

LA CITTÀ  
METROPOLITANA  
DI TRIESTE  
ANALISI TERRITORIALE  
ECONOMICA  
SOCIOLOGICA  
GIURIDICA

Giovanni Carrosio  
Marco Cesa  
Igor Ciuffarin  
Alessia Ottavia Cozzi  
Romeo Danielis  
Paola Di Biagi  
Pietro Faraguna  
Federico Gambini  
Paolo Giangaspero  
Claudia Marcon  
Alessandra Marin  
Giorgio Osti  
Lucia Rotaris

## LA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE

ANALISI TERRITORIALE

ECONOMICA

SOCIOLOGICA

GIURIDICA

Giovanni Carrosio, Marco Cesa, Igor Ciuffarin, Alessia Ottavia Cozzi, Romeo Danielis, Paola Di Biagi, Pietro Faraguna, Federico Gambini, Paolo Giangaspero, Claudia Marcon, Alessandra Marin, Giorgio Osti, Lucia Rotaris



Il volume è stato realizzato con il contributo della Regione Friuli Venezia Giulia ai sensi della L.R. 18/2011.

Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università.

Proprietà letteraria riservata. I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie, le scansioni digitali e altro) sono riservati per tutti i Paesi.

La riproduzione o il riutilizzo editoriale con qualunque sistema di diffusione dei contenuti del presente rapporto di ricerca da parte di terzi dovrà essere accompagnata dai riferimenti alla presente edizione in forma esplicita ed evidente.

**impaginazione grafica:** Claudia Marcon

**elaborazioni grafiche:** Igor Ciuffarin e Claudia Marcon per il capitolo 1; Igor Ciuffarin per la prima parte del capitolo 2; Claudia Marcon per la seconda parte del capitolo 2 e per il capitolo 3.



Edizioni Università di Trieste

Via Weiss 21, 34128 Trieste

<http://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

1° edizione – Copyright 2015

ISBN 978-88-8303-667-5

## INDICE

### 4 INTRODUZIONE

#### AREA METROPOLITANA : ANALISI DEGLI ASPETTI URBANISTICO-TERRITORIALI

*Igor Ciuffarin, Paola Di Biagi, Claudia Marcon,  
Alessandra Marin*

#### 7 1. Definire un territorio? Non a partire dal suo perimetro, ma dal suo contenuto

#### 11 2. Sistema ambientale e paesaggistico

#### 24 3. Sistema infrastrutturale

#### 46 4. Sistema insediativo e uso del suolo

#### 67 5. Sistema dei patrimoni locali

#### LE FUNZIONI DELLA CITTÀ METROPOLITANA

*Romeo Danielis, Lucia Rotaris*

##### PRIMA PARTE

#### 85 CARATTERISTICHE ECONOMICHE DELLA CITTÀ METROPOLITANA

#### 85 1. Introduzione

#### 85 2. Caratterizzazione economica e industriale dei comuni del FVG

#### 92 3. Le concentrazioni territoriali

#### 99 4. Analisi dei flussi dei pendolari casa-lavoro/studio da e verso la concentrazione territoriale di trieste

#### 106 5. Conclusioni

##### SECONDA PARTE

#### 108 FUNZIONI ECONOMICHE DELLA CITTÀ METROPOLITANA

#### 108 1. Introduzione

#### 108 2. Le competenze della città metropolitana e la programmazione e gestione dei Servizi Pubblici Locali

#### 110 3. I servizi pubblici locali: assetto attuale nel FVG e prescrizioni dell'analisi economica

#### 115 4. Conclusioni

#### 116 Riferimenti bibliografici

#### LA DESIDERABILITÀ SOCIALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE

*Giovanni Carrosio, Marco Cesa, Giorgio Osti*

#### 118 1. La desiderabilità sociale della Città Metropolitana di Trieste

#### 120 2. Le organizzazioni, le popolazioni, l'individuo nella morfologia della città

#### 121 3. Trieste nasce come Città Metropolitana

#### 122 4. La Città Metropolitana di Trieste nelle opinioni degli attori

#### 126 Riferimenti bibliografici

#### CITTÀ METROPOLITANA: IL QUADRO NORMATIVO STATALE E REGIONALE

*Alessia Ottavia Cozzi, Pietro Faraguna,  
Federico Gambini, Paolo Giangaspero*

#### 128 1. L'evoluzione del quadro normativo della città metropolitana nell'ordinamento italiano

#### 130 2. La *governance* delle città metropolitane

#### 133 3. Le funzioni

#### 135 4. Le città metropolitane negli attuali disegni di legge costituzionale e ordinaria

#### 136 5. I poteri conformativi dell'istituto della città metropolitana alla luce della potestà primaria ordinamentale della Regione Friuli Venezia Giulia

