



C E N S I S

**RILEGGERE I TERRITORI PER DARE IDENTITÀ
E GOVERNO ALL'AREA VASTA**

IL GOVERNO DELLE AREE METROPOLITANE IN EUROPA

(Report di ricerca)

Roma, febbraio 2014

1. SCELTE EUROPEE, CONTINGENZE ITALIANE

Il tema del governo delle aree metropolitane ha assunto negli ultimi anni una grandissima rilevanza in Europa. Numerosi sono gli studi e le analisi statistiche sui grandi agglomerati urbani europei. Sempre vivo è il dibattito tra urbanisti, sociologi, statistici sulle modalità di classificazione e sull'interpretazione dei fenomeni che interessano le grandi città e il loro hinterland. D'altra parte, circa il 68% della popolazione dell'Unione Europea risiede attualmente in regioni metropolitane dove si generano più dei due terzi del Pil europeo. Non a caso la Commissione europea ha previsto, nella nuova Programmazione 2014-2020, un sostegno specifico riservato alle città e allo sviluppo urbano.

Anche in Italia il tema ha di recente assunto notevole centralità, assumendo tuttavia un connotato di assoluta specificità, che non trova riscontro in Europa.

Il dibattito si polarizza, infatti, sulla futura istituzione - attraverso legge nazionale - della "città metropolitana", ossia di un nuovo ente che dovrebbe assolvere alle funzioni del governo metropolitano in un numero al momento imprecisato (ma consistente) di realtà urbane.

Nella sostanza, il tema viene oggi "utilizzato" per fronteggiare contingenze sicuramente importanti per il paese, ma che poco hanno a che fare con la questione - necessaria e urgente - di governare i processi di addensamento metropolitano di alcune circoscritte aree del Paese.

Contingenze che possono essere riassunte nell'esigenza:

- di riformare in qualche modo l'architettura istituzionale del Paese;
- di determinare, attraverso modifiche dell'assetto istituzionale e organizzativo degli enti pubblici, una riduzione delle spesa pubblica complessiva.

2. L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE

Nell'Europa delle città è sicuramente opportuno chiedersi quando un agglomerato urbano assume un chiaro carattere metropolitano.

Esistono tanti differenti tentativi di classificare gli spazi urbani. Da qualche anno tuttavia le differenze metodologiche si stemperano ed emergono alcuni tratti unificanti. Nella sostanza è più o meno comunemente accettato che un agglomerato urbano presenta carattere metropolitano quando si superano determinate soglie dimensionali fisiche e demografiche, di densità abitativa, di concentrazione di attività produttive e, soprattutto, di interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato.

I dati al riguardo vengono forniti, con minime differenze legate alla scelta dei criteri dimensionali dall'UE (Metropolitan Regions di Eurostat e European Spatial Planning Observation Network), dall'OECD (Competitive Cities in the Global Economy) e dalle Nazioni Unite (Study on Urban Functions).

Ai fini di questa riflessione è opportuno far riferimento ai dati dell'OECD che, in cooperazione con la Commissione europea ed Eurostat, ha sviluppato una definizione armonizzata delle aree urbane che supera le precedenti limitazioni legate alle definizioni amministrative. Secondo questa definizione un'area urbana è un'unità economica funzionale, caratterizzata da "nuclei urbani" densamente abitati e "hinterland" in cui in mercato del lavoro è fortemente integrato con i nuclei.

Il nucleo urbano è rappresentato dalle città con alta densità, almeno pari a 1.500 abitanti per kmq. Questo criterio viene adottato specificamente per le città europee (per il Canada e gli Stati Uniti, caratterizzati da insediamenti in genere meno intensivi, viene applicata una soglia minima di 1.000 abitanti per kmq).

I comuni considerati hinterland urbani sono quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. Comuni circondati da una singola area urbana funzionale sono inclusi e comuni non contigui vengono eliminati.

