

## CITTÀ METROPOLITANA: BUROCRAZIA, AMMINISTRAZIONE E GOVERNO

CARLO TORSSELLI<sup>1</sup>, CHETI PIRA<sup>2</sup>

### SOMMARIO

Il contributo intende approfondire criticamente alcuni aspetti della Legge Delrio 56/2014 sulla città metropolitana (CM) e sugli Statuti di CM che ne sono derivati. In particolare, si riflette su implicazioni della trasformazione per molti versi fittizia delle Province in CM e sulla situazione ibrida dei responsabili degli enti, generata da due livelli elettivi: nel primo si selezionano “amministratori”, nel secondo si richiedono agli stessi soggetti soprattutto capacità di “governo”. Ne consegue anche un super-impegno politico-professionistico, probabilmente sovradimensionato rispetto alle reali possibilità operative degli amministratori, da utilizzare in attività di indirizzo e pianificazione oltre che di gestione. Laddove alla CM occorrerebbe una struttura amministrativa solida, si rischia una diluizione nei Comuni o nelle Unioni di quanto presente nelle vecchie Province. Dai disegni di legge regionali dagli Statuti emerge una sottostima inerente ai possibili conflitti di interessi, spesso intesi del tipo controllore-controllato e non sostanziale, relativi ad un eventuale conflitto “personale” tra gli interessi localistici e quelli dell’intera CM, in capo agli stessi amministratori, tra il considerare prioritarie le istanze discendenti direttamente dal consenso polare o quelle individuate in seconda battuta dopo elezioni indirette.

#### 1. Introduzione

Con la L. 56/2014, “in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione”<sup>3</sup>, il legislatore ha proceduto ad un primo riordino della disciplina sulle Province e istituito le Città Metropolitane (CM) come nuovi enti di governo di aree vaste, con funzioni proprie di programmazione e gestione del territorio. Le Regioni hanno definito proposte di legge – in taluni casi già approvate - su assetto e regolamentazione delle CM, volte soprattutto ad evitare il vuoto amministrativo circa funzioni prima attribuite alle Province. Inoltre, delle dieci CM riguardanti le Regioni a statuto ordinario, a parte la città di Reggio Calabria che avrà una partenza posticipata rispetto alle altre, e la città di Venezia, commissariata fino alle elezioni amministrative dello scorso giugno, le altre otto hanno provveduto per tempo all’approvazione

---

<sup>1</sup> ECOTER s.r.l., via Porcile 3, 09124 Cagliari, e-mail: carlotorselli@gmail.com.

<sup>2</sup> ECOTER s.r.l., via Porcile 3, 09124 Cagliari, e-mail: ing.cheti.pira@gmail.com. Il contributo rientra tra le attività di ricerca svolte con il sostegno della Regione Autonoma della Sardegna attraverso una Borsa di Ricerca finanziata con fondi a valere sul POR Sardegna FSE 2007-2013.

<sup>3</sup> L. n. 56/2014, art. 1, comma 5

dei rispettivi Statuti della Città Metropolitana e hanno cominciato ad agire in tal senso. Tuttavia, dall'analisi di quanto avvenuto successivamente all'approvazione definitiva della legge Delrio, appare evidente la preoccupazione di fornirne un "surrogato" delle Province, piuttosto che una effettiva semplificazione e riordino del sistema degli EELL. Nel panorama nazionale, dopo i ripensamenti della Sicilia, solo la Sardegna – pur nelle more di una piena formalizzazione della CM di Cagliari – si sta attrezzando per un riordino complessivo del sistema degli EELL e della CM, introducendo per essa un "modello ristretto" non coincidente con i precedenti confini provinciali.

## **2. L'istituzione delle Città Metropolitane: aspetti innovativi della L. 56/2014 e forti perplessità su alcuni contenuti o possibilità di attuazione**

Certamente la L. 56/2014 ha accelerato il processo di riforma dell'ordinamento degli EELL, provvedendo, in particolare, alla riallocazione di funzioni tra gli enti di area vasta: Province e CM.

Nel recente passato, con i Decreti Legge 201/2011 e 95/2012 (Cittalia, 2013), si era intervenuto sulla materia in risposta ad un diffuso orientamento nazionale e internazionale (nonché per le pressanti richieste provenienti dall'Unione Europea) volto a ridurre i costi della politica e ad aumentare la sostenibilità della finanza pubblica. Tuttavia, la censura della Corte Costituzionale n. 220/2013 aveva vanificato quei tentativi soprattutto per due ordini di motivi: il primo riguarda l'inammissibilità della modalità "decreto legge" per modificare l'ordinamento degli EELL e la loro conformazione territoriale; il secondo, la violazione del disposto costituzionale (art. 133) che impone un'iniziativa dal basso (dai Comuni) per le modifiche delle circoscrizioni provinciali.

Con il fallimento di tali esperienze, che avevano creato grosse aspettative nell'opinione pubblica, probabilmente ben al di là della sostanza, si è proceduto con legge ordinaria, la L. 56/2014, che ha mantenuto invariata l'attuale conformazione territoriale e ha lasciato ai Comuni la facoltà di mettere in discussione il loro posizionamento nei nuovi enti. Il dettato normativo, in sostanza, non modifica la conformazione delle Province esistenti e questo condiziona la natura e l'operatività delle CM, in quanto nell'azione del legislatore sono venute meno quelle analisi, considerazioni e proposte che negli anni avevano ipotizzato per esse confini e competenze *ad hoc*.

Contemperare il mantenimento di impegni che – più nell'immaginario collettivo che nella realtà – avrebbero consentito efficientamento e semplificazione della macchina amministrativa e di governo, unitamente alla riduzione e al miglioramento della qualità della spesa pubblica, ha portato ad un provvedimento certamente raffinato dal punto di vista giuridico, tale da resistere alle contestazioni di incostituzionalità sollevate da alcune Regioni). Tuttavia, proprio per questo, ne sono discese norme orientate e subordinate a logiche di sostenibilità istituzionale a scapito di attente proposizioni sul piano delle compiti e delle modalità operative da attribuire agli enti, in ragione di una precisa lettura territoriale di tipo funzionale e/o di omogeneità e coesione sul piano storico, geografico, economico e paesaggistico in senso lato.

