

LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA TRA INNOVAZIONE E CONSERVAZIONE  
ISTITUZIONALE

Manuela Basta<sup>1</sup>, Claudio Ferrari<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

Con la L. 56/2014 si chiude il lungo processo di costituzione delle Città Metropolitane in Italia. Dopo un tormentato percorso durato oltre vent'anni, nove Città Metropolitane, cui si aggiunge Roma Capitale, a partire dal 1° gennaio 2015 subentreranno alle relative Province. Appare chiaro come i problemi più rilevanti si dovranno affrontare adesso: ancora molte sono le domande rimaste aperte circa la *governance* e l'effettivo funzionamento del nuovo Ente locale e numerose incertezze permangono sulle relazioni con gli altri livelli istituzionali. Ma il quesito che si vuole affrontare è un altro: ci si chiede infatti se la perimetrazione dei confini delle Città Metropolitane sia stata definita con l'obiettivo di affrontare la necessità di ottimizzare la gestione dei servizi di area vasta in un contesto di "espansione urbana incontrollata", oppure sulla base di esigenze di natura politico-amministrativa legate al processo di riordino che coinvolge in larga misura le Province. Le ragioni che costituiscono le radici concettuali dell'istituto della Città Metropolitana infatti si ritrovano nel cambio di passo dell'evoluzione urbana che postula la necessità di individuare un nuovo livello all'interno del sistema di *governance* che trova le sue fondamenta nelle dinamiche socio-economiche di area vasta. Il lavoro discute il contenuto della riforma anche attraverso il confronto delle neonate Città Metropolitane e le corrispondenti realtà esistenti in ambito europeo per poi passare all'approfondimento delle funzioni attribuite agli Enti e delle relazioni esistenti tra i diversi livelli istituzionali.

---

<sup>1</sup> Liguria Ricerche Spa, Via XX Settembre 42, 16121 Genova, e-mail: manuela.basta@liguriaricerche.it

<sup>2</sup> Dip. di Economia dell'Università degli Studi di Genova, V. Vivaldi 5, 16121 Genova, e-mail: ferrari@economia.unige.it

## **1 Introduzione**

È noto ormai che oltre la metà della popolazione mondiale vive in città, ma ancor più interessante è scoprire che circa il 20% di essa si concentra in 600 città, che generano oltre il 50% del Pil mondiale (McKinsey, 2011). Ci si aspetta che tali quote aumenteranno entro il 2025 sino ad arrivare al 25% della popolazione e al 60% del Pil: ma le 600 città saranno sempre le stesse ed avranno le medesime caratteristiche attuali? È facile supporre che non sarà così: la città è un organismo vivente, si trasforma continuamente, come insegnano le numerose analisi e manuali di economia urbana (tra gli altri, Camagni, 2000; Capello, 2004), e di conseguenza cambiano le relazioni che si instaurano sul territorio e tra i territori.

In questo contesto si inserisce la Città Metropolitana, ente che dovrebbe venire in soccorso alla richiesta - che nasce “dal basso” - di governo dei fenomeni di “area vasta”, ovvero che interessano una popolazione, un tessuto economico ed un territorio attualmente non identificabili da alcun confine amministrativo esistente. Le città infatti, in qualità di poli accentratori di servizi di rango elevato, tendono ad attrarre una sempre maggior quota di popolazione da aree limitrofe, la cosiddetta “popolazione non residente”, che usufruisce dei servizi della città con ripercussioni sia sul bilancio locale sia sulla pianificazione e gestione dei servizi (Bernareggi, 2004). Si pensi ad esempio alle questioni legate alla mobilità di studenti e lavoratori pendolari e conseguentemente alle infrastrutture di trasporto, al governo dell’ambiente ed in generale alla qualità della vita delle persone.

Le ricerche empiriche che negli anni si sono sviluppate per individuare le aree metropolitane nascono pertanto non da un’esigenza politica legata alla riduzione ed al contenimento della spesa pubblica, ma dalla constatazione dell’esistenza di relazioni socio-economiche che non sono in alcun modo rappresentate dagli attuali confini amministrativi e che impongono di ragionare su una scala differente per organizzare taluni servizi in modo più efficace ed efficiente per le persone e le imprese. Prova ne è che a livello internazionale le Città Metropolitane sono già realtà, come si vedrà brevemente nel seguito dell’articolo, ed il successo di tali istituzioni risiede nel fatto che la normativa “riconosce” (e non “crea”) una realtà metropolitana (Gonzales Medina, 2012): la legge 56/2014 riconosce o crea le Città Metropolitane?

## 2 Le Città Metropolitane nelle analisi di economia regionale

Le prime indagini sul tema dello sviluppo metropolitano risalgono agli inizi del Novecento quando il *Bureau of Census* statunitense delimita i distretti metropolitani, sostituiti nel censimento del 1950 dalle *Standard Metropolitan Areas* e in quello successivo dalle *Standard Metropolitan Statistical Areas*. Questi nuovi aggregati, anche per l'ampiezza del territorio studiato, vengono individuati a partire da indicatori statistici molto semplici basati essenzialmente su soglie demografiche, densità territoriali e struttura produttiva. In particolare, va segnalato che la dimensione minima degli aggregati urbani affinché possano qualificarsi come metropolitani si aggira intorno ai 250-300 mila abitanti, a dimostrazione della netta differenza tra le aree metropolitane e le megalopoli.

Solamente più tardi, sul finire degli anni Sessanta, la letteratura americana introduce nell'analisi i legami funzionali che si esplicano all'interno del territorio oggetto di indagine attraverso lo studio dei fenomeni di pendolarità e poco più tardi vengono condotte diverse indagini empiriche nei principali paesi europei (Presidenza del Consiglio, 2006).

Tra gli anni Sessanta e i Settanta anche in Italia si hanno i primi contributi sullo sviluppo metropolitano. Ad aprire la strada è l'indagine condotta dalla SVIMEZ (Cafiero *et al.*, 1970) cui segue un decennio più tardi la prima indagine di Marchese (1981) che utilizza come criteri per individuare i continui territoriali di base a scala metropolitana la presenza di un continuo territoriale di almeno 150 mila abitanti caratterizzato da una densità di attivi nell'industria e nel terziario superiore a 100 e dalla presenza di qualche specializzazione produttiva nonché dall'offerta di alcuni servizi di rango elevato. Gli stessi criteri, con l'aggiunta che il continuo territoriale deve prevedere almeno la presenza di un comune capoluogo di Provincia, vengono utilizzati anche per le indagini relative ai due decenni successivi (Marchese, 1989 e 1997). Una ricerca successiva (Basta *et al.*, 2009) individua i continui territoriali sulla base dei dati del Censimento Istat 2001 riprendendo in gran parte la metodologia di Marchese.