#### 138 6. Le conseguenze in ordine alla ipotesi di istituzione della Città Metropolitana di Trieste

#### 140 Riferimenti bibliografici

#### CONCLUSIONI

*Giovanni Carrosio, Marco Cesa, Igor Ciuffarin, Alessia  
Ottavia Cozzi, Romeo Danielis, Paola Di Biagi, Pietro  
Faraguna, Federico Gambini, Paolo Giangaspero,  
Claudia Marcon, Alessandra Marin, Giorgio Osti,  
Lucia Rotaris*

##### PRIMA PARTE

#### 142 1.1 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi urbanistica della Città Metropolitana di Trieste

#### 142 1.2 Sintesi delle principali conclusioni relative all'analisi economica della Città Metropolitana di Trieste

#### 142 1.3 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi sociologica della Città Metropolitana di Trieste

#### 143 1.4 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi giuridica della Città Metropolitana di Trieste

##### SECONDA PARTE

#### 144 2.1 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con la Provincia di Trieste

#### 144 2.2 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con le Province di Trieste e Gorizia

#### 145 2.3 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con l'area litoranea (Monfalcone, Trieste, Capodistria)

## 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 specialistica 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.

Il formato del file, inclusivo di materiale grafico ad alta definizione, non permette di caricare l'intero contenuto sul portale. Il libro è liberamente accessibile al seguente indirizzo web: <https://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/12583/7/DanielisMetropolitana.pdf>

# 5

## CONCLUSIONI

*Giovanni Carrosio  
Marco Cesa  
Igor Ciuffarin  
Alessia Ottavia Cozzi  
Romeo Danielis  
Paola Di Biagi  
Pietro Faraguna  
Federico Gambini  
Paolo Giangaspero  
Claudia Marcon  
Alessandra Marin  
Giorgio Osti  
Lucia Rotaris*

### **1. PRIMA PARTE**

1.1 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi urbanistica della città metropolitana di Trieste

1.2 Sintesi delle principali conclusioni relative all'analisi economica della città metropolitana di Trieste

1.3 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi sociologica della città metropolitana di Trieste

1.4 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi giuridica della città metropolitana di Trieste

### **2. SECONDA PARTE**

2.1 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con la Provincia di Trieste

2.2 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con le Province di Trieste e Gorizia

2.3 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con l'area litoranea (Monfalcone, Trieste, Capodistria)

## 1. PRIMA PARTE

### 1.1 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi urbanistica della Città Metropolitana di Trieste

Il gruppo di lavoro che ha sviluppato gli aspetti urbanistici e territoriali della ricerca ha finalizzato il suo apporto alla definizione di un modo adeguato di individuare e delimitare l'ambito del nuovo ente territoriale definito come Città Metropolitana di Trieste, identificando inoltre alcune possibili funzioni che potrebbero essere ad esso attribuite.

A tal fine, il lavoro si è svolto a partire dal confronto con la letteratura relativa a sistemi urbani e territoriali complessi e di scala intermedia – quale risulta essere l'ente definito come area o città metropolitana – e con quella relativa ad alcune esperienze italiane e straniere di studio della dimensione, delimitazione e riconoscimento di compiti alle città metropolitane.

Sulla base di questo lavoro preliminare, si è scelto di individuare nei caratteri di tipo ambientale e nei patrimoni locali alcuni degli aspetti cardine nella definizione di una possibile delimitazione e definizione di competenze, anche in ragione della già accettata (pure dalle risultanze del gruppo di lavoro dei sociologi) carenza di una specifica identità socio-culturale riconoscibile nell'area vasta triestina, comunque essa venisse individuata.

La lettura che è stata approntata, alla scala sovra regionale, regionale e delle due province di Trieste e Gorizia, è quella delle risorse territoriali – di tipo naturale e ambientale o prodotte dalle varie fasi di territorializzazione succedutesi in questo ambito geografico – e delle loro modalità di gestione.