Di conseguenza, per non turbare assetti territoriali con azioni necessariamente complesse e non sempre condivise in passato, probabilmente all'origine di una sostanziale inconcludenza teorica e decisionale dei decenni scorsi, si è giunti ad un assetto di base (teoricamente variamente rivisitabile e adeguabile nella direzione di cui sopra) nel quale le Città Metropolitane assumono praticamente l'aspetto di una "Provincia metropolitana", cioè di una Provincia al cui interno è presente una CM che spesso ne guida le sorti.

Non vi è dubbio che la legge sia caratterizzata da una forte flessibilità, potenzialmente in grado di consentire l'adeguamento degli enti alle situazioni locali, ma non è automatico che la vasta gamma di opzioni a disposizione, comunque combinate, diano risultati coerenti e valide dal punto di vista teorico e operativo. Non solo, la scelta di strade alternative a quella di più semplice e immediata realizzazione – già tracciata come soluzione a portata di mano – con la fatica e la dilatazione dei tempi per la sua individuazione e costruzione, ha scoraggiato i più, anche per la paura dell'accusa di poter apparire come affossatori di una riforma – pur discutibile, anche in senso positivo e propositivo – e di determinare lunghi periodi di *vacatio* amministrativa e di governo.

## 2. 1. *L'affermarsi dell'idea di Città Metropolitana tra le istituzioni*

Passando attraverso varie declinazioni linguistiche quali, ad esempio, quelle di area vasta o di area metropolitana, con implicazioni di diversa natura, la Città Metropolitana ha suscitato l'interesse di varie discipline che ne hanno sottolineato di volta in volta sfaccettature non sempre componibili o conciliabili.

In tal senso, sulla definizione di CM, anche il raffronto con le realtà europee risulta complicato (OCSE, 2012; ESPON, 2013; Eurostat, 2015), in quanto non supportato da criteri oggettivi e condivisi. Pur nella varietà (Carrer, Rossi, 2014), tuttavia, alcuni elementi caratterizzanti sono riconducibili ad una adeguata dimensione geografica e demografica (densità abitativa superiore ad una certa soglia), ad una concentrazione di attività produttive e, soprattutto, ad un forte grado di interdipendenza tra i centri dell'area<sup>3</sup>.

Con l'entrata in vigore della L. 142/1990, per le Città Metropolitane (allora si parlava di aree metropolitane) ivi individuate, si era cercato di definire una delimitazione territoriale ma solo Bologna (confini coincidenti con quelli provinciali), Firenze (confini coincidenti con quelli delle province di Firenze, Prato e Pistoia), Genova (confini coincidenti con l'area vasta) e Venezia (confini coincidenti con quelli di cinque Comuni) erano riuscite a formalizzarla (Florio, Esposito, 2012).

Negli altri casi sono rimaste ipotesi di delimitazione oscillanti tra ambiti ristretti ed allargati rispetto ai confini provinciali. Quasi ovunque era presente un'intensa attività di pianificazione strategica, talvolta promossa, oltre che dai Comuni, anche dalle Province, in riferimento alle aree metropolitane. Inoltre, la partecipazione al processo di pianificazione da parte di talune Province può essere considerato sintomatico di un certo loro malessere, di interrogativi sulla loro funzione e sul loro futuro, nonché della ricerca di un diverso spazio geografico-funzionale-istituzionale nel quale avere un ruolo ed esprimere un potenziale, in alternativa alla soppressione da più parti periodicamente ventilata o invocata.

Ritornando all'attualità, la differenziazione tra i due enti – Provincia e CM – disegnata dalla L. 56/2014, appare debole e, in riferimento a determinati aspetti, quasi forzata. Ciò trova conferma nell'estrema flessibilità operativa attribuita ai legislatori regionali nella sua applicazione. La legittimità costituzionale della legge Delrio, sancita dalla Corte con la sentenza n. 50/2015, si basa proprio sulla possibilità che tutti i soggetti istituzionali “possano” esercitare il loro ruolo, oltre a permettere adeguamenti alle situazioni locali, purché “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”, anche verso direzioni disperate, per poi mantenere sostanzialmente invariata la conformazione territoriale di partenza.

Rispetto alle funzioni fondamentali attribuite dalla L. 56/2014 (art. 1 commi 44, 85, 86) si può rilevare per le Province la conferma di taluni compiti e per le Città Metropolitane quello di una più incisiva azione di governo dell'area di pertinenza. In ogni caso, anzitutto, “alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province” (c. 44) nonché un altro pacchetto di funzioni fondamentali individuato dalla 56/2014, che dovrebbero risultare elementi caratterizzanti e di differenziazione rispetto alle Province.

Tuttavia, al di là delle funzioni ereditate dall'ente preesistente, tale differenziazione appare talvolta forzata e strumentale poiché, come si vede in Tabella 1, talvolta la Legge affida alle Province e alle CM funzioni simili, come quelle inerenti alla pianificazione territoriale e a quella strategica; in altri casi le funzioni affidate ai due Enti riguardano la stessa materia ma sono declinate con sostanziali differenziazioni, come ad esempio per la mobilità; in altri casi ancora, sono attribuite funzioni esclusive all'uno o all'altro ente, come la gestione dell'edilizia scolastica e la tutela e valorizzazione dell'ambiente, in capo alle Province ma non alle CM. Risulta agevole e di facile lettura, in questo senso, la seguente tabella comparativa delle due situazioni che si vanno a creare.

---

<sup>3</sup> In questo senso si sono rivolti, tra gli altri, gli studi sollecitati dall'UE attraverso l'iniziativa ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) e le elaborazioni di EUROSTAT (Metropolitan Regions), e dall'OCSE (Competitive Cities in the Global Economy). In particolare si possono sottolineare le analisi che hanno condotto all'individuazione delle Functional Urban Areas (FUAs), partendo dalle Morphological Urban Areas (MUAs) e dalle loro interrelazioni di carattere economico e lavorativo, svincolate da considerazioni di tipo politico e amministrativo.