Al 1990 risale l'indagine condotta da Vitali (1990) e parzialmente ripresa in un lavoro successivo (Vitali, 1996) volta ad individuare le aree metropolitane presenti nel paese secondo un approccio funzionalista capace di far emergere le interrelazioni fra i centri e i poli di attrazione presenti all'interno delle regioni funzionali, quindi con un metodo di indagine notevolmente differente dagli studi che lo precedevano.

Nel frattempo l'Istat e l'Irpet (1989) avevano condotto il lavoro di ricerca sui flussi pendolari volto alla definizione dei sistemi locali del lavoro (SLL) che, pur non trovando applicazione diretta nello studio del fenomeno metropolitano, forniscono interessanti indicazioni sullo spazio fisico in cui si dispiega la forza di attrazione di forza lavoro degli aggregati urbani (e tra questi anche di quelli metropolitani).

La capacità delle città metropolitane di gestire il contenuto della riforma del Titolo V della Costituzione è stata oggetto di un attento esame (Burroni *et al.* 2009) per comprendere se le amministrazioni comunali siano state capaci di meglio garantire il formarsi delle economie di agglomerazione necessarie per generare innovazione e innalzare gli standard di qualità della vita, così come di gestire, oltre ad una pianificazione settoriale, anche una progettualità complessa di sviluppo urbano.

Nel frattempo ci si accorge che il mancato governo dello sviluppo urbano porta in taluni contesti a un vero modello di città diffusa incapace di contenere lo *sprawl* insediativo, effetto di un processo di espulsione dei ceti medi dai centri urbani (Detragiache, 2003).

A chiudere questa breve e certamente non esaustiva rassegna si può citare l'indagine svolta dall'OECD (2012) che, partendo dai dati di densità abitativa e spostamenti casa-lavoro per i 28 Paesi membri, giunge all'individuazione di 74 aree metropolitane di grandi dimensioni (con più di 1,5 milioni di abitanti), 190 aree metropolitane (con una popolazione compresa tra 500 mila e 1,5 milioni di abitanti), 400 aree urbane di media dimensione (200.000-500.000 abitanti) e 484 piccole aree urbane (con meno di 200 mila abitanti).

Come si può osservare, l'OECD rende dignità alle aree urbane di piccole dimensioni, sostenendone la strategicità ai fini di uno sviluppo urbano più equilibrato e organizzato.

In questo contesto si inseriscono le aree urbane policentriche, ovvero insiemi di aggregati urbani indipendenti sotto il profilo amministrativo ma localizzati in prossimità gli uni agli altri in modo da permettere continui scambi, così da dare luogo ad una regione economica di tipo funzionale (Kloosterman *et al.*, 2001).

Questa tendenza - che rispecchia bene la genesi storica dei comuni italiani, la loro numerosità e, spesso, rivalità - consente una migliore distribuzione (talvolta, specializzazione) delle attività sul territorio ed una minore pressione sul *core* principale dell'area metropolitana, riducendo al contempo la tendenza alla congestione. Il policentrismo contribuisce ad uno sviluppo ordinato delle attività nello spazio consentendo al contempo di contenere gli effetti negativi dello *sprawl* insediativo, tipico delle aree metropolitane monocentriche.

Il progresso nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'ammodernamento infrastrutturale hanno contribuito allo sviluppo policentrico delle aree metropolitane: essi infatti riducendo - se non azzerando - le distanze tra gli attori economici hanno obbligato a ragionare su scala globale sia sul piano della produzione sia sul piano dello sviluppo urbano. Si abbandona pertanto la struttura gerarchica del paradigma tradizionale di Christaller (1933) e si assume una prospettiva di analisi orizzontale: non esiste più un "centro" o un livello di ordine superiore, espressione delle "economie di agglomerazione", ma esistono relazioni di tipo cooperativo tra città (oltre che competitivo) che introducono i concetti di "economie di rete" e di "reti di città" (Camagni *et al.*, 1993).

### 3 Province e Città Metropolitane in Italia

Le storie delle Città Metropolitane e delle Province in Italia negli ultimi anni si sono intrecciate ed oggi, leggendo il testo della legge 56/2014, si fatica a capire in cosa le prime si differenzino dalle seconde.

Se si vuole ripercorrere la storia delle Province si dovrebbe andare molto lontano nel tempo, addirittura all'Impero Romano, ma ai nostri fini è interessante capire la *ratio* che, con l'unità d'Italia nel 1861, ha portato alla costituzione delle Province italiane: il Regno d'Italia nasce infatti suddiviso in 59 amministrazioni provinciali. Particolarmente interessante è ricordare il dibattito nato a ridosso dell'unificazione circa l'ordinamento amministrativo di cui doveva dotarsi il Regno, il cui territorio da amministrare andava via via estendendosi. A questo proposito erano state avanzate proposte, più o meno coraggiose, circa la costituzione delle Regioni, idea di fatto abbandonata in considerazione dell'arretratezza dei territori del Sud per cui si ritenne non opportuno realizzare enti regionali autonomi. All'interno di questo dibattito però si discusse approfonditamente anche del ruolo che avrebbero dovuto avere le Province e risultano di particolare interesse alcuni passaggi del discorso al Parlamento (1861) del ministro Minghetti secondo cui le Province rappresentavano "un'associazione naturale, fondata sopra interessi comuni, sopra tradizioni e sentimenti che non si possono offendere senza pericolo" e non "create secondo le convenienze politiche e i calcoli dell'opportunità" (Fabrizzi, 2008). Con l'unità d'Italia le Province rappresentano l'anello di collegamento tra il Comune ed il governo centrale. In questo modo la popolazione, ovunque risiedesse, era in grado di entrare in contatto con lo Stato attraverso la figura del Prefetto, rappresentante del governo sul piano locale. Il numero delle Province varia, in funzione sia delle modifiche dei confini del Regno sia di esigenze politiche (soprattutto nel periodo fascista), sino ad arrivare alla proclamazione della Repubblica Italiana, nel 1946, con un numero di Province pari a 91. La Costituzione del 1948 segna la nascita delle Regioni, effettivamente istituite solo nel 1970: già in questa fase si pensa alla soppressione delle Province ma la decisione definitiva è quella sancita dall'articolo 114, secondo cui "la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni", modificato nel 2001 nel modo seguente "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Nel 2001 infatti le Città Metropolitane vengono riconosciute a livello costituzionale: l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'Area Metropolitana quale ente amministrativo e della Città Metropolitana quale ente territoriale risale al '90, con la legge n. 142 di riordino delle autonomie locali. La Provincia è definita come "ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale" (art. 2) e ad