In particolare, sono state individuate alcune categorie d'indagine, rispetto alle quali si è verificato quale sia la loro diffusione, qualità, incidenza sul territorio indagato, al fine di comprendere quali patrimoni potessero costituire l'armatura territoriale della città metropolitana e di conseguenza quali fossero gli aspetti che il nuovo ente avrebbe potuto nello specifico governare al meglio. Questo nella consapevolezza che tali dati non possano non essere, infine e prima di qualsiasi giudizio di merito, incrociati con quelli derivanti dall'indagine sociale e da quella economica.

Le tre "figure" che sono emerse dall'analisi urbanistico-territoriale, già sunteggiate nel testo introduttivo all'apparato di analisi, sono state poi utilizzate come riferimento anche dagli altri gruppi di lavoro, attribuendo ad esse però una forma semplificata, relativa alla individuazione di un riferimento di carattere

amministrativo attuale, ovvero la corrispondenza o meno con una sommatoria di attuali enti territoriali.

Questo non è ovviamente così vero nel caso dell'analisi urbanistica, basata come detto su lettura e interpretazione delle risorse territoriali, e pertanto si specifica che tali corrispondenze possono essere qui mantenute solo per consentire una comparazione degli esiti della ricerca nei diversi settori.

In tal modo, la *città estesa litoranea* è la figura associata alla Città Metropolitana data dalla somma di Monfalcone (mandamento), Trieste (provincia) e Capodistria; la *città della costa* è associabile alla provincia di Trieste (alla quale è però necessario, dal punto di vista dell'analisi territoriale, sommare quanto meno il Comune di Monfalcone); la *città tra Isonzo, Adriatico e Carso* è associabile alla sommatoria delle due province di Trieste e Gorizia.

### 1.2 Sintesi delle principali conclusioni relative all'analisi economica della Città Metropolitana di Trieste

La prima parte dello studio ha sviluppato una metodologia di individuazione dei confini geografici dell'area metropolitana di Trieste basata su due approcci fra loro complementari: da un lato lo studio della caratterizzazione economica della città di Trieste e del territorio circostante e dall'altro l'analisi dei flussi di lavoratori e studenti pendolari che si spostano con regolarità da o verso la città di Trieste.

A tale scopo è stato definito un indicatore di peso economico basato sulla densità di concentrazione spaziale, sulla specializzazione produttiva e sulla numerosità della popolazione. È risultato che tutti e quattro i capoluoghi di provincia presentano valori degli indicatori di peso economico molto elevati, accanto a questi si distinguono però altri due comuni aventi elementi di prossimità con il comune di Trieste ovvero il comune di Muggia, in provincia di Trieste, e il comune di Monfalcone, in provincia di Gorizia. Si è quindi proceduto ad individuare gli aggregati territoriali che risultano sufficientemente omogenei dal punto di vista della caratterizzazione economica, ma anche contigui dal punto di vista territoriale. Gli aggregati territoriali più importanti, tanto in termini di popolazione residente, quanto in termini di peso economico, sono risultati essere quelli più prossimi ai quattro capoluoghi di provincia. Fra questi, però, solo la concentrazione comprendente il comune di Trieste e quello di Muggia presenta le caratteristiche proprie della città metropolitana. Estendendo

l'analisi anche al fenomeno del pendolarismo è emersa la forte interdipendenza esistente fra l'aggregato territoriale di Trieste (comune di Trieste e di Muggia) e gli altri comuni appartenenti alla provincia di Trieste. Anche i comuni di Monfalcone e Ronchi dei Legionari presentano flussi di pendolari diretti alla, o provenienti dalla, concentrazione territoriale di Trieste di una qualche consistenza, anche se non confrontabile con quanto rilevato per il resto della provincia di Trieste.

La seconda parte dello studio ha esaminato quali funzioni economiche dovrebbero essere attribuite alla Città Metropolitana, come sono attualmente organizzate nel FVG la programmazione e la gestione dei servizi pubblici locali (servizi idrici, trasporto pubblico locale, raccolta, gestione, smaltimento dei rifiuti, gas, energia elettrica, polizia locale, nettezza urbana, illuminazione) e a quale scala dovrebbero essere gestiti.

