seguenti tipi di euroregioni, che sommariamente definiamo e sulle quali riportiamo gli atteggiamenti delle *élite* economiche, politiche e della società civile delle aree confinarie italiane, slovene e austriache.

Il primo tipo di euroregione lo definiamo come *Euroregione transfrontaliera*. Questa comprende i comuni della prima e seconda (e a volte anche terza) fascia a partire dalla linea di confine. Nel nostro caso lungo il confine italo-sloveno-austriaco si collocano 131 comuni (da Tarvisio a Trieste), con una popolazione di 1.042.734 abitanti. La *governance* è affidata a un parlamentino, a una presidenza, a dei gruppi di lavoro. Il carattere principale di questa euroregione è quello di trattare dei problemi nei quali prevale la contiguità degli spazi sociali, economici, culturali. E in questa contiguità vengono perseguite attività volte a creare condizioni perché la gente produca iniziative e azioni comuni, utilizzando i bandi dell'Unione Europea, collabori alla conoscenza reciproca tra le parti transfrontaliere. Insomma la *governance* non organizza e non si sostituisce a imprese o ad associazioni, ma propone, assiste, coordina, elabora idee: lo spirito che vi prevale è una sorta di ideologia della collaborazione/partecipazione come fonte di una società "nuova", "completa", e "perfetta". Anche in campo economico si può sfruttare la continuità nel turismo e nel mercato del lavoro.

Tra le *élite* economiche, politiche e della società civile, l'interesse maggiore viene dall'*élite* degli enti locali della società civile, sia per i servizi che per le istituzioni. Le *élite* economiche e quelle politiche sono più tiepide di fronte all'*Euroregione transfrontaliera* anzitutto per il timore che si crei una nuova burocrazia. Per il resto le due *élite* affermano preoccupazioni diverse: le imprese ragionano in termini di mercato che va ben al di là dell'area di questa euroregione; nelle *élite* politiche quelle locali (sindaci, amministrazioni provinciali) temono un depauperamento delle proprie competenze, mentre le *élite* regionali amministrative sono più attratte dalle novità che questa macchina euroregionale può introdurre nella gestione della cosa pubblica.

Un esempio di progetto di *Euroregione transfrontaliera* è rappresentato da *Eurego*, prodotto dalla Provincia di Gorizia per un'area compresa fra Tarcento/Tolmin e Komen/Grado, e centrata su Gorizia e Nova Gorica.

Tab. 1 – Superficie e popolazione dei tre tipi di euroregioni per Euradria

	<i>Euroregione transfrontaliera</i>		<i>Euroregione reti funzionali</i>		<i>Euroregione macro-infrastrutture</i>	
	Kmq.	Abit.	Kmq.	Abit.	Kmq.	Abit.
- Area confinaria Friuli Venezia Giulia	2.192	466.354				
- Area confinaria Slovenia	4.114	286.695				
- Distretti austriaci di Hermagor, Villach-Klagenfurt	2.836	289.685				
- Regione Friuli VG			7.858	1.212.602		
- Slovenia occidentale (inclusa Lubiana)			10.508	986.379		
- Istria croata			3.600	234.145		
- Land Carinzia			9.536	560.600		
- Regione Friuli VG					7.858	1.212.602
- Regione Veneto					18.399	4.773.554
- Slovenia tutta					20.273	2.008.516
- Croazia tutta					56.594	4.437.460
- Land Carinzia					9.536	560.600
- Land Stiria					16.392	1.202.600
Totali	9.142	1.042.734	31.502	2.993.726	129.052	14.195.332
	Kmq.	Abit.	Kmq.	Abit.	Kmq.	Abit.

Il secondo tipo è l'*Euroregione delle reti funzionali*. Questa euroregione comprende le regioni che si affacciano sul confine. Nel caso del Friuli Venezia Giulia essa può comprendere l'intera regione, e poi la Carinzia, le regioni occidentali della Slovenia e l'Istria. Gli abitanti compresi sono 2.993.726.

È un'euroregione intesa come luogo virtuale in cui gli attori e le istituzioni elaborano e/o entrano in reti di relazioni reciproche. In altri termini essa è dominata dalle reti di relazioni che queste istituzioni, non contigue, sviluppano, siano esse medie imprese, province, camere di commercio, università. È insomma l'euroregione degli attori delle società civili. Il governo di essa è costituito dalla Conferenza dei presidenti delle grandi istituzioni delle regioni dell'euroregione: mentre gli aspetti operativi vengono delegati alle istituzioni settoriali.

I vantaggi di questa euroregione sono molteplici, e la rendono accettabile dalla maggior parte delle *élite*. Il primo vantaggio è dato dal fatto che la sua *governance* è molto semplice, poco costosa, visibile nella sua struttura e quindi *produttiva di trasparenza* su quello che avviene all'interno delle reti settoriali (università, province, ecc.) e tra le reti intersettoriali. Tale trasparenza naturalmente è molto importante in quanto rende edotti i partecipanti alla rete di quello che succede e di quello che fanno gli attori. Essa si traduce in una sorta di *partecipazione deliberativa a livello di organizzazioni*. Tutte le *élite* sono convinte della bontà dell'*Euroregione delle reti funzionali*, e lo sono in particolare le *élite* economiche dedite ai servizi (in primo luogo le camere di commercio), le *élite* politiche regionali e nazionali, e le *élite* della società civile regionale e sovregionale. Esempi con caratteri vicini a questo tipo di euroregione sono senz'altro la Comunità di lavoro Alpe Adria fondata nel 1978 e la recente Euroregione Adriatica firmata a Venezia.

Infine il terzo tipo è l'*Euroregione delle strategie e delle macro-infrastrutture*. Questa euroregione è la più ampia di tutte perché include molte regioni: oltre il Friuli Venezia Giulia comprende il Veneto, la Carinzia, la Stiria, la Slovenia e parte della Croazia. In questo caso comprenderebbe 14.195.332 abitanti. Tale grande dimensione è giustificata dal fatto che essa riguarda le grandi strategie, le infrastrutture viarie (corridoi, porti, aeroporti, ferrovie), gli ospedali, le università: tutte queste strategie e macro-infrastrutture hanno lo scopo di rendere le aree transfrontaliere più centrali nell'ambito europeo. Si tratta di una centralità che è ottenuta per gli interessi globali piuttosto che per le funzioni delle società civili. Il governo di queste *strategie* delle macro-infrastrutture è molto semplice, poiché esso è costituito dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e dagli attori che operativamente realizzano le strategie e le macro-infrastrutture.

Tali caratteri di globalità e di *governance* semplice favoriscono il consenso di tutte le *élite* economiche e politiche, e creano anche un certo disinteresse da parte delle *élite* della società civile (servizi, e istituzioni e organizzazioni culturali, in primo luogo). Una difficoltà in realtà può invece venire dai governi centrali di queste regioni di confine, e questo perché l'euroregione così configurata è molto estesa (per chilometri e per abitanti), ma soprattutto perché si occupa di obiettivi che sono percepiti come conflittuali con le sovranità nazionali degli stati cui appartengono tali regioni.

Un esempio di *Euroregione delle strategie e delle macro-infrastrutture* è quella firmata oltreché dal Friuli Venezia Giulia, anche dal Veneto, dalla Carinzia, dalla contea Istriana, e in un futuro prossimo dalla Slovenia.

A questo punto possiamo ridomandarci come mai proponiamo tre euroregioni, complementari l'una all'altra, invece di un'unica che svolga tutti e tre tipi di compiti e di obiettivi (*partecipazione, trasparenza, strategia*). Il motivo è molto semplice: le tre euroregioni (*transfrontaliera, reti funzionali, strategie e macro-infrastrutture*) sono più efficaci nel realizzare singolarmente le tre famiglie di compiti e obiettivi, non necessariamente devono essere realizzati tutti e tre. La loro *governance* e la struttura organizzativa sono molto diverse per ogni obiettivo e quindi metterle insieme significherebbe rendere farraginosa ed elefantica la realizzazione degli obiettivi, il loro

costo in questo caso sarebbe molto alto per la comunità e la burocratizzazione estremamente macchinosa. Ed inoltre i tre obiettivi (ripetiamo *partecipazione, trasparenza, strategia*) hanno tempi di realizzazione differenti, ed anche le singole euroregioni possono essere disattivate (ovvero superate) nel caso che l'obiettivo dei differenti tipi di cooperazione sia stato raggiunto.

Ai fini della città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria dei tre tipi di Euroregione quella centrale è rappresentata dalla Euroregione transfrontaliera e quindi della partecipazione; mentre l'Euroregione delle reti funzionali riguarda più la cooperazione delle organizzazioni che gestiscono i macro servizi (rifiuti, energia, ecc.) e di conseguenza perseguono, oltre che l'efficacia-efficienza dei servizi, anche la trasparenza. L'Euroregione delle macro-infrastrutture e delle strategie coinvolge infine altri spazi esterni alla stessa città metropolitana transfrontaliera, come i sistemi insediativi e le regioni contermini (Monfalcone, Veneto, Romagna, Quarnaro).

