

INTRODUZIONE

Verso la fine del 2012 la Regione Friuli Venezia Giulia ha conferito l'incarico all'Università degli Studi di Trieste di effettuare uno studio su un'ipotesi di "Città metropolitana di Trieste".

Il primo passo è stata la ricognizione degli ambiti disciplinari e delle competenze utili per analizzare il tema. Sono stati individuati quattro ambiti che indicheremo come:

- Ambito urbanistico-territoriale
- Ambito economico-transportistico
- Ambito socio-politico
- Ambito giuridico-legislativo

Pur non essendo esaustivo, ciascuno di questi ambiti ha un sicuro rilievo nel definire e valutare l'impatto che la costituzione della città metropolitana potrebbe avere rispetto all'assetto territoriale, economico, sociale e amministrativo esistente.

Si è quindi formato un ampio gruppo di ricerca proveniente da studiosi appartenenti a quattro diversi Dipartimenti: il Dipartimento di Ingegneria e Architettura, il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e il Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione. Per il Dipartimento di Ingegneria e Architettura hanno partecipato Paola Di Biagi, Alessandra Marin, Claudia Marcon e Igor Ciuffarin; per il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche Romeo Danielis, Lucia Rotaris; per il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali Giorgio Osti, Giovanni Carrosio e Marco Cesa; e per il Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione Paolo Giangaspero, Alessia Ottavia Cozzi, Pietro Faraguna e Federico Gambini.

La provenienza multidisciplinare del gruppo di ricerca ha permesso di evidenziare le specificità di ciascuna disciplina nell'affrontare il tema oggetto di studio e di metterle a confronto, facendole interagire, nel caso specifico dell'ipotesi della Città Metropolitana di Trieste.

Ambito urbanistico-territoriale

Il gruppo di lavoro del Dipartimento di Ingegneria e Architettura, guidato dalla prof.ssa Paola Di Biagi, sottolinea che l'introduzione

delle città metropolitane a partire dal 2014, attuando con un ritardo più che ventennale ciò che venne delineato dalla legge 142 di riforma delle autonomie locali del 1990, comporta la revisione delle competenze tra enti locali in materia di pianificazione territoriale e del progetto, di gestione delle reti infrastrutturali e della mobilità, di gestione dei servizi pubblici e di coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Sulla base delle esperienze di indagine e di ricerca già effettuate in altri contesti, il gruppo di ricerca ha individuato categorie di lettura e interpretazione dei patrimoni locali e dello stock di capitale fisso collettivo, osservati dal punto di vista della consistenza, dell'uso e della gestione che ne viene fatta.

La restituzione dei dati raccolti è stata affidata prevalentemente all'elaborazione cartografica tematizzata e all'elaborazione di immagini sintetiche.

Le quattro macro-categorie d'indagine utilizzate sono state quelle dei sistemi: ambientale e paesaggistico, infrastrutturale, insediativo e dell'uso del suolo, dei patrimoni locali (con una particolare attenzione agli aspetti storico-culturali).

Le scale di osservazione e descrizione utilizzate, che vanno dalla transfrontaliera e sovraregionale a quella dei due territori provinciali di Trieste e Gorizia, sono state finalizzate all'individuazione dei caratteri di continuità e delle polarità e specificità rilevanti a grande scala, così come delle trame più minute e delle risorse diffuse nel territorio locale.

Le letture per *layer* dei caratteri del territorio sono state associate a confronti diagrammatici, denominati come individuazioni degli "ambiti di coerenza", che consentono di comprendere come i diversi dati entrino in relazione e quali possibili effetti tale relazione produca sulla qualità e la complessità delle varie parti del territorio. Infine, si sono elaborate alcune immagini sintetiche dimostrative degli aspetti che maggiormente emergono dall'analisi di ogni sistema.

Dalla sovrapposizione di queste immagini è possibile osservare come emergano tre *figure* rilevanti di città metropolitane "possibili", *figure* che non alludono però solo a una "forma", ma acquisiscono lo "spessore" degli elementi del sistema insediativo e ambientale-ecologico che le contraddistinguono: la città estesa litoranea, la città della costa, la città tra Isonzo, Adriatico e Carso.

Analisi degli aspetti economico-transportistici

Il gruppo di lavoro del Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche, guidato dal prof. Romeo Danielis, è partito dalla considerazione che in passato le città erano entità geografiche ben delimitate. Successivamente, la rilocalizzazione delle attività produttive e commerciali al di fuori dell'area urbana e lo sviluppo delle reti e dei mezzi di trasporto ha portato a rendere più incerti, confusi e sovrapposti i confini amministrativi della città, includendo il territorio circostante, del quale la città stessa costituisce il principale mercato, l'attrattore dei flussi di trasporto oltre che centro di servizi scolastici, amministrativi, commerciali e finanziari.