*Tabella 1 - Raffronto tra le funzioni fondamentali attribuite alle città Metropolitane e alle Province dalla L. 56/2014 (art.1)*

<i>Città metropolitana</i>	<i>Provincia</i>
Adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano (comma 44 lettera a))	Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo (comma 86 lettera a))
Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (comma 44 lettera c)).	
Pianificazione territoriale generale (comma 44 lettera b))	Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza (comma 85 lettera a))
Mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano (comma 44 lettera d))	Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, ... nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente (comma 86 lettera b))
Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio (comma 44 lettera e))	
Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (comma 44 lettera f)).	
	Programmazione provinciale della rete scolastica (comma 85 lettera c))
	Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (comma 85 lettera d))
	Cura delle relazioni istituzionali (comma 86 lettera b))

Fonte: nostra elaborazione rispetto alle funzioni indicate dalla L. 56/2014

Rimane ancora irrisolta, o rafforzata, l'antica ambiguità della Provincia, sempre in bilico tra l'essere un'articolazione dello Stato o un ente di rappresentanza diretta dei cittadini, cioè un ente di gestione/amministrazione o un ente di governo.

Ora, con l'introduzione del meccanismo elettivo di secondo livello, laddove praticato, ci si allontana sensibilmente da questa seconda interpretazione, coinvolgendo anche le CM, almeno in prima battuta, in tale modalità elettiva e trasmettendo anche a queste ultime elementi di ambiguità già propri delle Province. Infatti, se l'elezione indiretta degli organi può apparire in linea con gli aspetti associativi dei Comuni facenti parte della CM, da un altro lato sottolinearne i compiti di governo sarebbe rafforzato dal suffragio universale. In realtà, questa modalità può essere praticata in un secondo tempo, introducendo apposita norma negli Statuti, a patto che "si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni".

L'estrema varietà nel numero di Comuni costituenti le CM discende certamente, oltre che dalle logiche amministrative che hanno portate alle precedenti delimitazioni, anche da oggettive caratteristiche peculiari delle diverse situazioni, difficilmente riconducibili a criteri di nuove composizioni territoriali validi per tutti.

Tabella 2 – Alcuni dati sulle CM italiane

<i>Città Metropolitana</i>	<i>n. di Comuni</i>	<i>Superficie (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Abitanti Città Metropolitana</i>
Genova	67	1.839	862.175
Roma	121	5.352	4.342.046
Palermo	82	4.992	1.276.525
Milano	134	1.575	3.196.825
Torino	315	6.829	2.291.719
Bologna	56	3.702	1.004.323
Firenze	42	3.514	1.012.180
Messina	108	3.247	645.296
Cagliari	16	1.114	423.340
Reggio Calabria	97	3.183	557.993
Napoli	92	1.171	3.118.149
Venezia	44	2.462	858.198
Catania	58	3.552	1.116.917
Bari	41	3.821	1.266.379
<i>totale</i>	<b>1.273</b>	<b>46.354</b>	<b>21.972.065</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT al 1 gennaio 2015

Nel panorama delle CM, il caso estremo è quello di Torino che, rispetto alla “Conferenza Metropolitana” del 2003 con 38 Comuni, ora consta di ben 315 Comuni. L’eterogeneità dell’aggregazione e la sua rispondenza a logiche istituzionali piuttosto che a considerazioni funzionali, relazionali ed economiche, trova conferma nello Statuto approvato dal Consiglio metropolitano il 1 aprile 2015, che individua 11 “zone omogenee”<sup>4</sup> all’interno della CM. Di queste, una è costituita dal nucleo cittadino di Torino, tre da aggregazioni di territori strettamente metropolitani contigui alla prima, le altre zone omogenee sono aggregazioni che finiscono con ricomprendere il restante territorio (ex) provinciale. Proseguendo su questa logica, appare quasi ineluttabile che esse possano essere sì “caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti” (Statuto, art. 27) ma che in quella sede manchino riferimenti espliciti ad altri elementi aggreganti, che potrebbero risultare contraddittori con l’approccio di coesione (come carattere minimo, se non di interdipendenza!) fin qui seguito<sup>5</sup>. Ne risulta macchinosa l’articolazione in sub-organismi che “reggono” le zone omogenee, in rapporto a possibili deleghe di funzioni e relative strutture decentrate, e per organizzare in forma associata taluni servizi comunali. La situazione limite di Torino non è generalizzabile al panorama nazionale delle CM, ma la possibilità di introdurre le zone omogenee con gli Statuti è contenuta nella Legge<sup>6</sup> ed è stata diffusamente adottata.

<sup>4</sup> Costituiscono l’articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

<sup>5</sup> Infatti, la definizione delle undici zone omogenee è stata fatta dal Consiglio metropolitano con apposito provvedimento, che ha individuato la città di Torino, tre zone omogenee costituite da gruppi di comuni dell’area metropolitana e sette altre zone omogenee nel territorio.

<sup>6</sup> L. 56/2014, art. 1, comma 11.

Come si è già accennato, tranne Firenze e Bologna, le altre CM hanno “dovuto” ricorrere all’istituzione di zone omogenee per poter tener conto di peculiarità proprie di porzioni del territorio inglobate dalla CM. Appare sostanzialmente una contraddizione in termini il fatto che una istituzione che dovrebbe discendere dal riconoscimento di caratteri “metropolitani” ad un’area più vasta di quella strettamente cittadina, al fine di ricondurre a logiche comuni il governo di problematiche e di situazioni fortemente interdipendenti e che coinvolgono una pluralità di enti locali, si ritrovi dilatata in modo abnorme così da dover contemperare ad esigenze estremamente variegata.

Di qui è discesa anche la necessità di introdurre nuovi pseudo-organismi (in luogo della semplificazione cercata) che possano dare una qualche voce a questi sub-ambiti territoriali, che quasi ovunque saranno oggetto di apposito regolamento. Si vedano, ad esempio, a Roma, i portavoce delle zone omogenee e il coordinamento dei portavoce nell’ambito della Conferenza; a Torino, l’Assemblea dei Sindaci della zona omogenea, con relativo portavoce e Collegio dei portavoce; a Milano, ove le zone omogenee – da regolamentare – devono esprimere parere obbligatorio sugli atti che le riguardano; a Napoli, con le Assemblee e l’espressione di pareri sugli atti del Consiglio che le riguardano.

### **3. Gli Statuti delle Città Metropolitane**

A questo punto dell’analisi è utile e necessario procedere ad un rapido esame di taluni aspetti degli Statuti delle CM, sia per sottolinearne alcuni spunti originali che, soprattutto, per soffermarsi sulle problematiche di omologazione con l’ente Provincia e di complicazione/velleità degli assetti organizzativi che vanno emergendo.

Come si è già accennato, otto CM su dieci (relative alle Regioni a Statuto ordinario; mancano all’appello Venezia e Reggio Calabria) si sono dotate dello Statuto previsto nella L. 56/2014 ed hanno cominciato ad attuarlo.