essa possono essere delegate funzioni da parte dello Stato e della Regione. La stessa legge all'art. 17 indicava come aree metropolitane le zone comprendenti "i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali e alle caratteristiche territoriali". Le motivazioni dell'introduzione della Città Metropolitana nell'ordinamento amministrativo italiano prova a fornirle Rotelli (1999) individuando, da un lato, il rischio che le decisioni su tematiche di area vasta vengano assunte dal Comune più forte e, dall'altro, che tale Comune sostenga i costi per servizi di cui usufruisce, in parte non marginale, una popolazione non residente. Complice l'inerzia di molte Regioni italiane nel definire i confini delle città metropolitane (nell'arco di 10 anni solo Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Veneto e Sicilia hanno emanato leggi regionali in materia) e nonostante il susseguirsi di numerose norme sul tema e la modifica del Titolo V della Costituzione, a distanza di oltre vent'anni il dibattito è rimasto sul piano teorico, sino all'approvazione della legge 56/2014, cd. "legge Delrio". In essa, in merito alle Città Metropolitane, si sottolinea che: *i)* sono mantenute le Città Metropolitane individuate dal testo di legge del 1990, cui vanno ad aggiungersi Reggio Calabria, che sarà costituita successivamente alla scadenza degli organi provinciali attualmente in carica, cinque Città Metropolitane individuate nelle regioni a statuto speciale (Palermo, Messina, Catania, Cagliari, Trieste) con la possibilità di aumentare senza limite il numero di Enti metropolitani; *ii)* i confini delle nuove Città Metropolitane corrispondono a quelli delle attuali Province di riferimento, escludendo pertanto qualsiasi analisi di tipo economico-sociale che ne supporti la coerenza; *iii)* le funzioni attribuite agli Enti sono le stesse in precedenza attribuite alle Province più qualche nuova competenza sullo sviluppo economico e sulla pianificazione strategica. Nel contempo le Province che non vengono trasformate in Città Metropolitane, in attesa della riforma costituzionale che dovrebbe portare alla loro abolizione, mantengono i dipendenti e sostanzialmente le stesse funzioni precedenti la riforma, ma cessano di essere organi elettivi: il Presidente, il Consiglio e l'Assemblea dei Sindaci saranno composti da sindaci, assessori o consiglieri comunali i quali non percepiranno alcuna indennità. Sulla base del contenuto normativo che definisce le Città Metropolitane, si possono fare, quanto meno, due considerazioni. La prima nasce dal progressivo svilimento dell'ente provinciale e riguarda il rischio che in assenza di criteri oggettivi che definiscano le Città Metropolitane buona parte degli attuali Comuni capoluogo di Provincia pretendano di essere trasformati in Città Metropolitane. La seconda è la implicita trasformazione della natura delle Città Metropolitane operata dalla cd. riforma Delrio; se infatti con la l. 142/90 si riconosceva una natura funzionale delle città metropolitane che di fatto nasceva dalla necessità di superare l'istituzione comunale per cercare di tenere conto delle nuove dimensioni urbane determinate dalla fase di suburbanizzazione – e da qui la scelta di demandare alle Regioni la delimitazione territoriale di questi nuovi aggregati territoriali – la nuova istituzione invece semplicemente

cambia nome ad alcune province e ne ridefinisce le funzioni, ma perdendo la caratteristica di regione economica funzionale.

#### **4 La questione metropolitana in Italia e all'estero**

La questione metropolitana, conseguente alla constatazione dei fenomeni di suburbanizzazione prima e di periurbanizzazione poi, diviene centrale a partire dagli anni '50 in un primo momento negli Stati Uniti e successivamente anche in Europa: i tentativi di risposta in taluni casi non hanno avuto il successo sperato in altri si sono rivelati più fortunati, ma i risultati hanno impiegato anni a manifestarsi e spesso hanno comportato la necessità di apportare aggiustamenti e modifiche. Si pensi per esempio al caso della *Greater London Authority* che venne costituita nel 1965, soppressa nel 1989 per essere ricostituita nel 1999. Nell'ambito dell'ordinamento di uno Stato inoltre è possibile che coesistano forme differenti di governo metropolitano, questo è spesso collegato al livello dell'autorità che istituisce l'Ente: se la norma ha natura statale è usuale riscontrare una uniformità di modelli a livello nazionale, se invece si tratta di leggi emanate da organi di secondo livello allora è facile ritrovare enti anche molto differenti tra loro. Come ben emerge dalla panoramica effettuata per conto di ANCI (Ferrari *et al.*, 2010), notevoli sono le differenze tra le realtà metropolitane a livello internazionale: il modello di governo varia da soluzioni particolarmente forti, che arrivano sino alla fusione o assorbimento dei piccoli Comuni per la costituzione di una metropoli (si veda il caso di New York), ad esempi di enti metropolitani con il compito di gestire una o più funzioni, comunque ben delimitate a livello settoriale, per conto dei Comuni (come accade per esempio per le aree metropolitane di Barcellona e Valencia, le cui competenze variano dai servizi idrici, ai rifiuti ed ai trasporti). Tra questi due modelli che si pongono alle estremità delle configurazioni possibili, si ritrovano le città-stato o città-regione (a seconda che ci si trovi in uno Stato federalista o suddiviso in regioni): questa soluzione, che si riscontra a Vienna, Amburgo e Berlino, esige però un'ampia varietà di poteri in capo all'organo metropolitano. Altre forme di governo dell'area metropolitana possono riguardare, come nel caso della *Greater London Authority*, un ente eletto direttamente e dotato di risorse proprie che si ponga come organo di secondo livello rispetto ai Comuni, che vedranno i loro poteri ridotti in funzione dei poteri attribuiti all'ente metropolitano. In questo caso non si parla di obbligo imposto ai Comuni di entrare a far parte della città metropolitana, ma nel momento in cui la scelta ricade sull'appartenenza all'ente allora i poteri del Comune vengono obbligatoriamente ridotti. Il modello francese delle prime *communautés urbaines* di Lione, Bordeaux, Lille e Strasburgo (istituite nel 1966) e delle *Métropoles* invece prevede la costituzione obbligatoria per legge da parte dei Comuni di un organo di secondo livello non eletto direttamente, bensì dagli organi comunali. Si rilevano poi casi (Francoforte e

Manchester) di associazione volontaria da parte dei Comuni che trasferiscono quote di poteri e risorse ad un ente metropolitano.

Le Città Metropolitane italiane, così come definite dalla legge Delrio, si avvicinano al modello francese per quanto riguarda la *governance*: anch'esse infatti sono istituite per legge e rappresentate da organi di secondo livello non eletti direttamente. Molto diverse però sono le premesse che hanno portato alla creazione dei nuovi istituti (sia la legge istitutiva italiana che quella francese sono state approvate nel gennaio 2014), le attribuzioni di competenze e risorse ed anche le prospettive future.