Questa metodologia consente di confrontare aree urbane funzionali di dimensioni simili per tutti i paesi. Le aree urbane funzionali sono poi classificate sulla base della popolazione residente secondo un criterio quadripartito:

- Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti);
- Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti);
- Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti);
- Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti)

Nella tabella 1 si riportano i principali valori demografici delle 31 grandi aree metropolitane europee (vedi anche fig.1). Nella tabella 2 si riportano invece le 80 aree metropolitane minori. Come si vede solo 4 città italiane (Roma, Milano, Napoli e Torino) fanno parte del primo aggregato, mentre nel secondo rientrano Palermo, Bologna, Firenze, Genova, Catania, Bari, Venezia.

Tab. 1 - Le Grandi aree metropolitane europee secondo l' OECD (v.a. e val.%)

		Totale popolazione			%		Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%)	Superfici e (km ²) 2012	Densità (abitanti per km ²) 2012
		v.a. 2012	Posizione	% sul totale nazionale	Popolazione comune centrale	Popolazione hinterland			
London	United Kingdom	12.090.254	1	19,11	80,0	20,0	1,189	6.920,9	1.746,9
Paris	France	11.862.466	2	18,71	79,3	20,7	0,689	12.089,4	981,2
Madrid	Spain	6.779.528	3	14,68	75,9	24,1	1,844	11.537,6	587,6
Berlin	Germany	4.386.551	4	5,36	79,2	20,8	0,106	6.176,4	710,2
Milan	Italy	4.109.109	5	6,76	74,9	25,1	0,549	2.637,8	1.557,8
Rome	Italy	4.077.212	6	6,7	64,4	35,6	0,807	5.686,5	717,0
Barcelona	Spain	3.759.240	7	8,14	76,0	24,0	1,092	1.362,0	2.760,0
Naples	Italy	3.562.170	8	5,86	87,1	12,9	0,1	1.558,6	2.285,5
Athens	Greece	3.547.773	9	31,42	77,6	22,4	-0,321	1.656,1	2.142,2
Warsaw	Poland	3.008.921	10	7,81	57,0	43,0	0,426	8.611,7	349,4
Hamburg	Germany	2.996.750	11	3,66	57,4	42,6	0,187	5.760,2	520,3
Munich	Germany	2.904.480	12	3,55	48,3	51,7	1,027	6.263,1	463,8
Budapest	Hungary	2.862.326	13	28,74	59,6	40,4	0,225	6.056,9	472,6
Lisbon	Portugal	2.840.065	14	26,94	84,1	15,9	0,617	3.988,3	712,1
Vienna	Austria	2.737.753	15	32,43	63,9	36,1	0,997	9.093,1	301,1
Katowice	Poland	2.608.651	16	6,77	56,4	43,6	-0,378	3.920,3	665,4
Brussels	Belgium	2.536.106	17	22,86	44,8	55,2	0,997	3.265,7	776,6
Frankfurt	Germany	2.525.458	18	3,09	35,0	65,0	0,143	3.888,1	649,5
Amsterdam	Netherla nds	2.406.043	19	14,38	69,5	30,5	0,917	2.819,8	853,3
Copenhagen	Denmark	2.007.352	20	35,97	60,2	39,8	0,427	4.083,7	491,6
Stockholm	Sweden	1.991.310	21	21	74,4	25,6	0,668	7.106,9	280,2
Stuttgart	Germany	1.960.286	22	2,4	39,1	60,9	0,134	1.987,6	986,3
Lyon	France	1.927.448	23	3,04	68,1	31,9	0,833	3.647,3	528,5
Birmingham (UK)	United Kingdom	1.919.346	24	3,03	87,7	12,3	0,809	1.454,1	1.319,9
Cologne	Germany	1.914.512	25	2,34	59,3	40,7	0,289	1.971,6	971,1
Manchester	United Kingdom	1.885.530	26	2,98	88,9	11,1	0,894	1.435,0	1.314,0
Prague	Czech Republic	1.868.631	27	17,79	70,5	29,5	0,953	3.929,0	475,6
Turin	Italy	1.760.857	28	2,9	49,6	50,4	0,358	1.781,3	988,5
Marseille	France	1.747.515	29	2,76	87,0	13,0	0,71	4.230,8	413,1
Dublin	Ireland	1.735.182	30	37,86	75,0	25,0	1,982	4.767,2	364,0
Valencia	Spain	1.618.070	31	3,5	49,3	50,7	1,429	1.475,0	1.097,0