In generale si rilevano differenti approcci nella redazione degli Statuti, andando da formulazioni estremamente sintetiche che vanno poco oltre il richiamo alla L. 56/2014 (v. ad es. Firenze, con richiamo anche alla relativa legislazione regionale), ad altre che declinano minuziosamente una molteplicità di aspetti amministrativi (v. i 70 articoli dello Statuto milanese).

In alcuni casi si risolvono situazioni pratiche rimandando a pochi nuovi regolamenti o, in alternativa, agli esistenti regolamenti provinciali; in altre situazioni, come ad esempio Bari, si arriva ad individuare la necessità di almeno 14 differenti regolamenti.

Quasi ovunque si fa generoso impiego di verbi quali “promuovere, favorire, perseguire, ...”, a proposito di una pluralità di dichiarazioni di intenti o la dichiarazione di principi che, talvolta, forniscono particolari sottolineature e prese di posizione originali. In questo senso possono essere citati: “assicurare il diritto universale all’acqua potabile” (St. Torino, art. 1, c.5, lett. n); l’affermazione del “diritto di tutti i cittadini di accedere alla rete internet” (St. Bologna, art. 11, c.1); partecipazione alle consultazioni referendarie dei residenti “appartenenti” a Stati dell’Unione Europea e “altresì” dei cittadini “provenienti da Paesi non appartenenti all’Unione Europea che siano residenti nei Comuni della Città metropolitana alla data di indizione del referendum e titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e in assenza di condanne penali che impediscano l’elettorato attivo, secondo la normativa italiana vigente” (St. Milano, art. 7, c. 4); non poter “istituire enti strumentali e società di diritto privato o assumere partecipazioni in enti e società diverse da quelle già esistenti, con esclusione di quelle senza scopo di lucro” (St. Firenze, art. 18, c. 1). Su quest’ultima posizione converge la sola CM di Roma, al contrario di tutte altre CM, pur facendo salvo “il caso in cui ciò sia strettamente necessario al fine di assicurare una più efficiente modalità di gestione dei servizi pubblici diretti all’utenza”.

In senso non proprio coerente con gli obiettivi di semplificazione e snellimento della macchina organizzativa si muove anche l’assegnazione di un ruolo permanente alla Conferenza metropolitana. Dall’originale compito di adottare o meno lo Statuto metropolitano, si passa alla previsione di una struttura permanente in costante attività, anche se con ruoli propositivi e consultivi, talvolta anche con articolazioni in commissioni di lavoro. La necessità di acquisirne spesso il parere, di aspettarne il pronunciamento e,

soprattutto, il rischio che si inneschino scelte anche solo parzialmente in contraddizione con quelle del Consiglio metropolitano, potrebbero costituire motivo di rallentamenti e di conflitto.

Al contrario, dove invece la semplificazione può risultare eccessiva, si rileva come il potere per così dire “esecutivo” è concentrato nelle mani del Sindaco, che può delegare a singoli Consiglieri alcuni dei suoi poteri. Tuttavia, non è prevista l’esistenza di un organismo collegiale in qualche modo simile ad una Giunta (Comunale o Provinciale). Talvolta si cerca di soddisfare una diffusa richiesta di raccordo tra questi soggetti ipotizzandone talvolta un surrogato. In questa direzione vanno lo “organismo di coordinamento” di Torino; la “Conferenza dei Consiglieri delegati” di Napoli; il “Coordinamento dei Consiglieri delegati” di Bari. Meno comprensibile, ma sintomatico del disagio o della necessità sopra citati, appare il richiamo al “rispetto del principio di collegialità” per Sindaco, Vicesindaco e Consiglieri delegati, presente negli Statuti di Milano e Roma (rispettivamente art. 22 e art. 23) in totale assenza di un organo collegiale.

Alcuni altri aspetti organizzativi e sostanziali discendenti dagli Statuti meritano un approfondimento puntuale e riguardano, in generale:

- l’introduzione di un nuovo concetto e di nuove prassi relativi alla Pianificazione Strategica;
- la scelta di tre Città Metropolitane – Roma, Milano e Napoli – di procedere all’elezione diretta del sindaco e del Consiglio metropolitano.

Una ulteriore singolarità di grande rilievo nel panorama italiano delle Città Metropolitane è costituita dalla situazione della Città Metropolitana di Cagliari, per la quale il disegno di legge regionale che ne prevede la definitiva istituzione prospetta un generale riordino degli enti locali della Sardegna e adotta un “modello ristretto” della CM, che appare in grado di recuperare e far vivere buona parte delle motivazioni originarie – nel senso di omogeneità, coesione, relazioni di varia natura, caratteristiche funzionali, ecc. – che hanno aperto e guidato quella *vision* associativa, programmatica e istituzionale.

#### **4. Il Piano strategico delle CM**

Tra le funzioni fondamentali che la L. n. 56/2014 attribuisce alle CM c’è la redazione del piano strategico triennale per il territorio metropolitano, strumento utile allo “sviluppo strategico del territorio metropolitano” (c.2 art.1), che si declinerà con le politiche attive di “promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città”.

Nelle aspettative, il piano strategico della CM può superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale, finora rivolta al massimo ad un coordinamento territoriale fine a se stesso, se potrà assumere una connotazione in termini di azioni e politiche non separate, monitorabili e adeguate alle differenze di contesto. In tal senso, il livello della CM può essere quello adeguato alla definizione di politiche pubbliche e di progetti territoriali per mettere a fattor comune energie, risorse e prospettive di sviluppo. Infatti, molte problematiche riguardanti il territorio richiedono di essere affrontate a una scala opportuna, che spesso travalica ambiti e competenze della pianificazione comunale, e in passato non sono state affrontate in maniera idonea dalla pianificazione provinciale.

Tematiche quali ambiente, paesaggio, reti tecnologiche ed infrastrutturali, coordinamento di servizi e, più in generale, valorizzazione di risorse territoriali devono necessariamente essere trattate ad un livello di area vasta (Pompilio, 2009).