Vale la pena ricordare l'ambizioso progetto di riforma dell'amministrazione francese che sino ad oggi ha portato all'emanazione della l. 58/2014 per rafforzare il decentramento amministrativo, primo passo nel percorso di riordino amministrativo. Il Presidente Hollande in un comunicato stampa del 2 giugno 2014 afferma che è il momento di cambiare l'organizzazione territoriale, perché quella attuale è invecchiata: "i mezzi di comunicazione, i cambiamenti economici, gli stili di vita hanno cancellato i confini amministrativi". Tra gli obiettivi dichiarati del Presidente risultano di particolare interesse ai nostri fini: i) rafforzare le collettività intercomunali, alzando la soglia minima di popolazione da 5.000 a 20.000 abitanti a partire dal 1° gennaio 2017 (fatte salve deroghe per i comuni montani). Le aggregazioni di comuni rappresenteranno la struttura di prossimità e di efficacia dell'azione locale e ad essi dovrà essere attribuita piena legittimità democratica (come è accaduto per le *Métropoles*); ii) ridurre le regioni da 22 a 14, per dar loro una dimensione più europea e metterle in condizioni di definire efficaci strategie territoriali. Nell'*etude d'impact* allegato alla norma francese si legge che, in un contesto di profonda crisi economica come quello attuale ed in considerazione dell'emergere di aree urbane sempre più grandi ed integrate, è necessario dotare queste aree di strumenti e di organi di governo tali da renderle competitive a livello internazionale e da garantire una crescita equilibrata al loro interno.

La relazione tecnica del d.d.l. Delrio invece riporta, a pagina 4: "tutto il disegno di legge, sia nella parte relativa alle città metropolitane sia in quella relativa alle province e alle unioni di comuni, è ispirato alla volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica, senza per questo ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese oggi e in una prospettiva futura". Poco oltre si legge che "non meno importante è però anche l'altro aspetto di questo disegno di legge: la volontà di dare risposte importanti alle esigenze del presente". Se qualcuno sperasse di ritrovare riferimenti alla competitività del territorio o alla gestione della questione metropolitana resterebbe deluso, perché "fra queste esigenze quella oggi, nell'immediato, di maggiore importanza è certamente la riforma delle province". Fortunatamente a pagina 6 si afferma che "la missione essenziale delle città metropolitane è infatti quella di porsi alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo": finalmente un cenno alla crescita ed allo sviluppo economico.



La legge francese del 2014 introduce l'istituto della *Métropole*, nuovo ente pubblico di cooperazione intercomunale che va a sostituire le comunità urbane a fiscalità propria con almeno 500.000 abitanti. A livello amministrativo locale il sistema francese si compone di comuni, dipartimenti, regioni, collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare: tali "collettività territoriali possono adottare le decisioni relative all'insieme delle competenze che possono meglio essere attuate al loro livello" (art. 72 della Costituzione Francese). La Costituzione francese vieta qualsiasi rapporto gerarchico tra le collettività territoriali, prevedendo come unico organo di controllo lo Stato: questo principio di competenza generale, che nel passato ha generalmente portato ad una sovrapposizione di competenze su una medesima materia (ne è un esempio la scuola pubblica, per cui le competenze sono suddivise tra comuni, dipartimenti, regioni e Stato), è stato confermato dalla l. 58/2014, la quale però ha apportato alcuni correttivi indicando i soggetti competenti per specifiche materie. Per quanto riguarda i comuni e gli enti intercomunali (quindi anche le *Métropoles*), si rilevano competenze sui temi della mobilità sostenibile, dell'organizzazione dei servizi al cittadino, della gestione e salvaguardia del territorio e dello sviluppo locale. Nello specifico vengono istituite tre *Métropoles* a statuto speciale: la *Métropole du Grand Lyon*, costituita a partire dal 1° gennaio 2015 per trasformazione dell'attuale comunità urbana e del dipartimento di Rhone, la *Métropole du Grand Paris*, prevista per il 1° gennaio 2016 che comprende Parigi e enti pubblici di cooperazione intercomunali dell'unità urbana di Parigi, la *Métropole Marseille-Aix-en-Provence*, anch'essa costituita a far data dal 1° gennaio 2016 e che comprenderà il territorio di ben 6 comunità urbane. Inoltre dal 1° gennaio 2015 entreranno in funzione nove *Métropoles* di diritto comune (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nizza, Rennes, Rouen, Strasburgo e Tolosa). Il ruolo delle *Métropoles* è potenziato rispetto a quello delle *communautés urbaines*: esse subentreranno alle competenze delle comunità urbane, provvederanno all'elaborazione di uno schema di coerenza territoriale e di settore in funzione degli ambiti di volta in volta interessati da specifici interventi, si occuperanno di miglioramento della qualità della vita, cultura e sicurezza, di sviluppo urbanistico ed economico, di politiche abitative, di tutela e salvaguardia dell'ambiente. Lo Stato, le regioni ed i dipartimenti possono inoltre trasferire al nuovo ente, su sua specifica richiesta, tematiche di loro competenza. Come si vedrà nella sezione successiva, è difficile riscontrare questo passo avanti in termini di attribuzioni di competenze nel passaggio da Province a Città Metropolitane in corso nel nostro paese.

Tutti i consigli metropolitani dovranno essere eletti a suffragio universale diretto a partire dal 2020, secondo modalità stabilite dalla legge. Questo è un altro aspetto che si differenzia nettamente rispetto alla normativa italiana: l'art. 22 della l. 56/2014 prevede che si possa procedere all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano a condizione che si sia precedentemente provveduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni (obbligo mitigato per le città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti).

Questo vincolo si giustifica con la volontà di evitare conflitti tra il sindaco metropolitano ed il sindaco del comune centrale, che essendo eletti direttamente difficilmente coincidano. Come sottolineato da Camagni (2014), sarebbe certamente più logico eliminare il rischio di conflitto definendo in modo chiaro le competenze e le risorse attribuite ai singoli enti piuttosto che indebolendo sia il comune sia l'ente metropolitano. Tale clausola sembra peraltro confliggere con gli obiettivi di rafforzamento delle forme di associazionismo comunale che nella stessa legge vengono perseguiti: se da una parte si incentivano i Comuni più piccoli a costituire delle Unioni se non addirittura a fondersi (e l'incentivo forte risiede nell'esenzione dal rispetto del patto di stabilità), dall'altra si obbligano i Comuni più grandi a frammentarsi per scongiurare conflitti tra sindaci.