Fonte: elaborazione Censis su dati OECD-Metropolitan Areas Database

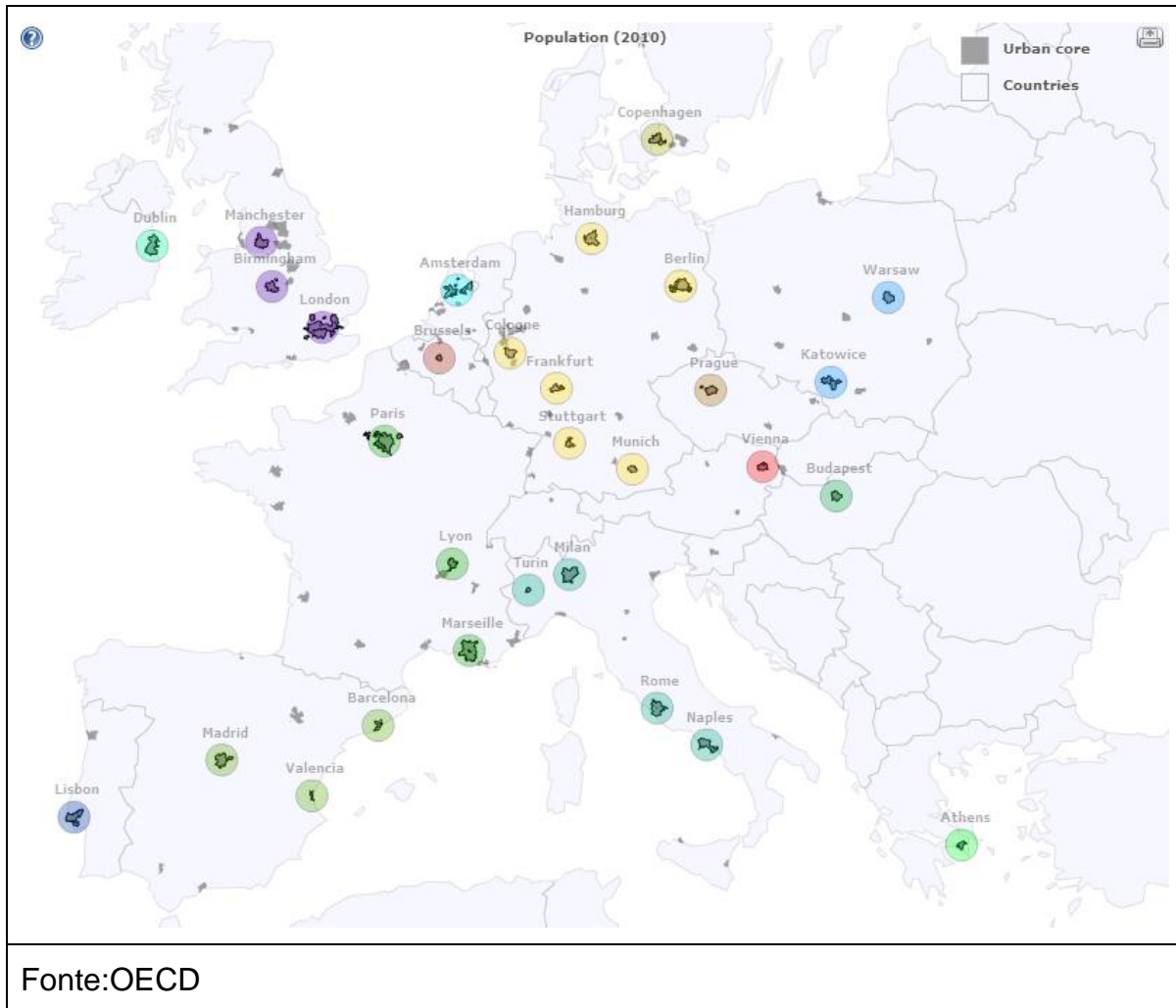
Tab. 2 - Le piccole aree metropolitane europee secondo l' OECD (v.a. e val.%)