Tuttavia, per definizione, anche secondo le indicazioni date nel contesto della programmazione dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dei Fondi strutturali 2000-2006<sup>7</sup>, <sup>8</sup> il piano strategico è un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo della città e del suo territorio in una visione di medio e lungo

<sup>7</sup> Costituiscono l’articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

<sup>8</sup> Si vedano, a tal proposito, i caratteri fondativi di un piano strategico indicati nel documento “Tavolo inter-istituzionale per la “riserva aree urbane” del F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E n°20/04” disponibile online su <http://www.regione.puglia.it/web/files/programmazione/orientamentiPS.pdf> (ultimo accesso 20 luglio 2015)

periodo, attraverso un processo che aggrega e coinvolge tutta la comunità locale, per la costruzione condivisa di scenari e progetti. Negli ultimi anni esso ha accompagnato, come strumento di pianificazione volontario, le trasformazioni economiche, sociali e ambientali di molte città europee e italiane, mettendo in atto processi partecipativi e inclusivi di tutte le forze presenti sul territorio e configurandosi come un incubatore di politiche e strategie di sviluppo condivise.<sup>9</sup>

La trasformazione del piano strategico, da strumento di pianificazione volontario a strumento di pianificazione ordinario, rappresenta una delle novità introdotte dalla L. 56/2014, assieme al fatto che lo stesso piano si rivolge alle CM e non a singole città.

L'orizzonte temporale triennale appare però inadeguato per la definizione delle strategie di sviluppo del territorio metropolitano e origina una delle – non poche – perplessità sui contenuti della Legge, poiché una pianificazione strategica così concepita potrebbe depotenziare la capacità di *governance* territoriale che si potrebbe creare in tempi dal respiro più ampio. Si ritiene, cioè, che tre anni non rappresentino un orizzonte temporale in grado di consentire un accettabile grado di concretezza per l'attivazione di progetti capaci di produrre risultati tangibili.

Dalle buone pratiche di pianificazione strategica portate avanti negli ultimi anni è emerso che l'ente promotore del piano, perché siano raggiunti risultati concreti, deve essere capace di aggregare intorno a sé vere e proprie coalizioni locali di sviluppo. Rispetto a questo, può essere utile fare una riflessione rispetto all'ambito di riferimento del piano, prendendo come esempio due piani strategici riferiti ad ambiti metropolitani. Il caso del Piano strategico dell'Area metropolitana di Torino, è senz'altro un esempio positivo in termini di lavoro collettivo, di concertazione e consultazione degli attori locali per la definizione dei temi prioritari e i principali progetti dell'agenda metropolitana al 2025. Al momento si sta lavorando alla terza generazione del piano, elaborato nelle precedenti edizioni nel 2000 e nel 2006, accompagnando con risultati positivi il processo di trasformazione urbana nella fase più acuta di transizione post-industriale.<sup>10</sup> La particolarità di Torino, come già accennato, è che il Piano strategico si riferisce solo a 38 Comuni della Città Metropolitana e non all'insieme dei 315 Comuni che coincidono attualmente con la precedente omonima Provincia.

L'adozione e l'aggiornamento annuale, ai sensi dell'art.1 comma 44 della Legge Delrio, del piano strategico triennale Torinese, per i rimanenti Comuni, dovrà avvenire successivamente, ipoteticamente organizzato per zone omogenee.

Nel caso del Piano strategico metropolitano di Bologna, adottato prima dell'entrata in vigore della L. 56/14, l'ambito di riferimento è teoricamente quello metropolitano ma nella pratica è molto incentrato sulla città di Bologna (lo si vede anche dalla denominazione) e poco alle altre città (55) componenti la Città Metropolitana omonima. Per cui la cooperazione fra città diverse, citata nelle motivazioni del perché di un piano strategico metropolitano<sup>11</sup>, appare debole e non coerente con il piano strategico di città metropolitana delineato dalla L. 56/14, il cui ambito di riferimento, a parte nel caso della Città Metropolitana “ristretta” di Cagliari, corrisponde con quello provinciale.

Da un lato si ritiene l'ambito provinciale poco adattabile all'applicazione efficace della metodologia della pianificazione strategica in termini di inclusione dei portatori di interesse, di costruzione di scenari e di definizione di obiettivi strategici. Dall'altro, si evidenzia che, per rispettare il dettato normativo della Legge Delrio sarebbe opportuno definire delle linee guida per la definizione di piani strategici riferiti agli ambiti metropolitani, coerenti con la norma.

In riferimento alla pianificazione strategica delle CM, uno dei temi più delicati è il rapporto con le amministrazioni comunali. Se il piano strategico triennale diventerà, come inteso dalla Legge, atto di

---

<sup>9</sup> Si veda a tal proposito il documento “Cos'è il piano strategico, Pianificazione strategica istruzioni per l'uso”, disponibile su <http://recs.it/it/coseilpianostrategico> (ultimo accesso 20 luglio 2015)

<sup>10</sup> Si veda a tal proposito il documento [http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino\\_Metropoli\\_2025\\_web2.pdf](http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino_Metropoli_2025_web2.pdf) (ultimo accesso 20 luglio 2015)

<sup>11</sup> Si veda a pag. 12 del documento disponibile su <http://www.cittalia.it/index.php/notizie/item/5630-un-senso-al-futuro-una-visione-condivisa-il-piano-strategico-metropolitano-di-bologna> (ultimo accesso 20 luglio 2015)



indirizzo per l'esercizio delle funzioni comunali, in ragione dei suoi contenuti, le amministrazioni comunali dovranno orientare le loro politiche complessive per renderle coerenti con esso. Il grado di coerenza e le modalità di eventuale verifica del rispetto degli indirizzi sono tutti da condividere e stabilire. In tal senso, quindi, sarà necessario superare la diffidenza e il timore di molte amministrazioni di perdere un po' della loro autonomia/sovranità, nel rispetto degli indirizzi politici dell'ente metropolitano.

## **5. Milano, Roma e Napoli: l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitani e il tema della leadership**

Gli Statuti delle Città Metropolitane di Milano, Roma e Napoli hanno previsto l'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale. Certamente, tale scelta va anzitutto nella direzione di un riconoscimento della complessità del ruolo affidato ai due organi principali della CM e della necessità che ad essi ci si possa dedicare senza avere i pesanti condizionamenti temporali e di conciliazione di interessi potenzialmente conflittuali derivanti dalla contemporanea responsabilità di guidare altro ente, come avviene dove sindaco del capoluogo e sindaco metropolitano coincidono e dove anche alcuni consiglieri possono avere il doppio incarico.

La seconda considerazione positiva è che ne deriva una maggiore autorevolezza, oltre che responsabilità, per gli eletti in maniera diretta dai cittadini.