## 5 Le Città Metropolitane in Italia a seguito della riforma Delrio

Risulta difficile ritrovare uno o più criteri oggettivi che possano giustificare la scelta delle dieci aree individuate dalla legge Delrio rispetto ad altre (si pensi per esempio a realtà come Padova e Verona), Reggio Calabria fa venire meno anche il requisito del rango di capoluogo di Regione. Osservando alcuni dati socio-economici si riscontrano disuguaglianze notevoli tra le aree, in termini sia di dimensioni di popolazione residente sia di produzione di ricchezza. Se si osserva il numero di Comuni che compongono le Città Metropolitane si passa da 41 di Bari a 315 di Torino ma, nonostante il numero nettamente più elevato di Comuni dell'area torinese e la forte frammentazione territoriale che caratterizza il Piemonte, la popolazione media per comune più bassa si riscontra a Reggio Calabria (5.673 abitanti).

*Tabella 1 – Le Città Metropolitane della riforma Delrio*

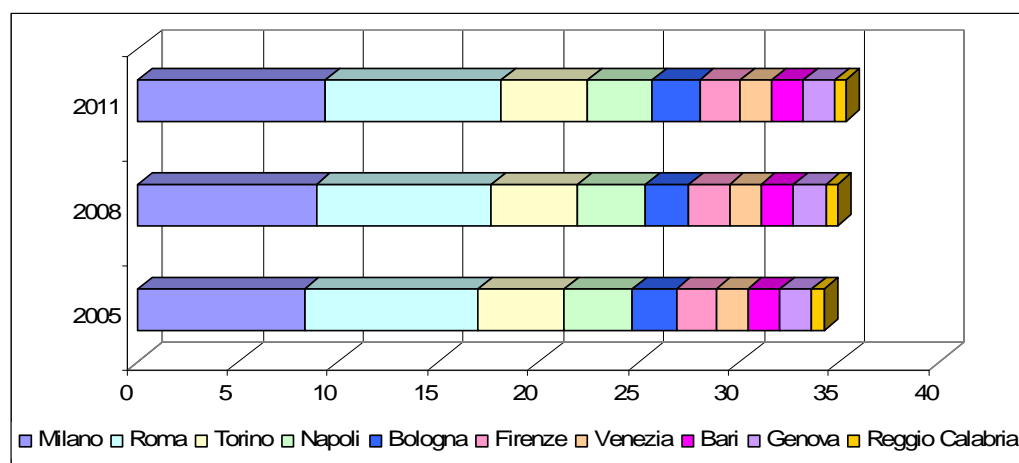
	N. Comuni	Superficie (km <sup>2</sup> )	Popolazione 2012		Densità (ab/km <sup>2</sup> )	Popolazione media	Imprese attive 2013	
			Valore assoluto	Peso % su Italia			Valore assoluto	Peso % su Italia
Roma	121	5.381	4.039.813	6,8	751	33.387	337.837	6,5
Milano	134	1.579	3.075.083	5,2	1.948	22.948	285.745	5,5
Napoli	92	1.171	3.055.339	5,1	2.609	33.210	225.958	4,4
Torino	315	6.822	2.254.720	3,8	331	7.158	202.114	3,9
Bari	41	3.825	1.246.297	2,1	326	30.397	130.312	2,5
Bologna	56	3.702	990.681	1,7	268	17.691	86.562	1,7
Firenze	42	3.514	987.354	1,7	281	23.508	93.509	1,8
Genova	67	1.838	851.283	1,4	463	12.706	71.655	1,4
Venezia	44	2.466	847.983	1,4	344	19.272	68.187	1,3
Reggio Calabria	97	3.183	550.323	0,9	173	5.673	43.111	0,8

*Fonte: elaborazioni su dati Istat e Infocamere*

Complessivamente nel territorio metropolitano risiede il 30% della popolazione italiana, ma a ben vedere quasi il 21% (quindi un quinto della popolazione italiana) si concentra tra Roma, Milano, Napoli e Torino.

Le 10 Città Metropolitane ospitano il 30% delle imprese attive sul territorio italiano e nel 2011 hanno generato il 35% del Pil nazionale, ma solo quattro di esse superano il 3%: Milano (9,3%), Roma (8,8%), Torino (4,3%) e Napoli (3,2%). Si passa infatti dal contributo di oltre il 9% di Milano allo 0,5% di Reggio Calabria.