		Totale popolazione			%		Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%)	Superfici e (km ²) 2012	Densità (abitanti per km ²) 2012
		v.a. 2012	Posizione	% sul totale nazionale	Popolazione comune centrale	Popolazione hinterland			
Rotterdam	Netherlands	1.496.629	32	8,95	58,9	41,1	0,334	1.480,0	1.011,2
Helsinki	Finland	1.476.662	33	27,34	69,6	30,4	0,71	6.350,7	232,5
Seville	Spain	1.459.567	34	3,16	56,9	43,1	1,236	4.164,3	350,5
Düsseldorf	Germany	1.427.941	35	1,74	52,2	47,8	-0,017	1.133,0	1.260,4
Kraków	Poland	1.357.206	36	3,52	55,5	44,5	0,186	3.749,1	362,0
Lille	France	1.356.218	37	2,14	82,5	17,5	0,244	1.453,1	933,3
Porto	Portugal	1.306.773	38	12,4	81,6	18,4	0,197	951,5	1.373,3
Oslo	Norway	1.261.977	39	25,31	48,5	51,5	1,48	7.099,2	177,8
Toulouse	France	1.261.946	40	1,99	57,3	42,7	1,732	5.242,1	240,7
Mannheim	Germany	1.235.571	41	1,51	39,9	60,1	-0,226	1.949,8	633,7
Hanover	Germany	1.220.106	42	1,49					