La forma istituzionale dell'euroregione più diffusa è quella dell'Associazione di diritto privato, della quale spesso fanno parte delle associazioni di comuni delle due parti transfrontaliere. Un esempio tipico in Italia di tale armatura istituzionale è rappresentata dal progetto Eurego (Gasparini, Del Bianco 2005), che l'ISIG ha progettato a cavallo del confine italo-sloveno, e che ha come centri Gorizia e Nova Gorica. Essa comprende 355.127 abitanti in un'area di 3.802,2 kmq.

In generale le euroregioni transfrontaliere comprendono da 800 mila a 1.100.000 abitanti.

Simili euroregioni non godono di personalità giuridica pubblica e non si configurano come enti pubblici, e quindi la loro giurisdizione si limita a individuare e a proporre priorità alla società civile e a compiere opere di consulenza a enti e a singoli cittadini.

Una novità che offre potere ed efficacia nelle azioni dell'euroregione è stata la possibilità di costituire un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) progettato dall'Unione Europea. Infatti il GECT gode di personalità giuridica pubblica ed è composto da enti locali: esso però può essere costituito se si espande a due paesi contigui e se è autorizzato dagli stati centrali cui fanno parte almeno le due regioni transfrontaliere. Fino a qualche tempo fa ai confini italiani con la Slovenia non era possibile attivare il GECT, perché l'Italia non aveva regolamentato questa nuova istituzione transfrontaliera. Tale ostacolo ora è stato superato, in quanto il Parlamento italiano ha regolamentato il GECT.

2. La cooperazione transfrontaliera

La cooperazione transfrontaliera rappresenta un modo relazionale per sviluppare sinergie e risolvere problemi che sono comuni a due aree contermini lungo il confine. Il tema della cooperazione transfrontaliera rappresenta il cuore stesso della vita transfrontaliera, e già abbiamo visto che tale cooperazione assume funzioni diverse a seconda dei tre tipi di Euroregione (Euradria, per quanto riguarda Trieste) (cfr. Ferrara 1998; Ferrara, Pasi 2000; Gasparini 2000; Gasparini 2003; *ISIG Journal* 2008). Così la cooperazione genera *partecipazione* nell'euroregione transfrontaliera attraverso aspetti concreti (servizi sanitari, servizi culturali, ecc.); genera *trasparenza* nell'Euroregione delle reti funzionali attraverso i servizi concreti delle reti e dei servizi infrastrutturali e dei servizi pubblici locali di qua e di là del confine; realizza *strategie* attraverso la dotazione di macro-infrastrutture (nel caso di Trieste-Capodistria in particolare i porti).

3. La città metropolitana transfrontaliera

Questa terza entità è una sottospecie dell'Euroregione/GECT, caratterizzata dall'alto grado di urbanizzazione del territorio, e quindi da una realtà metropolitana consolidata. La città metropolitana transfrontaliera è connotata da una densità molto elevata di servizi rari, di conver-

genze commerciali, di terziarizzazione, di professionalità molto complesse, di popolazioni molto dense, le quali servono spesso delle aree e delle popolazioni molto estese ed esterne alla stessa città metropolitana. Di conseguenza questa città metropolitana transfrontaliera è una città metropolitana complessa, in quanto implica l'incorporamento nella cooperazione tra città centrale e città periferiche anche la costruzione della cooperazione che città centrali (di qua e di là del confine) svolgono tra loro, che città periferiche (di qua e di là del confine) svolgono tra loro e l'incrocio transfrontaliero fra tutte le città, centrali e periferiche che siano.

In altri termini ci troviamo di fronte a un'euroregione altamente urbanizzata e terziarizzata, anche se si può definire più europrovincia. Naturalmente questo tipo di città metropolitana, a volte può configurarsi come area metropolitana.

4. La città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria

4.1. Alcuni riferimenti alle fonti per definire la città metropolitana transfrontaliera

Come già fatto per la definizione della città metropolitana di Trieste anche per quella transfrontaliera seguiamo i tre criteri della definizione: delimitazione, funzioni, istituzione.

Per svolgere tale analisi utilizziamo dati molto diversi da fonti altrettanto differenziate, a seconda che derivino da dati statistici, da ricerche socio-economiche svolte a vario titolo, da interviste a esperti e a *decision makers*.

Tali interviste hanno riguardato responsabili di organizzazioni dei quattro tipi già detti nell'analisi della città metropolitana di Trieste, e cioè le organizzazioni volte all'automantenimento della città, le organizzazioni volte a creare rapporti e reti con l'esterno, le organizzazioni volte a mantenere nella città le organizzazioni orientate verso le reti con l'esterno, e infine le organizzazioni volte a enfatizzare l'integrazione interna alla città e all'area metropolitana.

Le interviste dell'area italiana e dell'area slovena della città metropolitana transfrontaliera ipotizzata, riguardano i responsabili di trenta organizzazioni realizzanti i tipi di funzioni sopra richiamate. L'elenco degli intervistati è il seguente.

Delle trenta organizzazioni considerate sei erano del secondo tipo, e cioè volte a sviluppare verso l'esterno le relazioni della città. Queste sono state:

1. Confindustria di Trieste, con l'intervista a Paolo Battilana, direttore.
2. Autorità portuale, con l'intervista a Claudio Boniccioli, presidente.
3. Area Science Park, con l'intervista a Giuseppe Colpani, direttore generale.
4. Università degli studi di Trieste, con l'intervista a Francesco Peroni, rettore.
5. Porto di Capodistria, con l'intervista a Masa Čertalič, responsabile dei progetti di ricerca e della collaborazione EU presso il porto di Capodistria;
6. Università del Litorale di Capodistria, con l'intervista a Lucka Čok, direttore del Dipartimento di linguistica applicata.

Sedici organizzazioni erano del terzo tipo, e cioè volte a contenere le spinte delle organizzazioni all'esterno, entro la città metropolitana transfrontaliera. Queste sono state:

7. Sindaco di Trieste, con l'intervista a Roberto Di Piazza, sindaco.
8. Sindaco di Duino-Aurisina, con l'intervista a Giorgio Ret, sindaco.
9. Sindaco di Sgonico, con l'intervista a Nadia Debenjak, sindaco.
10. Sindaco di Muggia, con l'intervista a Nevio Nesladek, sindaco.
11. Sindaco di Monrupino, con l'intervista a Alessio Krisman, sindaco.
12. Sindaco di San Dorligo della Valle, con l'intervista a Fulvia Premolin, sindaco.
13. Provincia di Trieste, con l'intervista a Vittorio Zollia, assessore.
14. Camera di commercio IAA, con l'intervista a Franco Rota, segretario generale.

15. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, con l'intervista a Federica Seganti, assessore alle autonomie locali.
16. Comune di Capodistria, con l'intervista a Alberto Scheriani, vice-sindaco del comune di Capodistria e presidente della Comunità autogestita della nazionalità italiana di Capodistria;
17. Comune di Isola, con l'intervista a Tomislav Klokočovnik, sindaco;
18. Comune di Espelle-Cosina, con l'intervista a Zvonko Benčič Midre, sindaco;
19. Comune di Pirano, con l'intervista a Alberto Manzin, vice-sindaco;
20. Comune di Sesana, con l'intervista a Davorin Terčon, sindaco;
21. Camera dell'Artigianato e dell'imprenditoria di Sesana, con l'intervista a Milan Škapin, direttore;
22. Camera di Commercio del Litorale, con l'intervista a Tomaž Može, direttore.

Infine otto erano le organizzazioni del quarto tipo, e cioè volte ad enfatizzare l'integrazione della città metropolitana transfrontaliera. Queste sono state:

23. "Il Piccolo" di Trieste, con l'intervista a Paolo Possamai, direttore.
24. Rai per il Friuli Venezia Giulia, con l'intervista a Roberto Collini, direttore.
25. Confederazione delle organizzazioni slovene (SSO) di Trieste, con l'intervista a Drago Štoka, presidente.
26. SKGZ-URES (Unione Regionale Economia Slovena), con l'intervista a Rudi Pavšič, presidente.
27. Associazione Trieste Città Metropolitana, con l'intervista a Mauro Dellago, presidente.
28. "Primorske Novice", con l'intervista a Suzana Vrabc Zornada, direttore;
29. Radio e televisione per la Comunità nazionale italiana, con l'intervista a Antonio Rocco, vice-direttore generale;
30. Unione Italiana, con l'intervista a Maurizio Tremul, presidente della Giunta esecutiva.

Con le interviste sono state rilevate le opportunità di realizzare la città metropolitana transfrontaliera e quali funzioni dovrebbe realizzare questo tipo di città.