*Figura 1 – Pil a prezzi costanti (anno base 2005), peso % sul totale nazionale*

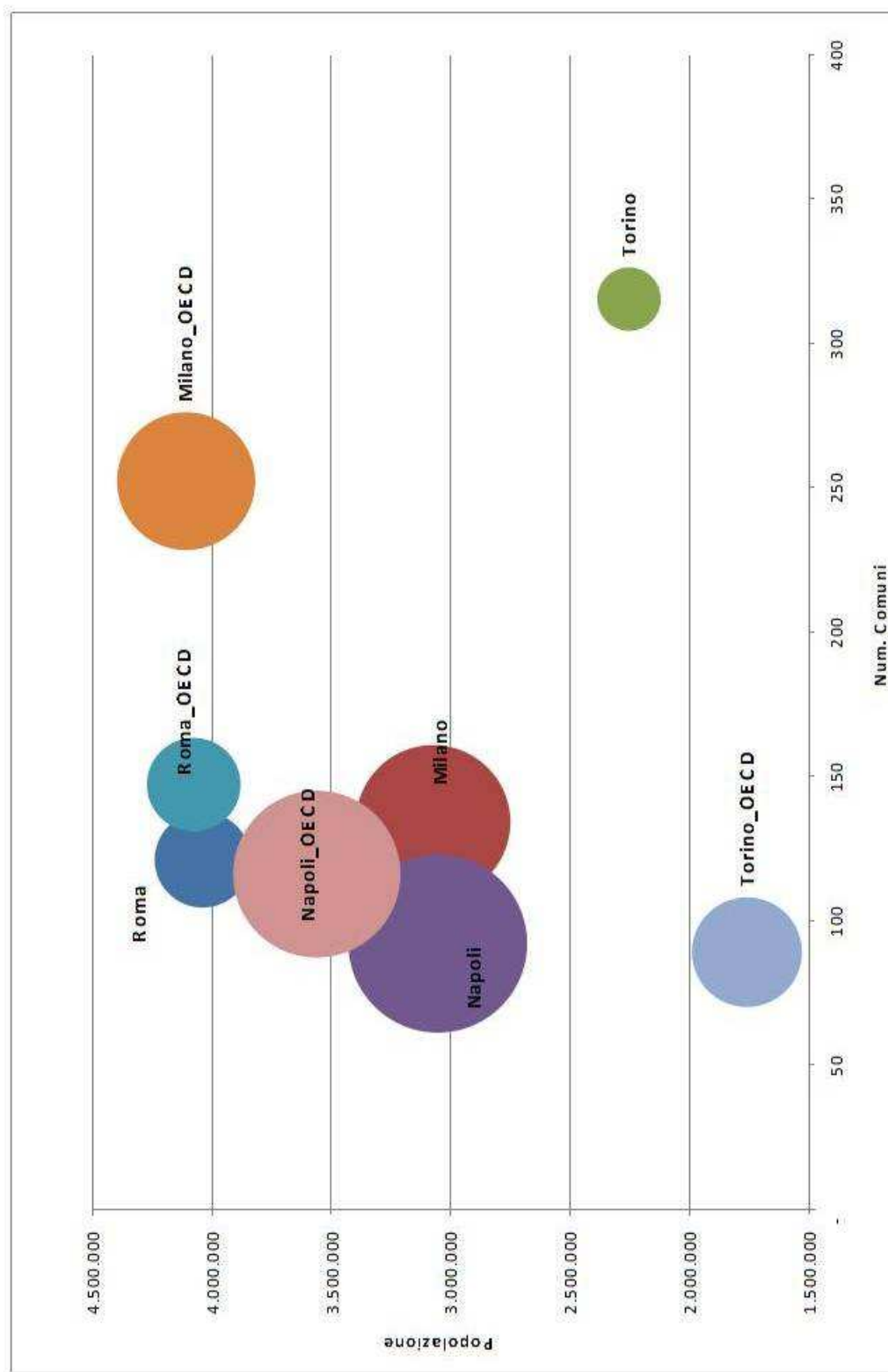


*Fonte: elaborazioni su dati OECD*

Posto che i confini delle ex Province e delle Città Metropolitane coincidono, le differenze tra i due istituti non possono certamente risiedere in caratteristiche di natura socio-economica. Può essere interessante confrontare le Città Metropolitane definite ai sensi della l. 56/2014 e le relative aree metropolitane e urbane individuate nell'analisi dell'OECD del 2012 (dal confronto è esclusa Reggio Calabria, poiché non rientra tra le aree metropolitane rilevate dall'OECD).

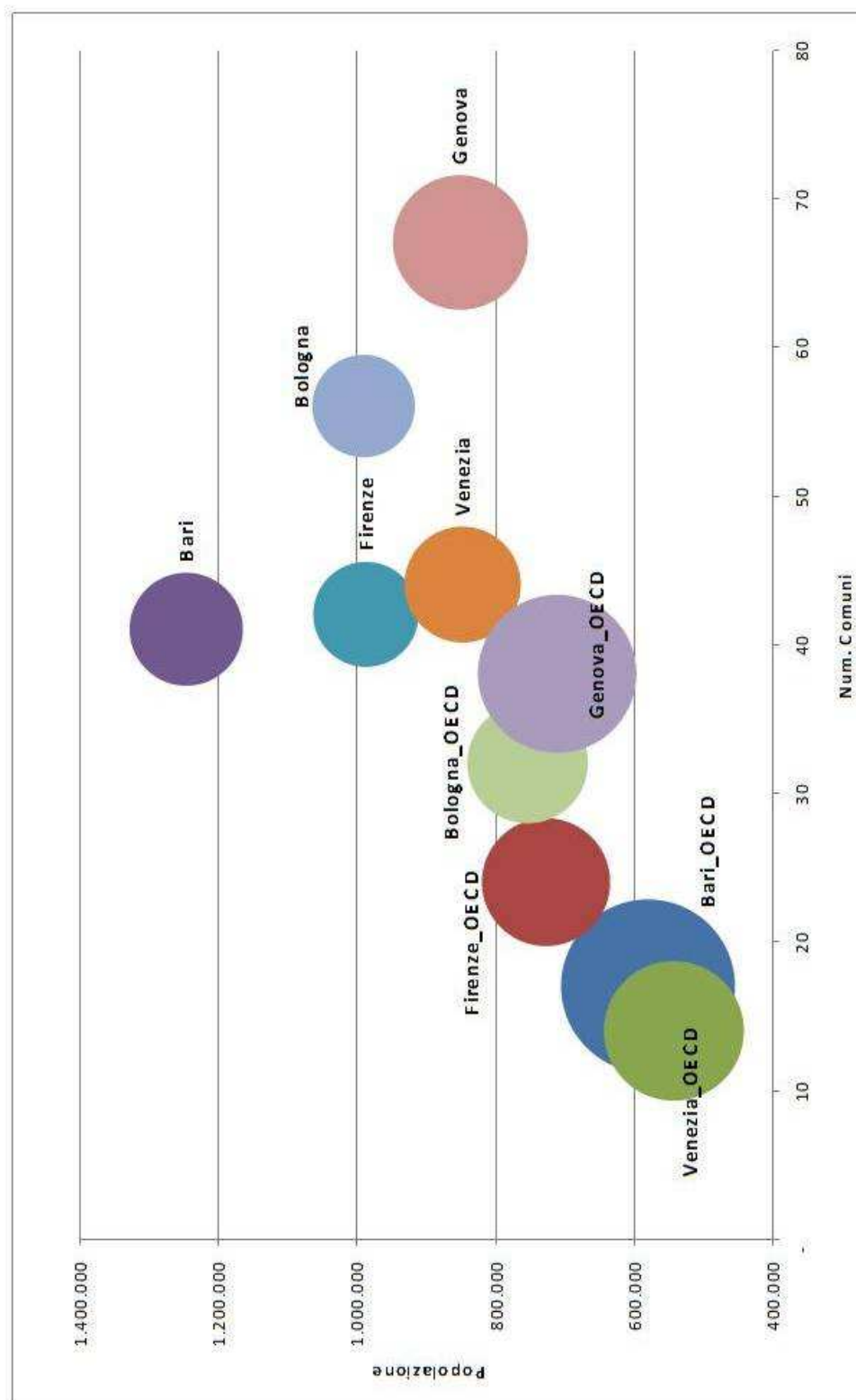
Dalla comparazione emerge che per le Città Metropolitane di più grandi dimensioni (Roma, Milano, Napoli e Torino), fatta eccezione per il caso di Torino, le aree individuate dall'OECD presentano una popolazione ed un numero di comuni maggiore rispetto alle aree definite dalla legge Delrio e ciò porta ad un lieve abbassamento della densità di popolazione. La medesima analisi condotta sugli enti con una popolazione inferiore al milione riporta invece una situazione opposta: le aree dell'OECD sono composte da una quantità più esigua di Comuni e si caratterizzano per una densità di popolazione superiore alle nuove Città Metropolitane. L'enfasi sulla densità di popolazione rileva dal momento che in diverse indagini tale indicatore è usato quale *proxy* della esistenza di economie di agglomerazione (sulle quali si rimanda a Capello, 2004).