Dortmund	Germany	813.821	69	0,99	69,7	30,3	-0,579	547,9	1.485,4
Duisburg	Germany	801.951	70	0,98	72,9	27,1	-0,532	671,3	1.194,6
Strasbourg	France	767.542	71	1,21	61,4	38,6	0,559	2.030,9	377,9
Bologna	Italy	754.387	72	1,24	49,2	50,8	0,582	2.036,1	370,5
Essen	Germany	749.117	73	0,92	90,2	9,8	-0,524	344,7	2.173,5
Bonn	Germany	748.172	74	0,91	48,5	51,5	0,139	1.066,7	701,4
Edinburgh	United Kingdom	744.798	75	1,18	67,4	32,6	0,839	1.279,6	582,1
Utrecht	Netherlands	735.208	76	4,39	44,2	55,8	1,225	622,7	1.180,7
Liege	Belgium	733.071	77	6,61	51,4	48,6	0,451	1.414,2	518,4
Florence	Italy	727.903	78	1,2	49,2	50,8	0,315	1.737,9	418,9
Bratislava	Slovak Republic	722.106	79	13,36	59,7	40,3	0,411	2.600,7	277,7
Genova	Italy	711.715	80	1,17	82,0	18,0	-0,315	1.113,6	639,1
Rouen	France	705.240	81	1,11	70,5	29,5	0,422	2.870,1	245,7
Eindhoven	Netherlands	694.610	82	4,15	44,5	55,5	0,396	1.199,7	579,0
Rennes	France	692.289	83	1,09	58,5	41,5	1,417	3.815,7	181,4
Karlsruhe	Germany	690.984	84	0,84	42,7	57,3	0,287	1.323,9	521,9
Leicester	United Kingdom	676.119	85	1,07	71,9	28,1	1,079	1.099,2	615,1
Lublin	Poland	671.197	86	1,74	52,0	48,0	-0,014	3.222,1	208,3
Las Palmas	Spain	670.925	87	1,45	72,5	27,5	0,895	790,1	849,2
Malmö	Sweden	666.767	88	7,03	58,8	41,2	0,752	3.468,5	192,2
Grenoble	France	656.075	89	1,03	61,0	39,0	0,49	2.694,4	243,5
Montpellier	France	653.986	90	1,03	65,4	34,6	1,384	2.236,6	292,4
Cardiff	United Kingdom	652.280	91	1,03	53,7	46,3	0,77	736,9	885,2
Brno	Czech Republic	642.615	92	6,12	57,5	42,5	0,246	2.359,2	272,4
Bochum	Germany	634.134	93	0,77	80,0	20,0	-0,928	319,9	1.982,5
Catania	Italy	627.045	94	1,03	46,6	53,4	0,215	609,3	1.029,1
Graz	Austria	620.587	95	7,35	43,4	56,6	0,964	3.074,2	201,9
Linz	Austria	611.622	96	7,24	31,4	68,6	0,408	3.523,7	173,6
Augsburg	Germany	602.142	97	0,74	45,3	54,7	0,332	1.803,5	333,9
Portsmouth	United Kingdom	585.604	98	0,93	89,6	10,4	0,667	428,6	1.366,3
Ghent	Belgium	584.187	99	5,27	42,8	57,2	0,668	1.017,4	574,2
Bari	Italy	580.804	100	0,95	54,4	45,6	0,242	755,0	769,3
Saarbrücken	Germany	579.516	101	0,71	30,2	69,8	-0,794	1.041,0	556,7
Aachen	Germany	577.605	102	0,71	41,1	58,9	-0,187	775,3	745,0
Ljubljana	Slovenia	576.370	103	28,04	48,4	51,6	0,801	3.145,0	183,3
Ostrava	Czech Republic	562.785	104	5,36	69,1	30,9	-0,152	931,7	604,0
Bradford	United Kingdom	557.445	105	0,88	95,4	4,6	1,107	443,6	1.256,6
Toulon	France	554.401	106	0,87	76,9	23,1	0,581	1.048,2	528,9
Münster	Germany	552.158	107	0,67	54,3	45,7	0,643	1.706,5	323,6
Venice	Italy	543.705	108	0,89	47,9	52,1	0,134	1.089,2	499,2
Freiburg im Breisgau	Germany	532.048	109	0,65	40,7	59,3	0,417	1.515,1	351,2
Tallinn	Estonia	530.640	110	39,61	75,1	24,9	-0,013	4.326,3	122,7
Saint-Étienne	France	522.965	111	0,82	71,2	28,8	0,173	1.799,5	290,6

Fonte: elaborazione Censis su dati OECD-Metropolitan Areas Database

Fig. 1 - Le grandi aree metropolitane europee



3. LA SCELTA DI UN “GOVERNO METROPOLITANO”

I criteri di individuazione delle aree metropolitane afferiscono a scelte di natura scientifica. Esiste certamente un dibattito al riguardo, ma i principi generali godono di ampia condivisione. Per contro, non esistono in Europa criteri univoci per individuare i territori che necessitano di un “governo metropolitano”. A dire il vero non esistono neppure criteri adottati univocamente a livello di singolo Paese. Il problema ha natura tecnico-politica e, nella gran parte dei casi, viene affrontato caso per caso.

Sicuramente una qualche forma di “governo metropolitano” (ovvero un assetto dei poteri istituzionali locali diversi dal comune) serve ed ha senso quando l’organizzazione amministrativa locale è palesemente inadeguata per il governo di un vasto aggregato a diffuso carattere urbano. In questi casi si può legittimamente porre la questione di un nuovo livello di governo che possa affrontare - offrendo adeguata rappresentazione di tutte le istanze locali - i problemi di una realtà territoriale oggettivamente più complessa delle altre intervenendo sullo sviluppo economico, sui flussi di merci e persone, sulla pianificazione territoriale di un vasto aggregato urbano.