Sulla base dell'analisi economica è emerso che la scala comunale è generalmente insufficiente e quindi un'integrazione della produzione e gestione dei servizi pubblici locali a livello sovra-comunale sarebbe auspicabile. Gli studi esaminati dimostrano, infatti, che in diversi casi la scala provinciale è più adeguata rispetto a quella comunale e che esiste una tendenza già in atto per alcuni servizi pubblici locali (rifiuti, TPL) ad essere prodotti e gestiti su scala regionale quando non interregionale (gas ed energia elettrica). Infine, si è sottolineato che, dal punto di vista dell'analisi economica, le esigenze dell'efficienza produttiva devono comunque essere armonizzate con quelle della concorrenza tra i gestori dei servizi pubblici locali e della qualità del servizio. Per cui, è importante che l'aumento della scala produttiva non vada a rafforzare le caratteristiche di monopolio naturale locale che hanno questi settori e che contemporaneamente venga posta attenzione alla qualità del servizio offerto. Quest'ultimo aspetto è solitamente responsabilità del regolatore pubblico.

### 1.3 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi sociologica della Città Metropolitana di Trieste

Il lavoro dell'unità di ricerca sociologica si è sviluppato seguendo tre fasi:

- l'analisi della letteratura sulla governance e sulle tipologie delle città metropolitane, dalla quale sono state ricavate le principali problematiche emerse in altri contesti territoriali e le opzioni socio-organizzative seguite;

- l'analisi letteratura grigia, che ha consentito di ricostruire il 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 e questionario a rappresentanti di organizzazioni di categoria, sindacali, culturali, sindaci selezionati sulla base della ricostruzione del dibattito: agli intervistati sono state poste domande su perimetrazione, funzioni, modelli istituzionali, sistema di governance, identità della città metropolitana.

Dal lavoro emerge come la città metropolitana sia ad oggi un costruito istituzionale dibattuto da alcuni soggetti politici e istituzionali, senza un coinvolgimento degli attori che operano sul territorio. Tuttavia, esiste un'apertura da parte di molti soggetti all'ipotesi della costituzione del nuovo ente territoriale, soprattutto per l'accorpamento di servizi e per una corretta pianificazione territoriale che comprenda un'area più vasta rispetto a quella dei confini comunali. Sulla perimetrazione le opinioni sono variegata: ogni intervistato vede la città metropolitana a geometria variabile a seconda del focus di interesse del quale è portatore. Il mondo dell'impresa e quello della ricerca sono per una CM che varchi i confini nazionali, i comuni del Carso la avversano per timore di essere fagocitati, i comuni del Monfalconese si vedono inclusi in particolare per coltivare relazioni già esistenti sui servizi pubblici, le organizzazioni sindacali vedono una CM litoranea, costruita in base all'omogeneità del mercato del lavoro locale. In sintesi, emerge come la città metropolitana sia concepita più come ambito territoriale funzionale, che come area caratterizzata da una sua identità naturale sulla quale costruire dei punti di forza.

#### **1.4 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi giuridica della Città Metropolitana di Trieste**

Nella prospettiva dei giuristi, la nozione di Città Metropolitana ha dei connotati che rimandano a una figura di ente locale (ossia di un livello territoriale di governo). Con ciò si vuol dire che, benché i tratti della Città Metropolitana non siano ben definiti nel nostro ordinamento, e anzi siano in continua evoluzione, la figura della Città Metropolitana rinvia in ogni caso ad una identificazione, ossia all'istituzione di un ente locale con una propria dimensione territoriale di riferimento e proprie strutture istitu-