Figura 2 – Confronto aree metropolitane di Milano, Napoli, Roma e Torino (2012)



Fonte: elaborazioni su dati OECD e Istat

Figura 3 – Confronto aree metropolitane di Bari, Bologna, Firenze, Genova e Venezia (2012)



Fonte: elaborazioni su dati OECD e Istat

Altro dato particolarmente interessante che emerge dal confronto riguarda l'andamento demografico di medio periodo che caratterizza le aree individuate dall'OECD: fatta eccezione per Genova, che presenta variazioni annuali negative per tutto il periodo 2001-2012, in tutti gli altri casi si evidenzia un trend di crescita continua, sebbene modesta, della popolazione residente, mentre i dati provinciali registrano una maggiore discontinuità pur in una tendenza decennale che resta positiva.

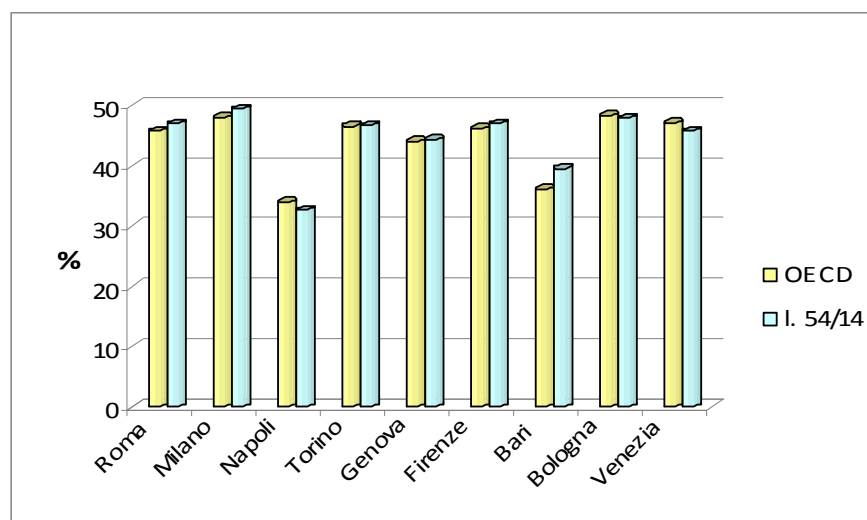
*Tabella 2 – Popolazione residente – variazione percentuale sull'anno precedente*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OECD												
Roma	0,75	0,76	0,77	0,78	0,79	0,80	0,81	0,82	0,83	0,84	0,85	0,86
Milano	0,50	0,51	0,52	0,53	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,59	0,60
Napoli	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,11	0,12	0,12	0,13	0,14
Torino	0,34	0,34	0,34	0,35	0,35	0,36	0,36	0,36	0,37	0,37	0,38	0,38
Genova	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31
Firenze	0,30	0,30	0,31	0,31	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,33	0,33
Bari	0,23	0,23	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,25	0,25	0,25	0,25
Bologna	0,55	0,56	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,59	0,60	0,60	0,61	0,61
Venezia	0,11	0,11	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14	0,14	0,15	0,15	0,16	0,16
L. 54/2014												
Roma	-0,01	0,29	0,66	1,01	0,55	0,67	1,22	1,08	0,83	0,86	0,40	1,12
Milano	-0,18	-0,24	0,02	1,31	0,31	-0,05	0,07	0,00	0,54	0,78	0,53	1,31
Napoli	-0,12	-0,04	0,22	0,15	-0,22	-0,16	0,02	-0,29	0,16	0,03	-0,06	0,07
Torino	-0,21	0,17	0,82	0,35	0,16	0,16	1,29	0,53	0,17	0,04	-0,14	0,51
Genova	-0,68	-0,56	-0,13	0,38	-0,36	-0,42	-0,53	-0,01	-0,28	-0,27	-0,49	-0,31
Firenze	-0,06	0,10	0,54	0,64	0,05	0,22	0,52	0,66	0,66	0,42	0,20	1,56
Bari	0,06	0,18	0,36	0,47	0,17	0,12	0,23	0,17	0,21	0,37	0,04	-0,04
Bologna	0,42	0,39	0,72	0,83	0,45	0,46	0,99	1,12	0,65	0,51	0,37	1,50
Venezia	0,10	0,19	0,52	0,54	0,29	0,39	0,87	0,91	0,44	0,28	0,01	0,20

*Fonte: elaborazioni su dati OECD e Istat*

Per quel che riguarda la forza lavoro, si evidenzia che solo le aree individuate dall'OECD per Napoli, Bologna e Venezia presentano un peso percentuale della forza lavoro sulla popolazione superiore alle Città Metropolitane definite dalla legge Delrio.

*Figura 4 – Peso percentuale della forza lavoro sulla popolazione (2012)*



*Fonte: elaborazioni su dati 2012 OECD e Istat*

Se le differenze tra Province e Città Metropolitane non possono risiedere, come detto, in caratteristiche socio-economiche, potrebbero invece riguardare le funzioni e le competenze ad esse attribuite dalla legge. Anche in questo caso non si rilevano differenze peculiari: l'art. 44 della l. 56/2014 recita che "alla Città Metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province" ed a queste si aggiungono: *i)* adozione del piano strategico triennale del territorio metropolitano; *ii)* pianificazione territoriale generale; *iii)* promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; *iv)* promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Resta valida la possibilità di trasferimento di altre funzioni alle Città Metropolitane da parte di Stato e Regioni, così come avveniva per le Province. Sempre all'art. 44 si legge che tali funzioni saranno attribuite "a valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto del patto di stabilità interno". Il che significa sostanzialmente che le Città Metropolitane svolgeranno poche funzioni in più rispetto alle Province da cui derivano, con le medesime risorse (già ridotte negli anni scorsi) e attraverso rappresentanti non remunerati a fronte dell'assunzione di responsabilità aggiuntive.

## **6 Conclusioni**

Con l'approvazione della cd. riforma Delrio sembra concluso il travagliato processo di istituzione delle Città Metropolitane in Italia.

Obiettivo di questo lavoro era la verifica dei contenuti del testo normativo con le riflessioni presenti nella letteratura sulle città e aree metropolitane anche rispetto ad alcune esperienze internazionali.

Circa la delimitazione delle città metropolitane, non si riscontra nella scelta compiuta un chiaro criterio di selezione, mentre la letteratura e le esperienze internazionali riportate nel testo prendono tutte le mosse da una dimensione minima di popolazione e/o forza lavoro necessaria per far assumere ad un aggregato urbano il rango di aggregato metropolitano. Il risultato è quindi la creazione di un istituto che nei fatti inciderà in misura notevolmente diversa sulla capacità di guidare lo sviluppo economico territoriale del paese, nel senso di garantire le condizioni per l'attrazione di investimenti, la capacità di generare innovazione, oltre alla offerta e gestione di servizi di rango elevato.