Si può tuttavia notare che forse questa ipotesi, pur contemplata nella L. 56/2014, non era accreditata di grande considerazione, visto che al c. 24 dell'art. 1 si afferma che "L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana, anche con riferimento agli organi di cui ai commi da 12 a 18 è esercitato a titolo gratuito." Se non si trattasse di una sottovalutazione della scelta in questione, o di una svista, soprattutto per il sindaco metropolitano, ne risulterebbe estremamente svilito un ruolo tanto delicato e complesso, nonché così profondamente assorbente, carico di responsabilità e da richiedere un elevato livello di competenze ad ampio spettro, quasi che dovesse essere ricoperto come per *hobby*, nei ritagli di tempo e con la conseguente superficialità. In caso contrario, si potrebbe solo leggere un approccio demagogico che estenderebbe oltre ogni ragionevolezza la ricorrente prescrizione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Un elemento di non poco conto che si deve obbligatoriamente accompagnare al suffragio universale è disciplinato nell'art. 1, c. 22 della legge, per il quale "per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana."

I tre Statuti interessati dal problema lo affrontano in maniera diversa.

Quelli delle CM di Milano e di Napoli prevedono semplicemente che il Consiglio metropolitano si accerti del verificarsi della situazione richiesta.

Quello della CM di Roma si pone in maniera più articolata, anche perché il Comune di Roma è già organizzato in Municipi che però in quanto "Organismi di prossimità che gestiscono le attività ed i servizi finali erogati alla cittadinanza" non costituiscono le necessarie "zone dotate di autonomia amministrativa".

Va notato, per inciso, che questa definizione è decisamente più generica di quella adottata nello stesso comma in riferimento alle CM con dimensione demografica minore. Per esse infatti, si parla espressamente di "articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni". Ciò sembra implicare la possibilità, per le realtà maggiori, di esercitare sulla questione una maggiore fantasia istituzionale, con tutti i rischi che questo comporta per il rispetto del dettato costituzionale sulla materia degli enti locali, che già era stato causa di censure in riferimento ai decreti legge citati all'inizio di questo scritto. In qualche caso, come per Roma, si è parlato di "Comuni urbani", quasi come se questa denominazione potesse sottendere una nuova tipologia di ente locale da introdurre per il frazionamento dei Capoluoghi metropolitani, in grado di continuare a mantenerne comunque una qualche unità cittadina.

Con questa prescrizione sembra emergere la preoccupazione di un possibile eccesso di potere del Comune capoluogo (a causa della forza demografica) ma ne potrebbe derivare una mortificazione del riconoscimento e della valorizzazione di una reale identità e “sentimento” metropolitano (CENSIS, 2014).

Del resto, il fatto che un sindaco di capoluogo si adoperi per lo smembramento del suo Comune in più Comuni, al fine di consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, non appare esattamente in linea con un possibile orgoglio cittadino (o anche campanilismo) o con eventuali ambizioni personali, anche in caso di referendum sulla questione.

Al di là di questo inciso, riprendendo il caso della CM di Roma, all'interno di “Disposizioni transitorie” dello Statuto (art. 47), pare emergere una contraddizione quando si afferma (c.5) che “Il Consiglio si attiva, entro dodici mesi dalla elezione a suffragio universale e diretto degli organi della città metropolitana, affinché l'Assemblea capitolina deliberi l'articolazione del territorio di Roma Capitale in Comuni urbani, ai sensi dell'art. 1, comma 22, della legge n.56 del 2014.” È quindi evidente il contrasto con la norma, per la quale questo deve avvenire prima e non dopo lo svolgimento delle elezioni. Desti perplessità anche la generalizzazione dell'elezione diretta a tutti gli organi della CM, tra i quali è compresa anche la Conferenza metropolitana, che non è elettiva.

Potrebbe trattarsi di un refuso contenuto nel documento pubblicato sul sito ufficiale della CM anche perché, nel citato art. dello Statuto, al comma 4, come una ripetizione, è presente una formula più generale di quella del comma 5: “Il Consiglio si attiva affinché l'Assemblea capitolina, nell'ambito delle proprie prerogative e in coerenza con il presente Statuto, realizzi la ripartizione del territorio di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa”. Questa formulazione appare più ragionevole e coerente con la legge.

Da queste osservazioni, tuttavia, emerge un ulteriore elemento di preoccupazione in riferimento ai tempi di attuazione del processo di riforma. Infatti, durante il verificarsi di questi passaggi, in sede di prima applicazione della norma, dovrebbe essere il Sindaco del Capoluogo a gestire la fase transitoria, e poiché non può procedere ad una qualche fusione delle strutture ex-provinciali con quelle dei Comuni della CM, senza le quali gli organi che saranno successivamente eletti a suffragio universale si troverebbero senza strumenti operativi, parrebbe quasi che egli (o qualche altro soggetto di nomina regionale? o addirittura prefettizia?) debba agire come una sorta di Commissario della ex-provincia in attesa che tutte le caselle vadano al loro posto.

In sostanza ci si trova ad attuare una legge che già vive “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (art. 1, comma 5), e che produce ulteriori situazioni transitorie dai tempi non precisamente quantificabili.

Infine, a maggior ragione che negli altri casi, in presenza di organi eletti a suffragio universale, è lecito chiedersi l'utilità di mantenere in piedi la Conferenza metropolitana (Assemblea dei Sindaci), alla quale per di più viene conferito un ruolo superiore a quello (minimo) attribuito dalla legge, ancorché solo propositivo e consultivo, ma comunque in grado di allungare e complicare il processo generale di governo o, persino, di introdurre conflitti con gli altri organi.

### 5.1. *Il tema della leadership*

Si è visto come, in assenza di diversa decisione, la *leadership* della CM vada *ope legis* al Sindaco del Comune capoluogo – e implicitamente al Comune medesimo – ovvero, come hanno deciso le CM di Milano, Roma e Napoli, sia individuato a suffragio universale.

Certamente al prima strada è quella più immediatamente e facilmente praticabile, oltre che dotata di una certa ragionevolezza nell'accreditare la struttura amministrativa del capoluogo di una maggiore consistenza e di una più agevole implementazione per far fronte a nuovi e ulteriori compiti.

Tuttavia, al di là di un certo pragmatismo, poiché si tratta istituzioni amministrate/governate sulla base del consenso democratico, si rileva una sorta di carenza di motivazione – relativamente a questo aspetto – per consentire almeno una maggiore comprensione della scelta adottata/proposta.