4.2. La delimitazione e la consistenza relazionale interna

La città metropolitana transfrontaliera comprende tredici comuni, di cui sei sono in Italia (Trieste, Muggia, Duino-Aurisina, San Dorligo della Valle, Sgonico, Monrupino) e sette in Slovenia (Capodistria, Pirano, Isola, Sesana, Erpelle-Cosina, Divaccia, Comeno).

Il rapporto demografico percentuale tra i tredici comuni, posto Trieste uguale a 100, è il seguente:

I	Trieste	100.00%
SLO	Capodistria	24.30%
SLO	Pirano	8.34%
SLO	Isola	7.50%
I	Muggia	6.43%
SLO	Sesana	6.03%
I	Duino-Aurisina	4.17%
I	San Dorligo della Valle	2.88%
SLO	Erpelle-Cosina	1.98%
SLO	Divaccia	1.87%
SLO	Comeno	1.70%
I	Sgonico	1.01%
I	Monrupino	0.42%

Come si vede, domina demograficamente Trieste, alla quale segue a circa un quinto Capodistria; in secondo luogo l'area comprende i comuni prospicienti la linea di confine compresa tra il Goriziano e il confine di stato croato-sloveno.

Possiamo più in generale sintetizzare le dimensioni numeriche della delimitazione e la consistenza relazionale interna dell'area sulla base di sondaggi svolti dall'ISIG su campioni di cittadini dell'area italiana e dell'area slovena.

Tab. 2 – *Delimitazioni dell'area metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria*

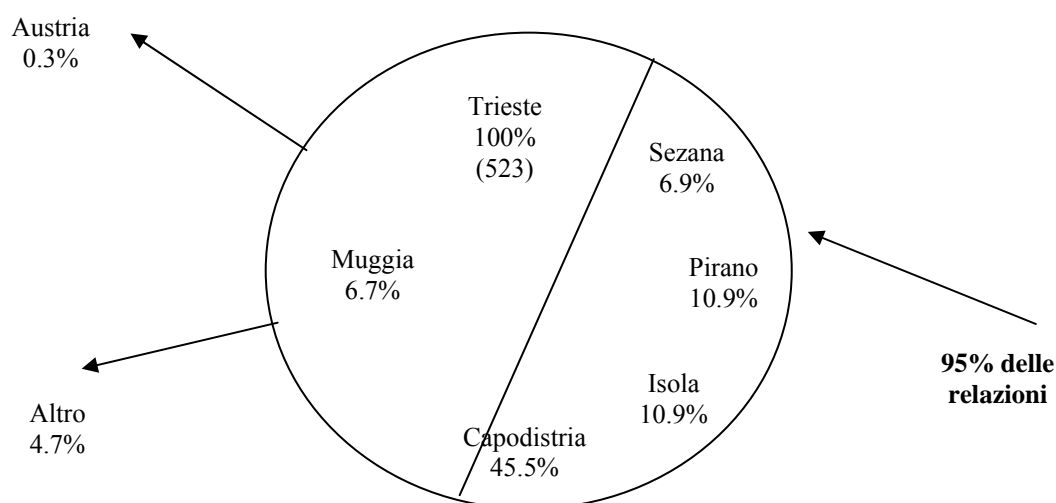
	Italia		Slovenia		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%
Superficie	211,82	16.8	1.047,50	83.2	1.259,32	100.0
Popolazione (in abitanti)	239.655 *	68.9	107.905 **	31.1	347.560	100.0
Densità generale	1.131,41		103,01		281,61	
Densità città (TS e KP)	2.468,07		163,05			
Città > 50 mila	1		1			

* 2008; ** 2007

4.2.1. La città metropolitana transfrontaliera Trieste-Capodistria

L'ultima parte (sub-sistema) dell'Euroregione transfrontaliera, compresa tra Austria-Italia-Slovenia è rappresentata da un territorio a cavallo del confine, e che ha come riferimento Trieste e Capodistria. I suoi caratteri sistemici sono i seguenti.

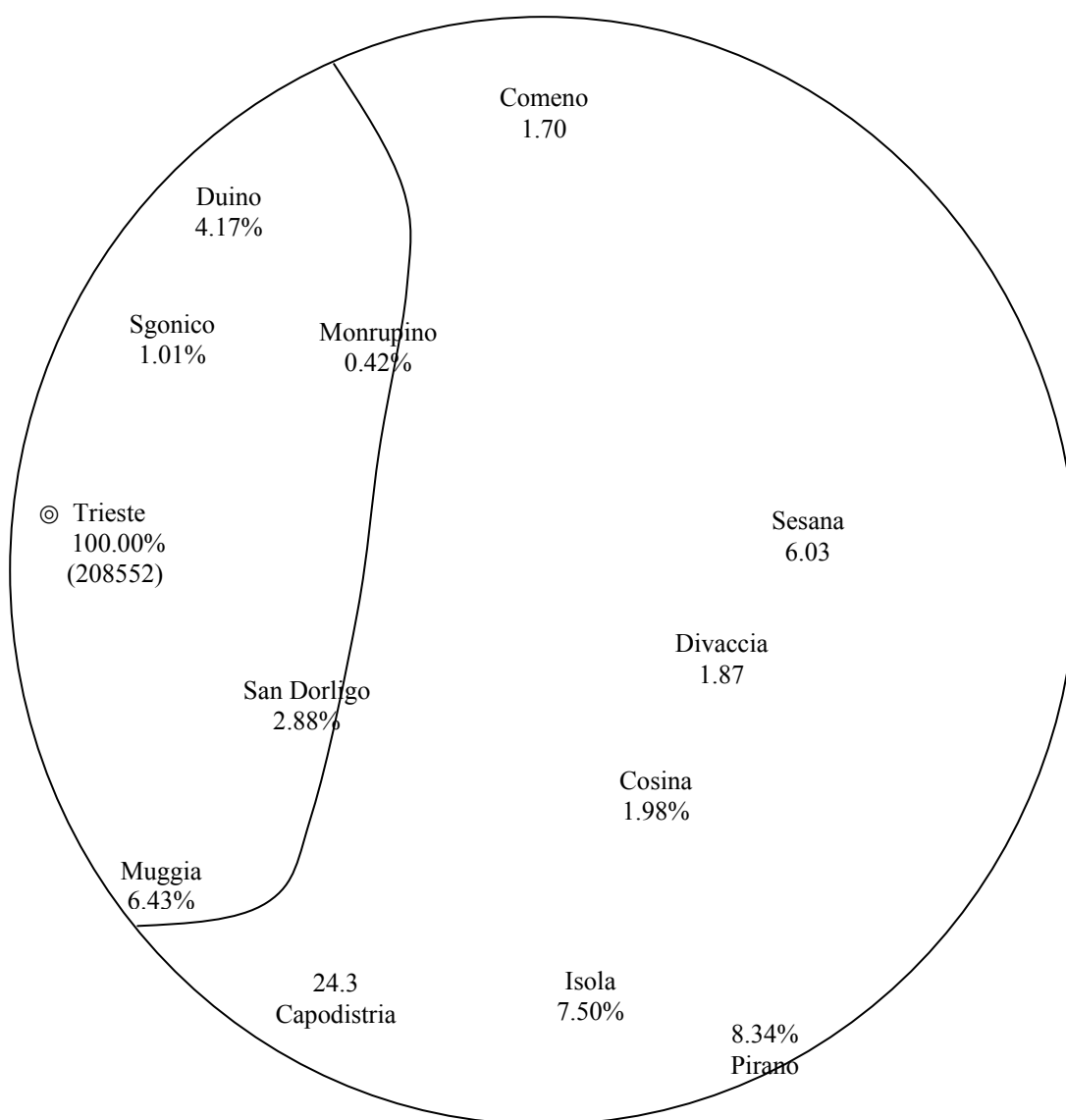
Grafico 1 – *Centri frequentati dai residenti nella città metropolitana transfrontaliera (sub-sistema) per acquisti, cultura, tempo libero, servizi*



La parte slovena è la più estesa (1.044 kmq), ma quella italiana è la più popolosa (239.655 abitanti), e ciò naturalmente è dovuto alla presenza di Trieste. Le relazioni generate da acquisti, cultura, tempo libero e servizi sono concentrate soprattutto a Trieste e, per metà, a Capodistria (45.5% di quelle di Trieste). Altro carattere della città metropolitana transfrontaliera (sub-sistema) è che, mentre nella parte italiana vi è soprattutto Trieste come centro e Muggia con qualche riferimento; nella parte slovena si osserva una diffusione di centri accanto a Capodistria, come Isola, Pirano e Sezana. Tale situazione è riprodotta anche nel rapporto tra residenti nell'area italiana/slovena e il centro delle relazioni (tab. 3). Infatti, se per gli italiani i centri sloveni utilizzati sono quelli indicati nel grafico 1 (100.0%) e per gli sloveni i centri italiani utilizzati sono Trieste (e un po' anche Muggia), a Trieste (e a Muggia) non vanno solo gli italiani di questa città

metropolitana (72.5%) ma anche altri italiani (27.5%) e a Capodistria (e a Isola, Pirano e Sesana) non vanno solo gli sloveni di questa città metropolitana transfrontaliera (50.7%) ma anche altri sloveni (49.3%). In altri termini si ha che sui singoli centri italiani e sloveni confluiscono percentuali di italiani e soprattutto di sloveni, rispettivamente, che provengono dall'esterno della città transfrontaliera. Ciò significa che l'area triestina e l'area capodistriana sono molto integrate per i residenti delle due parti, ma ognuna di queste aree è a sua volta aperta ai residenti delle parti italiane e slovene delle altre regioni esterne in discussione: cioè la città metropolitana "Trieste-Capodistria" è completa (autosufficiente) al suo interno negli scambi, ed ognuno dei due centri (Trieste e Capodistria, appunto) è aperto verso "la propria parte" (italiana e slovena) esterna.