Nonostante siano passati oltre venti anni dal primo intervento legislativo istitutivo delle Città Metropolitane (l. 142/90), il testo attuale non sembra frutto della maturazione delle diverse riflessioni teoriche ed empiriche intervenute, quanto piuttosto della necessità di procedere speditamente ad un riordino amministrativo finalizzato al contenimento dei costi della pubblica amministrazione. Non si riscontra tra le motivazioni alla base della nuova legge la necessità di una riorganizzazione delle competenze tra organi istituzionali alla luce delle nuove esigenze dettate dallo sviluppo urbano-metropolitano in un periodo di crisi economica

e concorrenza tra territori. A conferma di quanto affermato, sta l'assenza di indicazioni circa i rapporti tra livelli istituzionali che vengono rimandati ai contenuti degli statuti. Il rischio è che i comuni non trasferiscano alcuna competenza in capo al nuovo Ente e che la Città Metropolitana si riduca ad una assemblea dove i sindaci possono confrontarsi ma non arrivare ad una decisione condivisa ed unitaria di gestione ed organizzazione delle funzioni di area vasta.

La scelta di far coincidere i confini delle Città metropolitane con le Province, spostando in sostanza in capo alle prime le competenze delle seconde, unitamente alla mancanza di alcuna soglia minima per l'individuazione delle Città Metropolitane, potrebbe paradossalmente portare in futuro tutte le province italiane a pretendere il riconoscimento di Città Metropolitana. Ciò amplierebbe lo iato tra gli obiettivi di riforma amministrativa e la necessità di garantire istituzioni territoriali in grado di accompagnare lo sviluppo urbano a carattere metropolitano. Se quindi i confini non cambiano e le competenze sono molto simili siamo di fronte a due possibilità: o abbiamo già individuato in passato le nostre città metropolitane attraverso l'istituzione delle province (e allora tutte devono essere città metropolitane) oppure la definizione delle aree non è stata effettuata secondo i principi che fondano l'istituto della città metropolitana.

Al tempo stesso occorre riconoscere che i centri focali delle città metropolitane sono sostanzialmente quelli individuati dalla l. 56/14, come dimostra il fatto che, salvo Reggio Calabria, tutte rientrano tra le aree metropolitane censite, sulla base di elementi quantitativi, dall'OECD. Le "nostre" città metropolitane forse mettono insieme, soprattutto con riferimento alle città più piccole, quelle con popolazione inferiore al milione di abitanti, aree metropolitane e regioni metropolitane di influenza.

È interessante il confronto con il processo analogo che sta avvenendo in Francia, non tanto perchè contestuale, quanto per le chiare motivazioni di tipo economico alla base (ma non solo per ridurre i costi amministrativi) e per la capacità di aver selezionato le aree metropolitane (solo 3 in un paese che vanta un numero di abitanti poco più alto dell'Italia in un territorio vasto circa il doppio). Certamente l'esperienza francese ha potuto avvalersi della lunga storia delle comunità urbane, mentre in Italia l'istituzione delle città metropolitane avviata dalla l. 142/90 è rimasta di fatto lettera morta e le unioni di comuni non in tutti i contesti si possono dire esperienze di successo.

Da quanto sopra sembra possa dirsi che la riforma Delrio rischia di essere l'ennesima occasione mancata; essa risponde ad una necessità immediata di contenere la spesa pubblica e abolire le Province, ma di fatto lascia la sua applicabilità e la sua possibile efficacia rispetto alla gestione dei fenomeni urbano-metropolitani alla volontà e capacità dei singoli territori di riempire di contenuti una riforma che appare debole leggendone il testo.



## Bibliografia

- Basta M., Morchio E., Sanguineti S. (2009), Aree metropolitane in Italia. Indagine empirica alla luce del Censimento 2001, Firenze: Alinea
- Bernareggi G.M. (2004), La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale, *Amministrare*, 1, 51-102
- Burroni, L., Piselli, F., Ramella, F., Trigilia, C. (2009) Città metropolitane e politiche urbane, Firenze: Firenze University Press
- Cafiero S., Busca A. (1970), Lo sviluppo metropolitano in Italia, Svimez, Napoli: Giuffrè
- Camagni R. (2000), Principi di economia urbana e territoriale, Roma: Carocci
- Camagni R. (2014), Città metropolitane? No, solo province indebolite, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Camagni R., De Blasio G. (eds.) (1993), *Le reti di città*, Milano: Franco Angeli
- Capello R. (2004), *Economia regionale*, Bologna: Il Mulino
- Detragiache, A. (2003), Dalla città diffusa alla città diramata, Milano: Franco Angeli
- Fabrizzi F. (2008), La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- Ferrari G., Galeone P. (2010), Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali, Bologna: Il Mulino
- Gonzalez Medina M. (2012), Considerazioni sull'istituzione metropolitana, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)
- Istat – Irpet (1989), I mercati locali del lavoro in Italia, Milano: Franco Angeli
- Kloosterman R.C., Lambregts B. (2001), Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions: the Case of the Randstad, *Urban Studies*, 38:4, 717-732
- Marchese U. (1981), Aree metropolitane e nuove unità territoriali in Italia, Genova: ECIG
- Marchese U. (eds) (1989), Aree metropolitane in Italia – Anni 80, Padova: Cedam
- Marchese U. (eds) (1997), Aree metropolitane in Italia alle soglie del Duemila, Genova: ECIG
- McKinsey Global Institute (2011), Urban World: Mapping the Economic Power of Cities
- OECD (2012), Redefining Urban: a New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2006), La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato, Roma
- Rotelli E. (1999), Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta, *Amministrare*, 2, 273-302
- Vitali O. (1990), Mutamenti nelle aree urbane, Milano: Franco Angeli
- Vitali O. (1996), Aree metropolitane in chiave funzionalista. I casi di Roma, Napoli e Rimini, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane

## ABSTRACT

Law 56 of 2014 concludes the long process of constitution of the Metropolitan Cities in Italy. After a rough path that lasted more than twenty years, nine Metropolitan Cities, altogether with Rome Capital, will replace the existing Provinces from January 1st 2015. It is clear that the most relevant problems must be addressed now: there are still many open questions regarding the governance and how will the new local body operate and many uncertainties prevail regarding the relations with other institutional levels. However, the question that we intend to address is if the boundaries of the Metropolitan Cities have been established with the goal of facing the need to optimize the management of such services in a context of suburban sprawl, or if they have been established based on the political-administrative needs of the re-organization process the Provinces are currently facing. The reasons behind the establishment of the Metropolitan Cities are linked to the change of pace of urban evolution that states the need of a new level within the governance system and this is based on the socio-economic dynamics of the metropolitan area. This work discusses the content of the reform through a comparison of the newly born Metropolitan Cities and some European realities to later carry out an in depth study of the function that have been attributed to the Bodies and the relations between the different institutional levels.