Al contrario, su quanto avviene a valle di tutto ciò, vi è un'attenzione quasi spasmodica nel definire i meccanismi elettorali di secondo livello (peso ponderato nel voto degli amministratori, ecc.).

In tal senso, per riflettere meglio sulla natura di qualche perplessità – anche “istintiva” – emersa in alcune CM circa il ruolo ed il potere affidato al capoluogo, può essere utile soffermarsi brevemente sulla “forza demografica” del capoluogo all'interno della CM. Del resto, la consistenza della popolazione è l'elemento più facilmente e immediatamente percepibile della “forza” di una città, oltre che la base della significatività e autorevolezza delle sue espressioni democratiche.

Nelle tabelle che seguono si rappresenta questa situazione, unitamente ad altri dati descrittivi del contesto territoriale e istituzionale.

*Tabella 4 – Forza demografica della Città capoluogo rispetto alla Città Metropolitana*

<i>Città Metropolitana</i>	<i>n. di Comuni</i>	<i>Superficie CM (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Densità abitativa CM (ab/km<sup>2</sup>)</i>	<i>Abitanti capoluogo CM</i>	<i>Abitanti CM</i>	<i>forza demografica relativa del capoluogo</i>
Genova	67	1.839	468,83	592.507	862.175	68,72%
Roma	121	5.352	811,29	2.872.021	4.342.046	66,14%
Palermo	82	4.992	255,70	678.492	1.276.525	53,15%
Milano	134	1.575	2.029,73	1.337.155	3.196.825	41,83%
Torino	315	6.829	335,59	896.773	2.291.719	39,13%
Bologna	56	3.702	271,29	386.181	1.004.323	38,45%
Firenze	42	3.514	288,04	381.037	1.012.180	37,65%
Messina	108	3.247	198,72	240.414	645.296	37,26%
Cagliari	16	1.114	380,03	154.478	423.340	36,49%
Reggio Calabria	97	3.183	175,30	183.974	557.993	32,97%
Napoli	92	1.171	2.662,81	978.399	3.118.149	31,38%
Venezia	44	2.462	348,58	264.579	858.198	30,83%
Catania	58	3.552	314,43	315.601	1.116.917	28,26%
Bari	41	3.821	331,43	327.361	1.266.379	25,85%
<b>totale</b>	<b>1.273</b>	<b>46.354</b>		<b>9.608.972</b>	<b>21.972.065</b>	

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT al 1 gennaio 2015

*Tabella 4 – Il peso demografico delle Città Metropolitane nel contesto nazionale*

	<i>n. di Comuni</i>	<i>Superficie (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Densità abitativa (ab/km<sup>2</sup>)</i>	<i>Abitanti</i>
Italia	8.047	302.073	201	60.795.612
Città Metropolitane	1.273	46.354	474	21.972.065

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT al 1 gennaio 2015

Dai dati in ultima colonna della Tabella 3 si rileva immediatamente come ci siano situazioni nelle quali il peso demografico del capoluogo rispetto alla CM va da circa un quarto del totale a oltre i due terzi. Vale a dire che Bari guida la CM omonima avendo circa il 26% degli abitanti, analogamente a Genova, che incide, però, per quasi il 69% degli abitanti.

Se la *leadership* fosse dipesa da ragionamenti squisitamente demografici (con tutti i limiti del caso), si potrebbe quasi dire che sarebbe adeguata l'investitura di Genova mentre per Bari forse sarebbe stata più opportuno andare ad elezioni a suffragio universale.

Viceversa, rispetto alla situazione attuale, si potrebbe anche fare una valutazione di altro segno: Roma ha scelto la strada del suffragio universale pur avendo oltre il 66% degli abitanti della CM, mentre avrebbe potuto quasi vantare una *leadership* naturale sulla CM. Ma in questo caso, più che il dato relativo, sono importanti i valori assoluti e la corretta valutazione della necessità di organi, strutture e strumenti appositi ed espressamente dedicati – quindi distinti – ai compiti di Roma Capitale da un lato e della CM dall'altro. Semmai, in conclusione, si potrebbe obiettare che un così forte peso relativo demografico e territoriale della città di Roma potrebbe innescare, se non conflitti, almeno interferenze nello sviluppo di politiche o nell'azione amministrativa.

Considerazioni di analogo tenore possono essere fatte per le situazioni comprese tra gli estremi citati e se, per un certo verso, potrebbe emergere una preferenza per i sistemi elettivi diretti, è pur vero che anche in questo caso non verrebbero meno tante delle perplessità o controindicazioni cui precedentemente si è fatto cenno. Il problema di fondo sta quindi nell'assunto della coincidenza tra CM e il territorio della già provincia omonima.

## 6. Conclusioni

La L. 56/2014 è dichiaratamente “in attesa” della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che dovrebbe comportare la definitiva soppressione delle Province. Si tratta, quindi, di una situazione transitoria che indica già la meta verso la quale tendere e introduce novità nel ridistribuire competenze e funzioni tra i soggetti istituzionali. Si è sostenuto come, per uscire dall'immobilismo e prefigurare scenari innovativi, appaia però piuttosto sacrificata la natura delle CM, almeno in riferimento ai dibattiti degli ultimi decenni, e come esse siano state generalmente piegate a preoccupazioni di carattere istituzionale e a non turbare le attuali conformazioni territoriali.

Si è cercato di argomentare su taluni aspetti critici rilevabili in questo avvio di processo, non perché si rimpianga o si invochi il ritorno allo *status quo ante*, quanto perché nell'improvvisa accelerazione impressa è apparso trascurato o influente il portato di analisi, discussioni, proposte e tentativi che hanno riguardato (anche in maniera talvolta inconcludente) le tematiche in questione.

Anche da parte dei protagonisti locali del processo, in quanto conoscitori e attori privilegiati, è mancato un fondamentale contributo che avrebbe potuto affinare la norma nel non breve passaggio dal Decreto alla Legge. Nel tempo hanno tenuto banco le discussioni – tutt'altro che secondarie – sull'attribuzione delle funzioni, delle risorse necessarie a garantirne lo svolgimento e allo scenario che veniva a crearsi per il personale e le strutture coinvolti.