zionali e funzionali (gli organi dell'ente locale e le relative funzioni) definite in modo rigido con riguardo all'ambito territoriale determinato. In questa prospettiva, lo sforzo dei giuristi è stato (del tutto in aderenza con le richieste dei committenti) quello di valutare, pur in un contesto in continua trasformazione, la praticabilità e le modalità di istituzione di un ente locale di questo genere in rapporto alle varie ipotesi di suo dimensionamento territoriale, derivanti anche dalle ricerche degli altri gruppi. In un quadro così determinato, sono giocoforza rimaste sullo sfondo le problematiche legate a forme di esercizio delle funzioni più flessibili e per così dire "a geometria variabile", quali quelle che potrebbero derivare da forme di integrazione di funzioni tra enti locali diversi, integrazioni che non necessariamente fanno riferimento ai medesimi ambiti territoriali. Tali forme di integrazione presuppongono l'esistenza di enti locali e sottolineano piuttosto l'opportunità che essi gestiscano alcune delle loro funzioni mediante forme organizzative non entificate, né politicamente rappresentative, derivanti dalla reciproca collaborazione e collocate in ambiti territoriali che possono variare a seconda della funzione (a titolo puramente esemplificativo: la dimensione territoriale per la gestione dei rifiuti potrebbe in questo quadro essere diversa da quella relativa alla pianificazione territoriale, e così via). In sostanza, le esigenze di coordinamento e di gestione integrata di funzioni non richiedono necessariamente l'istituzione di un ente locale, quale livello di governo che si traduce in un ente esponenziale di carattere politico degli interessi di una comunità territoriale determinata. Naturalmente, l'approccio connesso all'integrazione delle funzioni non è incompatibile con quello che preveda la costituzione della Città Metropolitana, ma si riconnette a un ambito di problemi diversi da quelli legati all'istituzione di un nuovo livello di governo (potendo semmai, una volta che si giungesse all'istituzione della Città Metropolitana segnare alcune linee possibili di azione). Ma lo studio della Città Metropolitana, come istituto giuridico, implica che si tratti del tema essenzialmente dal punto di vista dell'istituzione, degli organi e delle funzioni di un ente locale. Su queste basi, si possono riassumere le conclusioni dei giuristi nei termini seguenti, con riguardo alle tre ipotesi di dimensionamento territoriale emerse dalla ricerca, rinviando per ulteriori approfondimenti più dettagliati a quanto esposto nel rapporto di ricerca.

## 2. SECONDA PARTE

### 2.1 COMMENTI ALL'IPOTESI CITTÀ METROPOLITANA COINCIDENTE CON LA PROVINCIA DI TRIESTE

#### Il punto di vista dell'urbanista

Dal punto di vista dell'analisi territoriale, alla provincia di Trieste sarebbe necessario sommare quanto meno il Comune di Monfalcone.

La definizione di quest'ambito si affida soprattutto alle caratteristiche di tipo ambientale, aspetto che tende a rendere più rilevante lo "spessore" del territorio, con potenziali estensioni di alcuni ragionamenti sulla gestione e la valorizzazione di questi beni ad ambiti transfrontalieri, che in questo caso sono più di ambito carsico che litoraneo.

Inoltre, l'idea di fondare la perimetrazione del nuovo ente sui caratteri ambientali e le reti ecologiche comporta la possibilità di pensare ad una estensione (se non nella forma entificata, nelle modalità di gestione di servizi e di alcuni aspetti del governo del territorio) verso la foce dell'Isonzo e oltre, verso il territorio del Comune di Grado.

Questa figura, forse ancora più della precedente, sembra alludere all'"aggregato territoriale a geometria variabile" già menzionato nella definizione di Camagni e Lombardo, e porta con sé, in un momento nel quale l'attenzione alle risorse ambientali e paesaggistiche e la tensione verso la crescita zero del consumo di suolo sono giunti finalmente a connotare i piani alla scala regionale e comunale, una visione più innovativa dei compiti di un ente di scala intermedia.

#### Il punto di vista dell'economista

L'ipotesi di far coincidere la Città Metropolitana con gli attuali confini della provincia di Trieste sembra giustificata tanto sulla base della caratterizzazione economica dell'area considerata, quanto sulla base dell'organizzazione delle funzioni economiche ivi localizzate. La presenza delle funzioni economiche urbane e del terziario avanzato, la concentrazione spaziale elevata, la discreta numerosità della popolazione e i consistenti flussi di pendolari che per ragioni di studio o di lavoro si muovono quotidianamente fra la città di Trieste e il resto del territorio provinciale supportano una perimetrazione della Città Metropolitana che includa tutti i comuni facenti parte della provincia. Anche le rilevanti economie di densità nella produzione e nella gestione dei servizi pubblici locali giustificano questo

livello di aggregazione, prova ne sia il fatto che la fornitura del servizio di trasporto pubblico locale, di energia e di gas sono già integrati a livello provinciale. La fornitura dell'acqua, invece, è ancora suddivisa fra due concessionari, l'Acquedotto del Carso S.p.a. e ACEGAS-APS S.p.a.. Si ritiene, comunque, che un'eventuale integrazione dei due enti comporterebbe costi di riassetto organizzativo compatibili con i vantaggi economici e di efficientamento che ne deriverebbero.