Grafico 2 – Rapporti demografici tra i comuni della città metropolitana di Trieste-Capodistria, con Trieste = 100%



N.B.: Per l'Italia i dati sono del 2008
Per la Slovenia i dati sono del 2007

Tab. 3 – *Indice di apertura-chiusura della città metropolitana transfrontaliera**Residenti che comprano e usano nel sub-sistema:*

- % degli italiani del sub-sistema sul totale degli italiani che utilizzano i centri italiani del sub-sistema (Trieste, e poi Muggia)	72.5%
- % degli sloveni del sub-sistema sul totale degli sloveni che utilizzano i centri italiani del sub-sistema (Trieste, e poi Muggia)	95.3%
- % degli italiani del sub-sistema sul totale degli italiani che utilizzano i centri sloveni del sub-sistema (Capodistria, e poi Isola, Pirano, Sesana)	100.0%
- % degli sloveni del sub-sistema sul totale degli sloveni che utilizzano i centri sloveni del sub-sistema (Capodistria, e poi Isola, Pirano, Sesana)	50.7%
<i>Residenti che comprano e usano al di fuori del sub-sistema</i>	5.0%

Tab. 4 – *Utilità dei rapporti con le aree vicine espressa dai residenti nel sub-sistema “Trieste-Capodistria”*

È utile:	% residenti nel Triestino	% residenti nel Capodistriano	% residenti nel sub-sistema “Trieste-Capodistria”
- sviluppare l’integrazione della regione/dell’area con le vicine aree slovene/austriache o italiane/austriache	28.0	22.0	25.0
- favorire l’unificazione/collaborazione della regione con			
- le altre regioni del nord-Italia	27.0		30.0
- le vicine aree slovene		33.0	
- mantenere indipendenza/autonomia e specificità alla propria regione	42.0	29.0	35.5
- non so/non risposto	3.0	16.0	9.5
totali	100.0 (100)	100.0 (100)	100.0 (200)

La domanda di integrazione (tab. 4), espressa dalle opinioni dei residenti della città transfrontaliera non è molto alta, e anzi è più bassa della media manifestata nel resto delle aree transfrontaliere slovene (il 28% contro il 38% per gli italiani e il 22% contro il 28.1%) per gli sloveni. È invece decisamente superiore alla media la domanda di unificazione alle, e collaborazione con le, regioni contermini, soprattutto per i triestini, e di autonomia e specificità maggiore dell’attuale per la propria regione.

Di fronte allo scarso entusiasmo per la cooperazione reciproca delle due parti, vi è una sorta di strano destino, poiché storicamente le due aree (italiana e slovena) hanno sempre vissuto la simbiosi di centro/periferia, e dunque Trieste, e in misura minore Capodistria, hanno sempre rappresentato punti di riferimento per un *hinterland* della vita quotidiana che coincide in massima parte con l’area della città metropolitana progettata.

Tab. 5 - *Ambiti di potere della regione, secondo le aspettative dei residenti nel sub-sistema "Trieste-Capodistria"*

	% residenti nel Triestino	% residenti nel Capodistriano	% residenti nel sub-sistema "Trieste-Capodistria"
<u>molto e abbastanza d'accordo sul fatto che la regione dovrebbe avere:</u>			
- controllo delle tasse, eccedenti le esigenze di mantenimento dello stato	83.0	81.2	82.1
- esercizio di poteri di politica estera	65.0	67.0	66.0
- controllo dell'azione di polizia	58.0	54.5	56.2
- controllo dell'azione della magistratura	44.0	49.5	46.8
- controllo dell'azione delle istituzioni scolastiche	82.0	68.3	75.1

Se confrontiamo il rapporto demografico con l'attrazione dei centri italiani e sloveni, appare che, rispetto alla popolazione, i centri sloveni (a parte Trieste) attraggono di più, come si verifica (cfr. grafico 1) dal confronto di entità demografiche e frequenza dei centri (in realtà rilevato in periodo autunnale):

	entità demografica	capacità attrattiva
Trieste	100.00%	→ 100.0
Capodistria	21.64%	→ 45.5
Pirano	7.93%	→ 10.9
Isola	6.53%	→ 10.9
Muggia	6.06%	→ 6.7
Sesana	5.41%	→ 6.9
Duino-Aurisina	4.03%	
San Dorligo della Valle	2.69%	
Espelle-Cosina	1.88%	
Divaccia	1.74%	
Comeno	1.65%	
Sgonico	1.00%	
Monrupino	0.39%	

In sintesi, la realtà metropolitana nelle due aree frontaliere è in movimento, e ciò indica che vi è una forte reciproca integrazione, e soprattutto una tendenza alla capacità attrattiva dell'area slovena e alla capacità espansiva dell'area italiana: si pensi, ad esempio, all'espansione triestina verso Sesana e i due comuni (Divaccia e Espelle-Cosina) che fino a qualche anno fa facevano parte dell'unico comune di Sesana. Tutto ciò induce a considerare che entro la delimitazione discussa vi sia *una accentuata consistenza relazione interna*.

4.3. Le funzioni

Le funzioni rappresentano il "cuore" della cooperazione transfrontaliera.

Una base di partenza per individuare tali funzioni sono nell'ordine delle cose che svolgono i comuni transfrontalieri, che nella realtà italiana sono svolte dalla *provincia*, e in parte anche dai comuni.

Infatti queste sono sintetizzabili nelle seguenti:

- difesa e protezione dell'ambiente,
- iniziative culturali,
- viabilità e trasporti,
- smaltimento di rifiuti,
- istruzione secondaria di secondo grado,
- politica attiva del lavoro,
- caccia e pesca nelle acque interne,
- pianificazione territoriale e generale delle reti infrastrutturali dei servizi pubblici,
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali,
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Si tratta, come si vede, delle funzioni tipiche della provincia italiana e della città metropolitana italiana in progetto. Ciò è tanto più importante per i comuni sloveni in quanto manca nell'ordinamento sloveno la provincia con un vago riferimento funzionale ai "comuni città". In altri termini appare che con la città metropolitana transfrontaliera si introducono compiti e istituzioni che attualmente mancano in Slovenia. Naturalmente queste funzioni dovranno avere delle corrispondenze istituzionali, che cercheremo di proporre nel prossimo paragrafo.

Fin qui abbiamo parlato di funzioni tipiche della provincia e della città metropolitana nel progetto italiano; osserviamo dal punto di vista delle *élite* intervistate quali funzioni sono domandate.

Anzitutto per quanto riguarda *i servizi per la vita quotidiana*, e laddove la loro realizzazione va al di là delle possibilità finanziarie e organizzative di comuni troppo piccoli (in Italia Monrupino e Sgonico, e in Slovenia Comeno, Divaccia, Espelle-Cosina) i comuni cercano delle soluzioni combinate, e allora possono nascere sportelli comuni, servizi per anziani e per non autosufficienti, attività culturali ed enogastronomiche. Esse, in alternativa alle possibilità della provincia e in futuro della città metropolitana di Trieste, possono essere svolte dalla città metropolitana transfrontaliera, e dare anche in questa parte un contenuto alla cooperazione transfrontaliera. Anzi da questo punto di vista i comuni piccoli italiani (escluso quindi Trieste) tendono a ricerca la collaborazione oltreconfine (Duino, Sgonico, Monrupino con Comeno e Sesana e San Dorligo della Valle, Muggia con Sezana, Divaccia, Erpelle-Cosina). La quasi totalità dei comuni di qua e di là del confine hanno aderito all'idea di creare una «"Consulta", che ha il compito generale di vedere quali sono i modi, le forme e le strutture per arrivare ad un vero organismo di governo» (Nevio Nesladek, sindaco di Muggia). Come si vede il bisogno di governare la cooperazione transfrontaliera è molto sentito, e questo dovrebbe essere il compito generale della città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria.