Tuttavia la creazione di un tale livello di governo, la definizione dei suoi confini, dei suoi poteri, delle sue regole di funzionamento, non possono essere decisi a tavolino ed applicati con un atto deliberativo ma devono discendere dalla progressiva affermazione di un “sentimento metropolitano” che pervade i corpi sociali ed economici che la compongono. Dal centro del sistema politico amministrativo tali valori devono/possono essere riconosciuti e sostanzati. L’istituzione di un governo metropolitano è dunque l’atto formale che riconosce un processo sostanziale.

D’altra parte, nello scenario europeo, ogni assetto di governo metropolitano esistente è un *unicum* che discende da un impasto di ragioni storiche, di assetti amministrativi, di scelte condivise e maturate progressivamente.

Raramente si è tentato di individuare ad applicare su contesti urbani selezionati su base demografica modelli di governo e criteri di funzionamento definiti a livello statale da applicare univocamente.

4. GLI ASSETTI METROPOLITANI IN EUROPA

Nell'esperienza europea, i singoli Paesi non hanno mai inteso riorganizzare il proprio assetto amministrativo istituendo specifici "enti metropolitani" (come sembra invece accadere per le istituende "città metropolitane" di cui si dibatte oggi nel nostro Paese). Piuttosto sono stati assegnati status specifici a singoli territori (è il caso delle città-Länder tedesche o della comunità autonoma di Madrid) o si è riconosciuta la legittimazione di specifici territori ad associarsi per gestire assieme le problematiche di carattere metropolitano (è il caso di Barcellona o delle città francesi). D'altra parte è evidente che il riconoscimento di uno status speciale perde la sua specialità se deciso dall'alto ed applicato univocamente in base a tecnicismi o opportunità politiche.

Ma qual è oggi il panorama europeo? Intanto c'è da dire che le esperienze in essere sono numericamente molto limitate e riguardano essenzialmente città molto grandi, spesso con un ruolo di capitali o di cosiddette *global cities*.

Oggi si rilevano scelte molto differenti, ma riassumibili nei seguenti modelli:

- quello adottato a Londra, sostanzialmente l'unico caso di governo metropolitano definito per legge. In questo caso la GLA (Greater London Authority) con il Sindaco di Londra e la London Assembly (istituiti nel 2000) organizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi (Boroughs);
- quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche. Si tratta di città-stato (o città-regione) con riconoscimento di una specifiche personalità giuridiche che detengono poteri in alcune materie (si pensi ai trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con le singole amministrazioni locali;
- quello di impronta cooperativa dove l'area metropolitana è un ambito territoriale di cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali (si pensi al caso di Barcellona)

Quello di Parigi, una città-dipartimento con un sindaco e 20 arrondissement (con un ruolo puramente amministrativo) ma che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Ile de France (o Region Parisienne). E quella di "Paris Métropole" libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi.

Nella tavola 1 si sintetizzano le esperienze delle grandi aree metropolitane europee che dispongono attualmente di un modello di governo metropolitano.

Se questo è lo scenario europeo, appare davvero singolare e anomalo che nel contesto italiano si pensi di istituire rapidamente i nuovi enti "città metropolitana" in un numero consistente di realtà urbane (per la gran parte difficilmente connotabili come aree metropolitane nel senso prima descritto della classificazione OECD) e dotarli rapidamente di nuovi poteri di governo territoriale.

E' fin troppo evidente che ciò corrisponde alle contingenze di cui si è detto in apertura. L'individuazione di eventuali criteri univoci non risolverà il problema. Mancano le dimensioni demografiche, manca il dibattito locale, manca il sentimento metropolitano.