#### Il punto di vista del sociologo

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), ed è la più semplice da istituire perché si tratta di comuni della prima fascia con una consolidata appartenenza all'intera provincia e quindi l'integrazione è lungamente sperimentata.

Eppure questo tipo di perimetrazione, che coincide con la provincia di Trieste, viene considerato da molti soggetti intervistati troppo limitata e poco funzionale ad un vero cambiamento istituzionale, inoltre si tratterebbe di un territorio troppo esiguo per garantire un livello gestionale adeguato e una compressione dei costi; alcuni evidenziano anche il rischio che si operi un mero cambio di denominazione senza una riforma sostanziale dei contenuti. Le organizzazioni a carattere economico, formativo e accademico, che tendono a proiettarsi verso l'esterno vedono la città metropolitana ridotta alla provincia di Trieste di scarso interesse.

Questo tipo di delimitazione trova delle resistenze anche nei comuni del Carso, con una maggioranza (o una presenza consistente) etnica slovena. Questi comuni temono che questo modello di città metropolitana limiti la loro autonomia, portando ad un'omogeneizzazione delle politiche culturali, e di essere fagocitati dalla "soluzione italiana" nella gestione dei servizi sociali.

#### Il punto di vista del giurista

Con l'attuale procedimento istitutivo, previsto dalla legge regionale sull'ordinamento degli enti locali, tale soluzione è giuridicamente percorribile. Tuttavia, nel quadro delle norme procedurali oggi in vigore, la contrarietà di alcuni enti locali già esistenti sul territorio di riferimento, indipendentemente dal loro dimensionamento territoriale e dalla consistenza numerica dell'ente. Ne deriva che la concreta fattibilità di tale soluzione richiede un elevato grado di condivisione delle comunità coin-

volte nel corso dell'intero procedimento. Rientra, ovviamente, nelle competenze ordinamentali della Regione la riscrittura delle norme procedurali in un senso diverso. Sotto il profilo dell'infrastruttura istituzionale, l'ente locale risultante da questo scenario sarebbe alternativo alla Provincia di Trieste. Ciò non comporta che gli organi e le funzioni siano identiche al vigente ente provinciale. La Città Metropolitana potrebbe avere un'architettura istituzionale potenzialmente diversa e consentirebbe una differente allocazione delle funzioni attualmente incardinate nella Provincia e nei Comuni.

### 2.2 COMMENTI ALL'IPOTESI CITTÀ METROPOLITANA COINCIDENTE CON LE PROVINCE DI TRIESTE E GORIZIA

#### Il punto di vista dell'urbanista

Nel complesso, è questa la figura che emerge con maggiore rilevanza dall'analisi, in quanto supportata dall'indagine sul sistema insediativo e su quello infrastrutturale, e appare per contro rilevante anche dal punto di vista ambientale, da quello del patrimonio storico-culturale e dei servizi ad essi correlati, in primis all'offerta turistico-ricettiva.

L'immagine di questa città fa perno sui due centri capoluogo della Venezia Giulia (pur con la loro diversa dimensione) e va ad incernierarsi sul sistema insediativo monfalconese, senza individuare rapporti gerarchici tra le diverse zone incluse nella perimetrazione; rappresenta pertanto l'occasione per coordinare gli strumenti di governo del territorio in un ambito per molti versi coerente ma al momento caratterizzato da azioni che non presentano alcuno sforzo di dialogo e coordinamento. In questa figura assumono particolare rilevanza, inoltre, soprattutto per la densità e diffusione dei patrimoni locali e degli aspetti paesaggistici, gli ambiti legati al fiume Isonzo e al Carso, in quest'ultimo caso in particolare offrendo una visione ricomposta quanto meno dell'ambito carsico giuliano, che si ritiene meglio porterebbe a dialogare con le realtà transfrontaliere. Questi due elementi possono essere interpretati come sistema connettivo delle tre polarità insediative maggiori, elemento unificante e di relazione che conferisce qualità all'intera città metropolitana.