Un *secondo* insieme di funzioni è *legato ai servizi pubblici locali e alle reti infrastrutturali* messi in opera per realizzare gli stessi servizi. Da questo punto di vista già le interviste ai sindaci indicano che è assurdo dotare una parte e l'altra parte (italiana e slovena) di altrettanti depuratori, inceneritori di rifiuti, pianificazione di strade non coordinate con quelle dell'altra parte, acquedotti. È cioè importante costruire un'unica infrastruttura che serva le città e i comuni di tutte le due parti. È un'esigenza cooperativa transfrontaliera sentita soprattutto da comuni sloveni per l'uso di una infrastruttura che già esiste, spesso a Trieste. La ragione di ciò sta soprattutto nella presa di coscienza che non si possono sprecare molte risorse nell'autosufficienza quando invece è possibile utilizzare razionalmente un'unica infrastruttura, e quindi destinare le risorse risparmiate a migliorare la qualità della vita della città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria.

Infine il *terzo* insieme di funzioni è *legato alle macro-infrastrutture volte ad assicurare lo sviluppo economico e sociale*. Lo sviluppo economico e sociale emerso dalle interviste riguarda

diversi aspetti, come la portualità, il turismo, i trasporti europei (corridoio 5, anzitutto), la ricerca e la formazione terziaria superiore. Tali aspetti poi tendono a collocare la città metropolitana in un contesto esterno ad esso: per quanto riguarda il porto il contesto comprende l'Alto Adriatico (Fiume, Capodistria, Trieste, Monfalcone, Porto Nogaro, Venezia, Chioggia, Ravenna), il corridoio 5 collega trasversalmente l'ovest con l'est Europa, la ricerca e la formazione terziaria collegano questa città metropolitana transfrontaliera al resto del mondo. Questi sono alcuni esempi, base di sviluppo, ma possono essere individuate altre forme di macro-infrastrutture. Le interviste hanno messo in risalto le necessità di queste infrastrutture, ma anche quanto si sta facendo per realizzare ciò in maniera transfrontaliera. Ad esempio Maša Čertalić, del porto di Capodistria, richiama come questo porto sloveno e quello di Trieste abbiano partecipato a tre progetti strategici: 1) per i collegamenti infrastrutturali tra i porti dell'Alto Adriatico e l'entroterra; 2) per la prevenzione di catastrofi naturali a causa delle attività portuali e per la sicurezza sul lavoro; 3) per la creazione della metropolitana leggera per il collegamento tra i porti (Venezia, Nogaro, Monfalcone, Trieste, Capodistria), gli aeroporti (Marco Polo di Venezia, Ronchi dei Legionari, Jože Pučnik di Lubiana), e le stazioni ferroviarie dell'area transfrontaliera.

Non mancano tuttavia delle difficoltà a realizzare questo tipo di cooperazione transfrontaliera. La prima è di natura culturale, in quanto vi sono stereotipi percepiti (e quindi non necessariamente reali): gli italiani dimostrano un sentimento di superiorità e di invadenza verso gli sloveni, come molti intervistati sloveni hanno sottolineato, e gli sloveni dimostrano un orientamento a volere "strafare" e a sviluppare un atteggiamento di "difesa". Altre difficoltà sono la competizione eccessiva che limita la possibilità di cooperazione, il porto di Capodistria è considerato dello stato sloveno, mentre non è così per Trieste; il porto di Capodistria è un porto per tutti i tipi di merce diversamente di quanto accade per Trieste; i sindacati svolgono funzioni diverse nei due porti; e così via.

4.4. I caratteri istituzionali della città metropolitana. Gli aspetti transfrontalieri di Trieste-Capodistria

Gli aspetti istituzionali li sviluppiamo in tre momenti. Con il *primo richiamiamo* la legislazione in materia di collaborazione transfrontaliera nei due paesi; con il *secondo costruiamo* operativamente il rapporto tra città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria; con il *terzo progettiamo* la struttura amministrativa di questa città metropolitana transfrontaliera.

4.4.1. Richiamo legislativo

1) Legislazione italiana in merito alle città transfrontaliere

- * *Costituzione della Repubblica d'Italia* (TITOLO V – Le regioni, le province, i comuni): lo stato italiano riconosce vari livelli di enti autonomi locali, tra cui le città metropolitane.
- * *Legge 142/90* – Capo VI – Aree metropolitane: legge che prevede in Italia le aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. La regione può concedere la delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana. Nell'area metropolitana la provincia assume la denominazione di città metropolitana e i livelli di governo locale sono 2: la città metropolitana e il comune.
In base alla legge regionale, alla città metropolitana si applicano, oltre alle norme relative alle province, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno carattere sovracomunale o debbono per motivi di economicità ed efficienza essere svolte nell'ambito delle seguenti materie: pianificazione territoriale, viabilità, traffico, trasporti,

tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, difesa del suolo, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti, raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, servizi di area vasta nei settori della sanità, scuola e formazione professionale, nonché servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale.

- * *Legge della Regione autonoma FVG*, n. 1 del 9 gennaio 2006: possono istituirsi città metropolitane nelle zone comprendenti i comuni capoluogo di provincia e altri eventuali comuni territorialmente contigui; la popolazione non deve essere inferiore a 200 mila abitanti; l'approvazione della legge istitutiva di una città metropolitana comporta la modificazione delle circoscrizioni provinciali e comunali interessate, nonché la successione della città metropolitana alla provincia.

Le funzioni della città metropolitana, oltre a quelle della provincia, sono in materia di pianificazione territoriale generale e reti infrastrutturali dei servizi pubblici, strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

2) *Legislazione slovena sull'Autogestione locale:*

- * *Costituzione della Repubblica di Slovenia* (TITOLO V, Autogestione): nell'articolo 141 la costituzione prevede il conferimento dello *status* di "comune città" ad un comune, che svolge determinate mansioni di competenza dello stato, stabilite dalla legge ed attinenti allo sviluppo della città.
- * *Legge sull'Autogestione locale in Slovenia* (acronimo ZLS: *Zakon o lokalni samoupravi*), Gazzetta Ufficiale RS, st. 72/1993: la legge consente alle comunità locali di collaborare con altre comunità di altri stati e con le organizzazioni internazionali delle comunità locali.

All'articolo 16, viene definita "comune città": nel territorio in cui per motivi di pianificazione territoriale e urbanistica, di accessibilità e soddisfacimento delle necessità legate alle acque reflue e servizi di smaltimento di rifiuti urbani, nonché di pianificazione dello sviluppo viene istituita la città comune.

Lo stato può delegare determinate mansioni/compiti di sua competenza al "comune città". Una città può ottenere lo *status* di "comune città", se ha almeno 10 mila abitanti ed è un centro geografico, economico e culturale dell'area. Eccezionalmente può ottenere tale *status* per motivi storici.

La richiesta per ottenere lo *status* di "comune città" viene posta al vaglio dalla Camera di stato.

L'art. 22 del ZLS: 1) definisce le competenze del "comune città", oltre a quelle di carattere locale, che si riferiscono allo sviluppo a livello nazionale: competenze riguardanti il traffico e gli edifici pubblici; 2) definisce le finalità del demanio pubblico in sintonia con i comuni confinanti; 3) garantisce l'attività degli enti culturali, scientifici, sociali, di sicurezza e della sanità, che hanno un ruolo importante per la comunità locale allargata o per lo stato; 4) garantisce la tutela ai monumenti naturali e culturali; 5) definisce tasse particolari in conformità alla legge; 6) istituisce enti per la comunità locale allargata nel settore dell'educazione, istruzione, formazione professionale, degli asili e altri servizi pubblici. Un "comune città", inglobato in una provincia può svolgere i ruoli amministrativi della provincia, se i comuni lo decidono.

3) *Legislazione europea*

Tutta una serie di Convenzioni del Consiglio d'Europa e di leggi della Comunità Economica Europea e della successiva Unione Europea offrono possibilità istituzionali di cooperazione transfrontaliera in Europa. Conviene richiamare le principali, e più attinenti al tema in discussione.

Sulla cooperazione transfrontaliera, il Consiglio d'Europa ha elaborato nel 1980 la *Convenzione di Madrid*: essa è stata firmata e ratificata dalla, ed è entrata in vigore in, Italia e Slovenia, anche se l'Italia ha condizionato la sua attivazione alla firma bilaterale di un documento aggiuntivo tra i paesi confinanti. Ciò è già avvenuto tra Italia e Francia, Svizzera e Austria, ma non con la Slovenia, per cui l'euroregione non può avere una personalità giuridica pubblica come detto precedentemente.

Il Consiglio d'Europa successivamente ha prodotto due protocolli alla Convenzione di Madrid, con i quali sono stati esplicitati più concreti dettagli sulla cooperazione transfrontaliera: il *Protocollo aggiuntivo del 1995* è stato firmato da Slovenia e Italia ma non ratificato dall'Italia, ed il *Protocollo n. 2 del 1998* è stato firmato, ratificato ed è entrato in vigore in Slovenia, ma nessuno di questi atti ha svolto l'Italia.