Ne è derivato un certo ritardo, se non un vero e proprio oblio, nella discussione e nelle scelte conseguenti alle lezioni del recente passato, a partire dalla stagione intensa e proficua, pur tra carenze e contraddizioni dovute alla novità dello strumento, della pianificazione strategica.

Infatti, con particolare riferimento ai piani strategici delle CM, con il consolidamento delle esperienze, dei fondamenti teorici e delle modalità operative, i pianificatori e gli studiosi si interrogano oggi più che mai sul valore e sul ruolo dei piani strategici alla luce dei nuovi scenari. La pianificazione strategica si basa su un equilibrio tra processi politici e pratiche tecniche che ha bisogno di *leadership* e di investimenti politici, ma

anche di conoscenze tecniche, strutture di implementazione e buone ipotesi progettuali<sup>12</sup>, tutti aspetti che le CM devo ancora implementare e potenziare come enti di governo del territorio.

Si ha la convinzione, infine, che sarebbe utile valorizzare e recuperare riflessioni fatte in passate esperienze di pianificazione strategica per perimetrazioni territoriali *ad hoc*, e adeguate/aggiornate autorevolmente anche a livello internazionale – europeo e mondiale – su MUA (Morphological Urban Areas), FUAs (Functional Urban Areas) o LUZ (Large Urban Zone).

Per tutti questi motivi, si ritiene che il dibattito su forma e contenuti della CM debba essere mantenuto vivo e in grado di ovviare alle attuali deviazioni quando si interverrà sulle citate modifiche costituzionali. Infatti, si intravede il rischio che in quell'occasione, paradossalmente, la tensione innovativa si esaurisca sul tema "provinciale" e vengano trascurate proprio le CM, ora appiattite sulla conformazione provinciale e quindi su confini/funzioni in linea con quel modello. L'intento della riflessione è quello di contribuire ad avere delle autentiche Città Metropolitane in luogo di pseudo Province metropolitane.

## 7. Bibliografia

- Associazione Torino Internazionale (2015), Torino strategica 2015, Il terzo Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino. [http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino\\_Metropoli\\_2025\\_web2.pdf](http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino_Metropoli_2025_web2.pdf) (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- Carrer M., Rossi S. (2014), Le città metropolitane in Europa , IFEL – Fondazione ANCI. [http://www.academia.edu/9350795/Le\\_Citt%C3%A0\\_metropolitane\\_in\\_Europa\\_con\\_M.\\_Carrer\\_](http://www.academia.edu/9350795/Le_Citt%C3%A0_metropolitane_in_Europa_con_M._Carrer_) (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- CENSIS (2014), Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta – Il governo delle aree metropolitane in Europa, (Report di ricerca). <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/02/Le%20citt%C3%A0%20metropolitane%20in%20Europa%20CENSIS.pdf> (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- CITTALIA (2014), Un senso al futuro. Una visione condivisa: il Piano Strategico Metropolitano di Bologna. <http://www.cittalia.it/index.php/notizie/item/5630-un-senso-al-futuro-una-visione-condivisa-il-piano-strategico-metropolitano-di-bologna> (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- CITTALIA (2013), Rapporto 2013 – Le città metropolitane. <http://www.cittalia.it/index.php/item/5048-citta-metropolitane-rapporto-cittalia-le-cifre-del-divario-tra-grandi-citta-e-cinture-urbane> (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- ESPON - European Spatial Planning Observatory Network (2013), ATLAS June 2013; Progress towards the Territorial Agenda of the European Union 2020; FOCI - Future Orientations for Cities (Draft final Scientific Report); TOWN - Small and medium sized towns in their functional territorial context; The functional urban areas database. [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Programme/Menu\\_ESPON2020Programme/index.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/Menu_ESPON2020Programme/index.html) (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- Eurostat (2015), Territorial typologies for European cities and metropolitan regions. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8d/Typology\\_of\\_metro\\_regions%2C\\_2012\\_%281%29.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8d/Typology_of_metro_regions%2C_2012_%281%29.png) (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- Florio R. e A. Esposito (a cura di, 2012), La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive, ReCS – Rete delle Città Strategiche. [http://recs.it/userfiles/RAPPORTO%20RECS%20CITTA'\\_METROPOLITANE-Rev-3.pdf](http://recs.it/userfiles/RAPPORTO%20RECS%20CITTA'_METROPOLITANE-Rev-3.pdf) (ultimo accesso 20 luglio 2015)

---

<sup>12</sup> Si veda a tal proposito il documento disponibile su <http://recs.it/userfiles/file/AN%20ReCS%20QM3%20interno.pdf> (ultimo accesso 20 luglio 2015)

- Rete delle città strategiche, Florio R. (a cura di, 2010), Pianificazione strategica istruzioni per l'uso, 10 anni di pianificazione strategica in Italia, Quaderno 3.  
<http://recs.it/userfiles/file/AN%20ReCS%20QM3%20interno.pdf> (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) (2012), Redefining urban: A new way to measure metropolitan areas, OECD Publishing.  
<http://www.oecd.org/regional/redefiningurbananewwaytomeasuremetropolitanareas.htm> (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- Pompilio M. (2009), L'attività di pianificazione delle provincie come risorsa del territorio, Gruppo di studio INU sulla pianificazione provinciale. [http://www.inu.it/blog/pian\\_prov/wp-content/uploads/2009/07/articolo\\_province\\_puntosit\\_14lug09p.pdf](http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/07/articolo_province_puntosit_14lug09p.pdf) (ultimo accesso 20 luglio 2015)
- Rete delle città strategiche, Pianificazione per l'uso – Istruzioni per l'uso, Cos'è il piano strategico.  
<http://recs.it/it/coseilpianostrategico> (ultimo accesso 20 luglio 2015)

## **ABSTRACT**

This paper discusses some problematic issues in relation to the reform of Italian metropolitan cities (CM) pursued by the Law no. 56/2014 (called "Law Delrio"). Specifically, the comments concern the change, often only apparent, of provinces in CM and their governments.

Among the critical questions, too many functions have been bestowed on mayors of CM (mayor of the city leader), requiring a major political commitment and expertise, in terms of management and policy. Consequences could be potential conflicts of interest and management problems.

The first part of the paper highlights both the innovative aspects of the Law and the critical regulatory content and its implementation. The second part analyzes the recurring content in the statutes of the CM, in particular concerning the strategic plan of the CM, the direct election of the Mayor and the Metropolitan Council and the issue of leadership.