#### Il punto di vista dell'economista

L'ipotesi di estendere il perimetro della Città Metropolitana alle province di Trieste e di Gorizia è giustificata dalla caratterizzazione economica di quest'area che includerebbe, infatti,

due aggregati urbani con funzioni di terziario avanzato e non e con funzioni industriali. La concentrazione spaziale discreta, la numerosità della popolazione sufficiente e i consistenti flussi di pendolari fra la città di Trieste e il resto del territorio, in particolare con i comuni di Monfalcone e Ronchi dei Legionari, infatti, supporterebbero questa ipotesi progettuale. Anche la comprovata esistenza di economie di scala e di scopo nella fornitura e organizzazione dei servizi pubblici locali giustificherebbe l'estensione del perimetro della Città Metropolitana alle due province. I costi di riorganizzazione e riassetto aziendale sarebbero, però, più onerosi che nel caso precedente, poiché nessuno dei servizi presi in esame (trasporto pubblico locale, erogazione dell'energia, del gas e dell'acqua) risulta in questo momento integrato a livello interprovinciale. È lecito aspettarsi, comunque, che i vantaggi in termini di efficientamento del sistema potrebbero, nel medio periodo, più che compensare i maggiori oneri del processo riorganizzativo.

#### **Il punto di vista del sociologo**

Una seconda ipotesi di delimitazione della città metropolitana di Trieste possiamo farla coincidere con i comuni della provincia di Trieste e della provincia di Gorizia. Questa perimetrazione viene considerata coerente da molti dei soggetti intervistati perché esistono dei radicamenti culturali forti che uniscono le due province (e in particolar modo Trieste con i comuni del "Monfalconese"). Questo collante economico e sociale è costituito dalla presenza di un confine comune, da un mercato del lavoro omogeneo, dalla presenza della minoranza di lingua slovena, dall'esistenza di un territorio carsico analogo, dall'impegno in progetti di cooperazione transfrontaliera, dall'uso dello stesso dialetto di origine istro-veneta, dalla presenza di una "cultura ed economia del mare" che assimila i due territori e si concretizza in una storia cantieristica comune. Gli enti di ricerca e le associazioni di categoria imprenditoriali prediligono questa delimitazione di maggiori dimensioni perché potrebbe ottimizzare le risorse, valorizzare le eccellenze presenti sul territorio e il sistema della ricerca, garantire una pianificazione infrastrutturale più efficiente e un maggiore coordinamento tra le realtà economiche del territorio (es. Autorità portuale unica). Questa città metropolitana più ampia permetterebbe anche di diluire le questioni dell'identità e dell'appartenenza territoriale che contrappongono Trieste ai piccoli comuni carsici.

#### **Il punto di vista del giurista**

Tale soluzione comporta le medesime considerazioni espresse al punto precedente. Si tratta di una soluzione giuridicamente percorribile a legislazione vigente e anch'essa sarebbe alternativa rispetto all'attuale assetto degli enti Provincia di Trieste e Provincia di Gorizia. Attesa la dimensione territoriale coinvolta, occorrerebbe tuttavia valutare eventuali conseguenze sul complessivo riassetto della dimensione territoriale degli enti locali regionali di area vasta. Come detto al punto precedente, anche questo scenario richiede il coinvolgimento, mediante il ricorso agli istituti di democrazia diretta (referendum), delle popolazioni interessate. Analogamente, a legislazione vigente l'iter procedimentale potrebbe arrestarsi di fronte al dissenso di qualcuno degli enti locali coinvolti.

### **2.3 COMMENTI ALL'IPOTESI CITTÀ METROPOLITANA COINCIDENTE CON L'AREA LITORANEA (MONFALCONE, TRIESTE, CAPODISTRIA)**

#### **Il punto di vista dell'urbanista**

La sua dimensione è estesa dal Mandamento monfalconese, al sistema insediativo della provincia triestina, fino a chiudersi con l'ambito urbano di Koper, in Slovenia. I caratteri che maggiormente contraddistinguono quest'area sono quelli tipici dell'insediamento umano, con maggiori o minori densità dal punto di vista della popolazione e della presenza di servizi, sempre però supportato da una forte componente infrastrutturale. Elemento che provoca qualche dubbio nella definizione di quest'area è la presenza della cesura determinata nel sistema insediativo dalla penisola di Ancarano, alla quale si contrappone però la forte relazione data dai grandi elementi infrastrutturali, alcuni dei quali potenzialmente più competitivi se inseriti in una logica di network. Questa ipotesi è supportata inoltre dalla densità dei flussi presenti nell'area e testimoniati anche dalla letteratura, nonché dalla elaborazione, a partire dal secondo dopoguerra, di alcune rilevanti letture di piano della necessità/opportunità di governare l'insediamento nell'area attraverso un progetto unitario: letture che testimoniano il tempo lungo di sedimentazione dell'idea dell'area come sistema territoriale certamente composito ma in potenza coerente.