La CEE, poi UE, anch'essa si è occupata di cooperazione transfrontaliera e internazionale, ma più tardi e con maggiori difficoltà, in quanto nel 1985 (n. 2137/85) è stato emanato il Gruppo europeo di interesse economico (Geie) con il quale viene offerta un'opportunità ottimale alle imprese intenzionate a cooperare sul piano transnazionale, soprattutto quando esse desiderano partecipare ad appalti pubblici e a programmi finanziati con fondi pubblici (*ISIG Journal* 2008: 94).

Infine l'Unione Europea è entrata dentro le funzioni dell'Euroregione attraverso il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect). Il Gect [Regolamento (CE) n. 1982/2006] infatti è stato adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea, ed è entrato in vigore il 1° agosto 2007. Il Gect è dotato di personalità giuridica pubblica, ad esso aderiscono enti locali a personalità giuridica pubblica (comuni, province, ecc.), e può essere attivato quando gli stati cui appartengono le regioni membri hanno dato l'approvazione alla costituzione dello stesso Gect.

4.4.2. La forma istituzionale della città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria

La forma giuridica di questa città metropolitana transfrontaliera attualmente possibile è quella del Gect, alla condizione tuttavia che ambedue i paesi, Slovenia e Italia, ne approvino la costituzione. Finora, il problema è rappresentato dall'Italia, la quale solo recentemente si è dotata dell'approvazione e della regolamentazione dello stesso Gect.

Infatti, se i contenuti e le funzioni di questa città metropolitana transfrontaliera sono più tipici dell'Euroregione transfrontaliera (totalmente), dell'Euroregione delle reti funzionali (in parte), e dell'Euroregione delle macro-infrastrutture (solo in parte), queste medesime funzioni euroregionali possono essere riversate nelle funzioni del GECT. Questo infatti è finalizzato alla realizzazione di obiettivi impliciti nei bandi UE, ma anche è volto a realizzare obiettivi specifici che le entità che lo compongono vi vogliono dare. Per avere informazioni più precise si veda il manuale "Moduli di formazione alla cooperazione transfrontaliera", redatto dall'Isig per il Consiglio d'Europa.

In sintesi dunque la città metropolitana transfrontaliera di Trieste-Capodistria assume la conformazione del Gect, con i contenuti di un'Euroregione che è soprattutto transfrontaliera, con parti funzionali dell'Euroregione delle reti e dell'Euroregione delle macro-infrastrutture.

4.4.3. Gli organi della città metropolitana transfrontaliera

Il Gect, che attua gli obiettivi e le funzioni della città metropolitana transfrontaliera, si compone di tre organi.

Essi sono l'*Assemblea generale*, il *direttore* del Gect, la *giunta* che si articola in assessorati.

Il Gect d'altra parte è un organo riconosciuto dall'Unione Europea, ed è approvato dai sin-

goli stati nazionali di appartenenza delle regioni del Gect.

La composizione dei tre organi è lasciata all'iniziativa di chi costituisce il Gect, ad ogni modo i tre organi considerati coprono dei ruoli essenziali per tale istituzione democratica e operativa. Più in concreto appare che tali ruoli riguardano la fissazione degli obiettivi da parte delle popolazioni (*Assemblea generale*), la traduzione concreta di tali obiettivi (*giunta*), il coordinamento generale del governo della città metropolitana transfrontaliera (*direttore*).

Nell'Assemblea generale vi sono tre *componenti*: la *prima* è costituita dai rappresentanti dei comuni, che sono almeno due per ogni comune e al massimo sette per Trieste, i quali sono nominati dai singoli comuni; la *seconda* componente è costituita dai rappresentanti dei partiti o di liste locali, che sono eletti secondo le regole elettorali previste per i Consigli provinciali e comunali sia in Italia che in Slovenia; la *terza* componente è costituita dai rappresentanti delle organizzazioni della società civile più rappresentative delle attività svolte nelle collettività e comunità della città metropolitana transfrontaliera.

A questo punto la numerosità di consiglieri e la struttura della giunta derivano dalle scelte politiche che il Gect opererà, in termine di rappresentanza dei differenti gruppi sociali dei due stati, ma anche dell'ampiezza delle funzioni che al Gect sono attribuite.

Un primo problema è anzitutto quello di scegliere se il numero dei rappresentanti politici e della società civile deve essere proporzionale alla popolazione (2/3 italiani, 1/3 sloveno), oppure se si attribuisce un 50% ad ambedue le rappresentanze statali. Anche questa è una scelta politica. Resta inteso che, per i rappresentanti dei comuni, vi è una leggera proporzione connessa alla entità demografica.

Premesso tutto ciò possiamo esplorare due proposte conseguenti.

L'Assemblea generale è composta da:

	Italia		Slovenia		Totale	
Rappresentanti dei comuni:						
Trieste	8				8	
Muggia	3				3	
Duino	2				2	
San Dorligo della Valle	1				1	
Sgonico	1				1	
Monrupino	1	16			1	16
Capodistria			4		4	
Pirano			3		3	
Isola			3		3	
Sezana			3		3	
Espelle-Cosina			1		1	
Divaccia			1		1	
Comeno			1	16	1	16
Rappresentanti di partiti e liste locali *:		27		14		41
Rappresentanti di organizzazioni della società civile:		10		10		20
Totale di componenti dell'Assemblea generale		53		40		93

* 1 per ogni 10.000 abitanti o frazioni

Nella *Giunta* invece sono riprodotte le funzioni principali svolte nella città metropolitana transfrontaliera, le quali vengono organizzate in altrettanti assessorati o gruppi di lavoro. Una proposta provvisoria può prevedere i seguenti nove assessorati:

- assessorato allo sviluppo e alla pianificazione,
- assessorato alle reti infrastrutturali,
- assessorato ai servizi pubblici locali,
- assessorato agli affari generali, finanziari e alle imposte,
- assessorato all'economia e al turismo,
- assessorato ai trasporti,
- assessorato agli affari sociali,
- assessorato al Carso e all'agricoltura e pesca,
- assessorato alla cultura e alla conoscenza reciproca.

Ogni assessorato è retto da un assessore titolare e da un assessore vicario. Le due figure devono essere coperte da un rappresentante italiano e da uno sloveno, o viceversa.

Il *direttore* dura in carica per un periodo fissato dallo Statuto, e ad esso succede un rappresentante dello stato diverso dal proprio.

CONCLUSIONI, PER ESPORARE QUALE CITTÀ METROPOLITANA È MEGLIO ADEGUATA ALLO SVILUPPO DI TRIESTE

La città metropolitana a Trieste l'abbiamo esplorata da diversi punti di vista, arrivando a farla coincidere con l'area provinciale, a farla espandere verso il Monfalconese, ad allargarla a un territorio transfrontaliero.

A questo punto dobbiamo chiederci quanto le tre ipotesi sono coordinabili fra di loro, oppure quanto sono alternative. La risposta dobbiamo farla partire da alcune considerazioni che di volta in volta hanno sviluppato le istituzioni locali e le popolazioni da cui traggono legittimazione, dal possibile consenso che ognuna di queste città metropolitane ottiene e quindi la desiderabilità e le funzioni che copre ognuna di queste città metropolitane.

In concreto abbiamo rilevato i seguenti elementi.

1) I sindaci dei piccoli comuni della provincia di Trieste, a maggioranza slovena, tendono a organizzare i servizi per la vita quotidiana con i comuni sloveni oltreconfine piuttosto che con il comune di Trieste. Così per gli anziani sono preferiti dei servizi sociali nei quali gli utenti possano esprimere direttamente in sloveno piuttosto che in italiano come capiterebbe in un'organizzazione con Trieste. Invece i sindaci dei comuni dell'area slovena enfatizzano la necessità delle economie di scala per i macro-servizi e per quelli implicanti reti, che si possono ottenere collegandosi con i servizi del comune di Trieste, il quale già si è dotato di inceneritori, di una pianificazione stradale, di ospedali, ecc. Ed inoltre questi comuni sloveni ben accettano la nuova funzione di area residenziale per i triestini, e più in profondità qua e là appare il riferimento a Trieste come la città centrale alla quale per secoli ha fatto riferimento l'Istria. Per un altro verso questi piccoli comuni sloveni riservano meno attenzioni ai piccoli comuni della provincia di Trieste di quanto questi ultimi non facciano verso di loro.

Tale insieme di atteggiamenti dei sindaci può essere interpretato come una difficoltà a creare la città metropolitana di Trieste, per la tendenza centrifuga dei comuni esterni al comune di Trieste; ma tale fuga dal centro avviene verso l'esterno nazionale (italiano), mentre i comuni sloveni sono interessati a collegarsi con Trieste. Ciò può essere interpretato come un atteggiamento molto favorevole alla città metropolitana transfrontaliera.

2) Le tre ipotesi di città metropolitana, due per Trieste e la terza transfrontaliera, hanno caratteristiche specifiche, ma per quali abbiamo dimostrato delle possibilità alternative (le prime due ipotesi) o complementari fra una città metropolitana di Trieste e una città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria. Richiamiamone i caratteri.