Alla luce di questo, il gruppo di ricerca si è concentrato sui *presupposti economici* che giustificano la città metropolitana, esaminando:

- L'integrazione economica (distretti, aree di specializzazione) tra le attività del settore primario e secondario;
- L'integrazione economica nel settore terziario avanzato;
- L'esistenza di bacini commerciali in relazione alla domanda e all'offerta;
- La specializzazione nelle funzioni della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici e privati;
- L'esistenza di bacini del lavoro;

Inoltre, il gruppo di ricerca si è concentrato sui *presupposti trasportistici* che danno origine alla città metropolitana. L'analisi ha distinto tra la mobilità sistematica (casa-lavoro e casa-studio) e quella non-sistematica (acquisti, tempo libero, turismo) esaminando: l'origine e la destinazione dello spostamento e quindi ricostruendo la matrice origine/destinazione, la frequenza, il tempo impiegato, il motivo dello spostamento, il mezzo di trasporto utilizzato, la struttura demografica (sesso, età, stato civile) e sociale (professione, posizione professionale) dei pendolari, i punti geografici più importanti toccati nel percorso origine-destinazione. Un terzo aspetto ritenuto fondamentale dal gruppo di ricerca è l'analisi delle economie di scala, di densità e di rete che giustificano le *funzioni* da attribuire alla città metropolitana. Sulla base della letteratura economica, si è cercato di approfondire a quale scala sarebbe ottimale gestire e fornire i servizi pubblici locali quali i servizi idrici, il trasporto pubblico locale, i rifiuti, il gas e l'energia elettrica.

Ambito socio-politico

Il gruppo di lavoro del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, guidato dal prof. Giorgio Osti, si è occupato degli aspetti di *governance* della città metropolitana, individuando una serie di istituzioni ed enti intermedi (enti pubblici territoriali, associazioni di categoria, organizzazioni di volontariato, forme di privato sociale) che in forma variabile possono rappresentare l'ossatura socio-istituzionale della nuova entità. Il lavoro ha provato a cogliere la desiderabilità della città metropolitana, a partire dalle opinioni e dalle valutazioni espresse dai rappresentanti delle organizzazioni economiche, sociali, culturali e amministrative che dovrebbero operare per il suo funzionamento.

Nello specifico, si è chiesto ad un insieme di attori sociali rilevanti di esprimere opinioni in merito ad una serie di questioni cruciali quali la necessità o meno di dare vita ad una nuova istituzione, gli assetti istituzionali preferiti, la perimetrazione più adatta e quali sono le finalità e i benefici che, dal loro punto di vista, la città metropolitana potrebbe generare.

Per raccogliere le opinioni degli attori sono state percorse tre strade complementari:

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

La scelta degli attori da intervistare è stata operata utilizzando come traccia di riferimento il lavoro dell'ISIG nel 2010, anche con l'obiettivo di aggiornare alcune rilevazioni già effettuate.

Ambito giuridico-legislativo

Il gruppo di lavoro del Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione, guidato dal prof. Paolo Giangaspero, è partito dal presupposto che la città metropolitana sia un modello differenziato di "governo metropolitano". L'obiettivo è stato quello di individuare e definire:

- Il quadro normativo di livello costituzionale e legislativo, statale e regionale entro cui collocare l'istituzione dell'ente locale: in particolare di valutare la disciplina nazionale in materia, e rapportarla alle peculiarità ordinamentali della Regione, con specifico riguardo ai poteri conformativi del sistema delle autonomie locali riconosciuti alla Regione Friuli Venezia Giulia in forza della potestà ordinamentale sugli enti locali;
- La procedura costitutiva e i soggetti istituzionali che ne sono coinvolti, sulla base delle previsioni statutarie, di quelle dei decreti di attuazione della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e della normativa regionale che a tali fonti ha dato seguito (legge sul referendum, legge sull'ordinamento delle autonomie locali);
- Il quadro delle funzioni da attribuire alla costituenda autonomia, anche alla luce dei vincoli e degli spazi di manovra lasciati alla disciplina regionale;
- Il rapporto tra le funzioni che saranno esercitate dall'istituendo livello di governo e quelle ad oggi di competenza della Provincia e dei Comuni;
- L'autonomia impositiva e finanziaria.

In ultima analisi, l'obiettivo dell'indagine giuridica è stato quello di approfondire per un verso il procedimento istitutivo, per un altro verso le possibilità regolative della Regione quanto all'assetto organizzativo e funzionale dell'istituendo ente locale.

Conclusioni

Lo studio si è concluso, alla data di maggio 2014, con una sezione che sintetizza le principali conclusioni raggiunte in ciascun ambito di ricerca e con un commento a tre distinte ipotesi di dimensionamento della città metropolitana di Trieste:

- Una perimetrazione della città metropolitana equivalente all'attuale provincia di Trieste;
- Una perimetrazione della città metropolitana equivalente alle attuali province di Trieste e Gorizia;
- Una perimetrazione della città metropolitana equivalente all'area litoranea comprendente Monfalcone, Trieste e Capodistria.

Per ciascuna di queste ipotesi, alla luce delle risultanze ottenute nella parte analitica, ogni specialista ha effettuato le proprie valutazioni, rappresentate come: il punto di vista dell'urbanista, il punto di vista dell'economista, il punto di vista del sociologo e il punto di vista del giurista.

Sulla base delle valutazioni espresse non emerge un ordinamento univoco di preferenza tra le tre ipotesi esaminate. Dal punto di vista tecnico, quindi, nessuna delle tre ipotesi è ritenuta decisamente superiore alle altre sotto ogni punto di vista. Sarà compito della politica, come è naturale, scegliere la soluzione da adottare, bilanciando i diversi pro e contro. La speranza comunque è che questo studio fornisca – questo sì che è compito degli specialisti – informazioni, spunti di riflessione e analisi utili a prendere decisioni più consapevoli.