#### **Il punto di vista dell'economista**

La terza e ultima ipotesi prevede l'aggregazione del territorio circostante la città di Trieste, di Monfalcone e di Capodistria. La specializzazione produttiva ammetterebbe una soluzione di questo tipo poiché sarebbero incluse una città di rango superiore ospitante il terziario avanzato (Trieste) e due città di rango inferiore (Monfalcone e Capodistria) caratterizzate da una specializzazione terziaria e industriale ritenuta idonea. La discreta concentrazione spaziale e la sufficiente numerosità della popolazione sarebbero tali da supportare questa soluzione. Nonostante non sia stato possibile condurre un'analisi specifica sui flussi di pendolari fra le città di Trieste e di Capodistria, che si ipotizzano comunque di modesta entità, si ritiene che complessivamente ci sarebbe un livello di interdipendenza sufficiente per giustificare un'estensione del perimetro della Città Metropolitana a questo aggregato territoriale. Più critica sembra, invece, l'ipotesi di integrazione dei servizi pubblici locali all'interno di questo aggregato, tanto per la notevole estensione delle reti da armonizzare, quanto per il fatto che queste si troverebbero in parte in territorio italiano e in parte in territorio sloveno.

#### **Il punto di vista del sociologo**

La terza ipotesi di delimitazione della città metropolitana di Trieste si espande fino a comprendere la provincia di Trieste, la provincia di Gorizia, Capodistria e i comuni limitrofi. In questo caso la città metropolitana non si concretizzerebbe in forme "hard", come l'annessione o forme di governo metropolitano, ma prenderebbe vita secondo forme di governance e soluzioni più "soft", ad esempio tramite associazioni volontaristiche di comuni, agenzie funzionali di scala metropolitana, GECT (Gruppo europeo di cooperazione territoriale). A favore di questa opzione troviamo le associazioni di categoria imprenditoriali che sottolineano la possibilità di fare massa critica per competere con l'esterno e l'opportunità di snellire le procedure burocratiche per velocizzare i processi economici. Anche la Provincia e il Comune di Trieste ritengono che questa perimetrazione transfrontaliera sia funzionale per affrontare la progettazione interstatale, sviluppare strumenti e processualità ad hoc, per creare una cooperazione volontaria su determinati temi (turismo, partenariato portualità alto adriatico).

Gli enti di ricerca, e in particolar modo lo SLORI, ritengono sia necessario stimolare un processo di “area transfrontaliera” (sull’esempio del GECT goriziano) per favorire la comunicazione, la cooperazione e l’integrazione tra due territori culturalmente omogenei e naturalmente legati tra loro. Inoltre, tramite questo processo, la città metropolitana di Trieste-Capodistria potrebbe diventare l’ente promotore di numerosi progetti europei e contribuire alla creazione di un grande polo di ricerca internazionale.

#### **Il punto di vista del giurista**

Questo terzo scenario in larga parte fuoriesce rispetto al tema dell’istituzione di un ente locale (o quanto meno potrebbe astrattamente affiancarsi ad esso, ma attraverso l’uso di strumenti diversi). Se appaiono fondate le conclusioni che individuano profili di omogeneità territoriale che vanno oltre i confini nazionali (sia sul piano naturalistico, che storico, urbanistico, economico e infrastrutturale) alle esigenze di questo tipo non è possibile far fronte – quanto meno non integralmente con strumenti di diritto interno, e le linee di intervento in quest’ambito non possono dirsi del tutto ricomprese nelle competenze regionali. Deve, infatti, escludersi la possibilità di un ente locale di carattere transfrontaliero. Ad esigenze di raccordo di funzioni in un ambito territoriale transfrontaliero si potrebbe, viceversa, far fronte con strumenti di altro carattere, che rimandano all’azione coordinata di amministrazioni facenti capo a Stati diversi, la cui struttura organizzativa al più potrebbe trovare disciplina nelle opportunità facenti capo ai gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), disciplinati dal diritto dell’Unione Europea. Strumenti di questo tipo sono in taluni settori già in parte operanti; non rientra, tuttavia, integralmente nelle competenze della Regione la decisione sull’adesione e sulle modalità organizzative di tali attività.