La *prima* ipotesi di città metropolitana di Trieste, oltre ad essere possibile e probabile, è anche la più desiderata: in quanto è delimitata alla provincia di Trieste. Questo è uno dei pochi casi italiani in cui la città metropolitana coincide con la provincia, in quanto composta di comuni che sono esclusivamente connesse con il comune centrale; mentre nella quasi totalità delle altre città metropolitane italiane la città metropolitana comprende il capoluogo e i comuni

limitrofi (prima, seconda e terza fascia) contigui, ma non gli ulteriori comuni della provincia. Ma allora per questi ulteriori comuni quali sarà il capoluogo? La città che era capoluogo e che ora è città metropolitana per i comuni limitrofi, ma non più capoluogo della vecchia provincia? Ma in questo caso è necessario creare un nuovo capoluogo della restante frazione di provincia? Come si vede per Trieste la realizzabilità della città metropolitana aumenta enormemente rispetto alle altre potenziali città metropolitane.

Questa prima ipotesi d'altra parte svolge funzioni non dirette alla vita quotidiana, che è di pertinenza dei comuni, ma quelle funzioni che implicano un'organizzazione complessa e di coordinamento. Dal punto di vista istituzionale gli organi che svolgono tali funzioni reticolari e complesse sono realizzate *direttamente* dall'articolazione della vecchia provincia (hard) e dall'attribuzione del compito a delle CDO, di cui la città metropolitana controlla la realizzazione dell'obiettivo in maniera più efficiente possibile (soft). La prima ipotesi è dunque privilegiata.

Viene anche formulata una *seconda* ipotesi, ma al solo scopo di esplorare fino a quanto è realizzabile una delimitazione che unisca ai comuni della provincia di Trieste quelli limitrofi della provincia di Gorizia, e in primo luogo Monfalcone. Al di là di una tradizione di originario legame fra Trieste e Monfalcone e di una connessione funzionale tra i due porti, non esistono molti elementi che confermino una fusione delle due parti geografiche. Il risultato è dunque che questa ipotesi, anche se possibile, è difficilmente probabile e desiderata, per un basso gradiente di consenso. Dunque la seconda ipotesi è poco realizzabile, ma soprattutto essa assume connotazioni che la fanno convergere (almeno per alcune macroinfrastrutture) alla città metropolitana transfrontaliera (terza ipotesi).

Ecco dunque che la *terza* ipotesi assume una conformazione realistica, al pari, o forse più della prima ipotesi, in quanto recupera un sistema di porti tra Italia e Slovenia, ma con porti esterni come Fiume e Venezia. La terza ipotesi configura di conseguenza una città metropolitana transfrontaliera come Euroregione che assume i connotati operativi del GECT.

In sintesi l'ipotesi di città metropolitana tutta interna all'area triestina si risolve tutta all'interno della provincia di Trieste (*ipotesi prima*), che può realizzarsi con la soluzione dei servizi per la vita quotidiana a livello comunale, e gli altri servizi a livello di città metropolitana.

L'*ipotesi terza* sostiene una città metropolitana transfrontaliera, e questa è particolarmente privilegiata da tutte le istituzioni, in quanto si evidenzia come la gestione dei servizi complessi e a rete possano realizzarsi in maniera razionale (si pensi agli ospedali, ai porti, ai rifiuti, alla pianificazione, ecc.) ed economica in questa cooperazione transfrontaliera. A considerare desiderata questa ipotesi vi è: 1) anzitutto una diffusa cultura della cooperazione transfrontaliera, 2) la consolidata coscienza che fare insieme porta vantaggi reali, e 3) che la stessa popolazione nel corso degli anni ha formato una cooperazione informale (si pensi ancora alla residenza in Slovenia di italiani e all'acquisto in Italia di alloggi da parte di sloveni), 4) già una cooperazione transfrontaliera che fin dal trattato di Osimo era designata con un'area industriale a cavallo del confine, e in una strada da farsi in Slovenia con soldi italiani (realizzata alla base del Sabotino per collegare Nova Gorica a Brda).

3) A questo punto cosa è possibile fare? O, detto in altri termini, dobbiamo perseguire l'ipotesi della città metropolitana provinciale (*prima ipotesi*) oppure l'ipotesi della città metropolitana transfrontaliera (*terza ipotesi*)? Tutto ciò perché la *seconda ipotesi*, e cioè allargamento della città metropolitana di Trieste al Monfalconese, è possibile realizzarla e inglobarla nella città metropolitana transfrontaliera, e cioè l'*ipotesi terza*.

A nostro avviso nel *periodo breve* è necessario perseguire l'area metropolitana di Trieste nella versione della *prima ipotesi*, e al tempo stesso perseguire la cooperazione transconfinaria attraverso l'area metropolitana transfrontaliera (terza ipotesi), per diverse ragioni. La prima

ragione è che la cooperazione transfrontaliera è ancora non molto consolidata. In secondo luogo le due parti dell'area appartengono a due sistemi giuridici ancora differenti e con una certa difficoltà a rendere capillare la stessa cooperazione. In terzo luogo il GECT (ed anche l'Euroregione) si occupa di specifiche funzioni di rete relazionale tra l'una e l'altra parte, ma restano tante altre funzioni che più specificamente non sono comprese nei compiti del GECT e sono più legate alla dimensione dei singoli comuni e al coordinamento assicurato dalla città metropolitana di Trieste (o provincia rinforzata) in Italia e dal comune-città assicurato nella realtà slovena. Dunque, per tutte queste ragioni, la città metropolitana transfrontaliera (Euroregione-Gect) (*terza ipotesi*) può svolgere appieno le sue funzioni, se esistono i comuni italiani, la città transfrontaliera di Trieste (*prima ipotesi*) e il comune città slovena e i comuni sloveni che svolgono altre funzioni complementari e più connesse alla popolazione e alle dimensioni di rete piccola e media.

Tutto ciò è vero nel breve periodo, mentre in futuro, ma in un *periodo molto lungo*, rodato, sperimentato e a funzioni che sono organizzate a reti con maglie sia ampie che strette, e con adeguamento reciproco di sistemi giuridici, economici e finanziari integrati, si può pensare che possano essere sufficienti la città metropolitana transfrontaliera di Trieste e Capodistria e i comuni, con il superamento della città metropolitana di Trieste e del comune-città sloveno. Per un certo periodo di tempo tuttavia si può ritenere che *il periodo di arrivo alla sola città metropolitana transfrontaliera* resti ancora molto lontano, in quanto restano da superare e da provare e radicare le sue funzioni nella prassi quotidiana della vita amministrativa e del consenso della gente delle due parti dell'area transfrontaliera.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aa.Vv. (2005), *La qualità della vita a Trieste*, Swg-Triesteidea, Trieste.
- Aa.Vv. (2002), "Trasfertisti e immigrati a Monfalcone. La piccola città italiana come laboratorio per integrare la città dei trasferisti e degli immigrati e la città degli autoctoni", *Isig Magazine*, XI, 4.
- ADEUS (2007), *Project metropolitan Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, Adeus, Strasbourg.
- ADEUS (2004), *Livre blanc de la regione transfrontaliere Strasbourg-Ortenau. Orientations et projets pour un développement commun*, Adeus, Strasbourg.
- Ara A., C. Magris (1987), *Trieste*, Einaudi, Trieste.
- Ardigò A. (1967), *La diffusione urbana*, Ave, Roma.
- Banfield E.C. (1961), *Political influence*, The Free Press of Glencoe.
- Benussi B. (1903), *Manuale di geografia, storia e statistica della Regione Giulia*, Tip. Gaetano Coana, Parenzo.
- Bonora P., P.L. Cervellati (2003), "La città metropolitana: madre di città", *Archivio di studi urbani e regionali*, 78: 203-210.
- Brazzoduro M. (1988), *Territorio e urbanizzazione*, in Giovanni B. Sgritta (cur.), *Immagini della società italiana*, Istat-Ais, Roma: 51-78.
- Castellarin A. (2007), *L'Euroregione delle macro-infrastrutture per l'Alto Adriatico. Da aree di confine ad aree di cooperazione, il caso di Euradria*. Tesi di laurea in Scienze internazionali e diplomatiche, relatore Alberto Gasparini correlatore Daniele Del Bianco.
- Cattarinussi B. et al. (1979), *Spazi sociali tra quartiere e città*, Grillo, Udine.
- Consorzio Aaster di Milano 3 (2000), *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Stati generali. Legge costituzionale 2/1993 – Riforma autonomie locali (rapporto di ricerca)*, Consorzio Aaster di Milano 3, Milano.
- Degrassi M. (2000), *L'identità provinciale. Crisi istituzionale e nuove forme di aggregazione*, Isig, Gorizia.
- Della Torre R. (cur.) (2007), *Piano territoriale regionale (PTR). Relazione generale*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale pianificazione, Trieste.
- Dente B. et al. (1990), *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Il Mulino, Bologna.
- Dogan M. (2004), "Quattrocento città giganti come tetto del mondo", *Futuribili*, 1-2: 15-37.
- Drago G., G. Magliano, C. Sangalli (cur.) (2006), *L'internazionalizzazione dei sistemi territoriali italiani. Modelli e prospettive di medio sviluppo*, Unioncamere, Ministero Affari Esteri, Roma.
- Feldman L. (1995), *Metro Toronto: Old battles, new challenges*, in L.J. Sharpe (ed.), *The government of world cities*, Wiley, Chichester.
- Ferrara W. (1998), *Regioni frontaliere e politiche europee di cooperazione*, ISIG, Gorizia.
- Ferrara W., P. Pasi (2000), *Come funzionano le euroregioni. Esplorazione in sei casi*, Isig, Gorizia.
- Finocchiaro E. (2005), "Nuove strategie di governance urbana", *Sociologia urbana e rurale*, 76: 29-67.
- Fuchs R. (1963), *Lo sviluppo demografico di Trieste dalle origini delle città ai giorni nostri*, Comune di Trieste, Trieste.
- Galaskiewicz J. (1979), *Exchange networks and community politics*, Sage, Beverly Hills.
- Galaskiewicz J., K.R. Krohn (1984), "Positions, role and dependencies in a Community interorganizational system", *The Sociological Quarterly*, 25, 4: 527-550.
- Gasparini A. (2004), "Il ruolo delle organizzazioni nella formazione delle reti di aree metropolitane e sistemi di città. Gerarchie tra le città di cinque regioni del nord Italia", *Futuribili*, 1-2: 53-109.