Ed anche la gestione di potenziali risorse comunitarie per le aree urbane non può essere la ragione istitutiva di un nuovo ente. Non si può proporre una stagione della città metropolitane come se si trattasse di una nuova stagione dei piani strategici. Ricordiamo che in quel caso ogni realtà urbana si sentì legittimata a produrre il proprio piano anche quando le dimensioni della città non lo giustificavano in alcun modo.

Tav. 1 – Aree metropolitane europee dove esiste un “governo metropolitano”

Città principale	Denominazione	Tipologia	Articolazione	Dati dimensionali
Londra	Greater London Authority - GLA	Ente autonomo, con ruolo di indirizzo strategico e poteri relativi a trasporti, sviluppo economico e sicurezza. Istituita nei termini attuali nel 2000, comprende un'assemblea elettiva e la figura del Sindaco, eletto ogni 4 anni.	Suddivisa in 33 distretti (la City ed i 32 London boroughs)	Superficie: 1.570 km ² Popolazione: 8,2 milioni di abitanti
Berlino	Landes Berlin	Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo) La Costituzione del Landes Berlin è del 1995	Suddivisa in 12 distretti	Superficie: 890 km ² Popolazione: 3,4 milioni di abitanti
	Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg	Soggetto che coordina sinergicamente le politiche di Berlino e quelle del Land di Brandeburgo per quanto riguarda alcuni temi strategici comuni	Comprende Berlino e Potsdam e altri 67 comuni	Superficie: 30.700 km ² Popolazione: 6 milioni di abitanti
Amburgo	Freie und Hansestadt Hamburg	Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo) Istituita nel 1949	Suddivisa in 7 distretti (Bezirk)	Superficie: 755 km ² Popolazione: 1,8 milioni di abitanti
	Metropolregion Hamburg	Coordinamento di distretti che circondano Amburgo e afferenti a diversi lander Istituita nel 2006	Suddivisa in 15 distretti	Superficie: 26.100 km ² 5 milioni di abitanti
Amsterdam	Metropoolregio Amsterdam - MRA	Comprende la città di Amsterdam e parte delle province di North Holland e Flevoland Istituita nel 2007	37 comuni	Superficie: 1.605 km ² Popolazione: 2,4 milioni di abitanti
Vienna	Stadt-Wien	E' uno dei 9 bundeslander, quindi una regione autonoma dotata di poteri legislativi Il sindaco è anche il governatore del Land	23 distretti	Superficie: 415 km ² Popolazione: 1,7 milioni di abitanti
Parigi	Ile de France (region parisienne)	Regione istituita nel 1976. Come le altre 21 regioni della Francia non ha potere legislativo ma solo regolamentare	1.301 comuni	Superficie: 12.000 km ² Popolazione: 11,8 milioni di abitanti

				milioni di abitanti
	Paris Métropole	Creata nel 2009 come “syndicat mixte ouvert d'études”, libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi	152 comuni 45 enti a scala intercomunale	Superficie: 1.580 km ² Popolazione: 8,1 milioni di abitanti
Lione	Grand Lyon (Communauté Urbaine de Lyon)	Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale) Istituita nel 1969 Il Presidente è tradizionalmente il sindaco del capoluogo	58 comuni	Superficie: 520 km ² Popolazione: 1,3 milioni di abitanti
Marsiglia	Marseille Province Metropole MPM	Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale) Istituita nel 2000	18 comuni	Superficie: 610 km ² Popolazione: 990mila abitanti
Madrid	Comunidad de Madrid	Comunità autonoma (regione autonoma) Coincidente con la Capitale e la sua area di influenza Istituita nel 1983	179 comuni	Superficie: 8.030 km ² Popolazione: 6,5 milioni di abitanti (più della metà nella capitale)
Barcellona	Area Metropolitana de Barcelona - AMB	Associazione di comuni Istituita nel 2010	36 comuni	Superficie: 640 km ² Popolazione: 3,2 milioni di abitanti

Fonte: Censis 2014