- Gasparini A. (2003), *The institutionalisation of co-operation. Vademecum for a "good" Euroregion*, in A. Gasparini (ed.), *Cross-border co-operation in the Balkan-Danube area*, Council of Europe, Strasbourg.
- Gasparini A. (2000), *La sociologia degli spazi*, Carocci, Roma.
- Gasparini A. (2000), *Definizione di ipotesi organizzative per la realizzazione di euroregioni*, in A. Gasparini (cur.), *Problemi e prospettive dello sviluppo di Euroregioni sul confine nord-orientale italiano: il caso del Friuli Venezia Giulia*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste.
- Gasparini A. (2000), "Situations, conditions, styles of life and government in border towns", in Aa.Vv., "Borders in Europe. How life is lived in border towns, border regions and border cultures", *ISIG Magazine*, 1.
- Gasparini A. (1995), *Il futuro di Trieste tra innovazione tecnologica e neo-cosmopolitismo*, Dipartimento di Scienze dell'Uomo, Università di Trieste, Isig, Trieste/Gorizia.
- Gasparini A. (1994), *Sistema insediativo di Trieste*, in A. Gasparini (cur.), *Percorsi alternativi e strategie per la soddisfazione del fabbisogno abitativo come elementi di scenari possibili*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste, Tomo 3, vol. 2: 1-4, 272-290.
- Gasparini A. (1993), *Campo interorganizzativo nella soluzione dei bisogni degli anziani*, in A. Ardigò, E.F. Borgatta, A. Gasparini (cur.), *Mutamento sociale e società anziana*, Angeli, Milano.
- Gasparini A. (1992), "Il comune come specchio della qualità della vita", *ISIG*, Gorizia.
- Gasparini A. (1989), "Il governo delle forme e della qualità della vita nella città italiana dal dopoguerra al futuro prevedibile", *Orientamenti*, 2-3: 63-84.
- Gasparini A. (1971), *La struttura ecologica di Trieste*, Centri Studi Sociali dell'Iacp, Trieste.
- Gasparini A., A. Pocecco (cur.) (1999), *Cromatismi e cromosomi di Trieste*, Isig, Gorizia.
- Gasparini A., D. Del Bianco (2005), *Eurego. Progetto di una euroregione transfrontaliera*, Isig, Gorizia.
- Gerö L. (1968), *Redevelopment problems of Hungarian Historic Urban Nuclei*, Academy of Sciences, Budapest.
- Giordano B., E. Rolter (2003), "A comparison of city regional dynamics in the UK, Spain and Italy: More similarities than differences", *Regional Studies*, 37, 9: 911-927.
- Gulati R., M. Gargiulo (1999), "Where do interorganizational networks come from", *American Journal of Sociology*, 104, 5: 1439-1493.
- Hänel F., K. Zidaric (2001), *Trieste. Città metropolitana*, Comune di Trieste, Trieste.
- Hannan M., J. Freeman (1993), *Ecologia organizzativa*, Etas Libri, Milano.
- ILSES (1964), *Valutazione dei costi e benefici connessi a diverse alternative di organizzazione territoriale (La formazione delle aree metropolitane in Italia)*, ILSSES, Milano.
- Indovina F. (2007), "Si parla delle città metropolitane", *Archivio di studi urbani e regionali*, 88: 7-14.
- ISIG (2009), *Moduli di formazione alla cooperazione transfrontaliera*, Council of Europe, Strasbourg.
- ISIG Journal (2008), "Ritorno a Euradria", *ISIG Journal*, Gorizia.
- Istituto Centrale di Statistica (1977), *Popolazione residente e presente dei comuni. Censimenti dal 1861 al 1971*, Istat, Roma.
- Jonas A.E.G., K. Ward (eds.) (2007), "Introduction to a debate on city-regions: New geographies of governance, democracy and social reproduction", *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, 1: 169-231.
- Kintz G. (1906), *Le province della Monarchia Austro-Ungarica*, Libreria F.H. Schimpoff, Trieste.
- Lanzani A. (2005), "Ripensando Milano e la mega 'city region' milanese", *Archivio di studi urbani e regionali*, 84: 137-193.
- Laumann E.O., J. Galaskiewicz, P.V. Marsden (1978), "Community structure as interorganizational linkages", *Annual Review of Sociology*, 4.
- Lefèvre C. (1998), "Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1: 9-25.
- Lefèvre C. (1992), "L'autonomie locale contre le institutions d'agglomération dans les métropoles américaines. 1960-1992", *Politiques et Management Public*, 10, 4.
- Manzardo L. (1988), *La comunità e le sue organizzazioni. Studio delle reti di relazioni interorganizzative in un quartiere di Bolzano*. Tesi di laurea (relatore A. Gasparini), Università di Bologna (Aa. 1986-1987).
- Martinotti G. (1993), *Metropoli*, Il Mulino, Bologna.

- Micelli E. (2000), "I costi collettivi della città diffusa. Il caso dell'area metropolitana fra Padova e Venezia", *Archivio di studi urbani e regionali*, 67: 63-86.
- Mlinar Z. (2000), *Local development and social-spatial organization. Trends, problems and policies: The case of Koper, Slovenia*, Open Society Institute, Budapest.
- Neuman M., A. Hull (eds.) (2009), "The future of the city region", *Regional Studies*, 43, 6: 777-876.
- Nunes S.C., S. Syrett (2006), "Governing Lisbon: Evolving forms of city governance", *International Journal of Urban and regional Research*, 30, 1: 98-119.
- Padioleau J.G. (1991), "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et Management Public*, 9, 3.
- Parr J.B. (2005), "Perspectives on the city-region", *Regional Studies*, 39, 5: 555-566.
- Perrucci R., B. Lewis (1989), "Interorganizational relations and community influence structure", *The Sociological Quarterly*, 30, 2.
- Petrillo A. (2005), "La metropoli nel nuovo capitalismo: riflessioni su alcuni aspetti della letteratura", *Archivio di studi urbani e regionali*, 84: 23-36.
- Redcliffe-Maud Lord, B. Wood (1974), *English local government reformed*, Oxford UP, Oxford.
- Seassaro L. (1991), "Accordo di programma e conferenza di servizi. Un tema sul quale riflettere", *Nuovi Strumenti, Centro Luigi Bazzocchi*: 63-75.
- Sharpe L.J. (ed.) (1995), *The government of world cities: The future of the Metro model*, Wiley, Chichester.
- SID – Associazione Friuli Venezia Giulia per lo sviluppo internazionale (1986), *Villaggio tecnologico. Trieste*, SID, Trieste.
- SISTAN (2009), *2009. Regione in cifre*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste.
- SISTAN (2008), *2008. Regione in cifre*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste.
- SISTAN (2003), *2003. Regione in cifre*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste.
- Stein J. (1993), *Growth management, the planning challenge of the 1990's*, Sage, Newbury Park.
- Tooneu T. (1996), *Provinces versus urban centres: Current developments, background and evaluation of regionalisation in the Netherlands*, Leiden University, mimeo.
- Turk H. (1977), *Organizations in modern life. Cities and other large networks*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Warren L.R. (1967), "The interorganizational field as a focus for investigation", *Administrative Science Quarterly*, 12, 3: 396-419.
- Wernerheim M.C., C.A. Sharpe (2003), "'High order' producer services in Metropolitan Canada: How footloose are they?", *Regional Studies*, 37, 5: 469-490.