

Carlo Mazzei

# IL GOVERNO DELL'INCERTEZZA

## LA PIANIFICAZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA TRA GLOBALE E LOCALE

AGGIORNATO ALLA PROPOSTA  
DI LEGGE REGIONALE DEL LAZIO 12 GIUGNO 2015, N. 227



**PRONTO  
GRAFILL**  
Clicca e richiedi di essere contattato  
per **informazioni e promozioni**



GRAFILL

Carlo Mazzei

## IL GOVERNO DELL'INCERTEZZA

ISBN 13 978-88-8207-840-9

EAN 9 788882 078409

eBook, 63

Prima edizione, aprile 2016

Il volume è **disponibile anche in eBook** (formato \*.pdf) compatibile con **PC, Macintosh, Smartphone, Tablet, eReader**.

Per l'acquisto di eBook e software sono previsti pagamenti con c/c postale, bonifico bancario, carta di credito e PayPal.

Per i pagamenti con carta di credito e PayPal è consentito il download immediato del prodotto acquistato.

Per maggiori informazioni inquadra con uno Smartphone o un Tablet il Codice QR sottostante.



I lettori di Codice QR sono disponibili gratuitamente su Play Store, App Store e Market Place.

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di aprile 2016

presso **Andersen S.p.A.** Frazione Piano Rosa – 28010 Boca (NO)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.



Clicca qui e scopri come richiedere maggiori informazioni sui nostri prodotti  
Sarai contattato da un consulente editoriale che ti riserverà uno **SCONTO SPECIALE**

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b> di Lorenzo CASINI.....	p.	1
<b>PREFAZIONE</b> di Mauro CAPPELLO I FONDI STRUTTURALI PER LE CITTÀ EUROPEE.....	"	3
<b>1. GLI EFFETTI DEL CAPITALISMO E IL GOVERNO DEL TERRITORIO</b> .....	"	7
<b>1.1.</b> L'industria e l'urbanizzazione: il ruolo del governo del territorio.....	"	7
<b>1.2.</b> L'Europa delle città. L'Italia dei sistemi urbani senza metropoli .....	"	12
<b>2. IL GOVERNO DELL'AREA VASTA OLTRE L'AREA METROPOLITANA</b> .....	"	15
<b>2.1.</b> Le ipotesi strutturaliste e funzionaliste: competenze e organizzazione di un nuovo Ente .....	"	15
<b>2.2.</b> La riforma infinita (e ancora mancata?): dalla Legge n. 142 del 1990 alla Legge n. 56 del 2014 .....	"	21
<b>3. L'IDENTITÀ PER EVITARE SCONTRI FRA CAPOLUOGO ED HINTERLAND</b> .....	"	37
<b>3.1.</b> Il problema nazionale (e locale) delle grandi città.....	"	37
<b>3.2.</b> La Città metropolitana da definire e distinguere dagli altri Enti: "pseudo-provincia" o "super-comune"? .....	"	47
<b>4. UN CASO CAPITALE</b> .....	"	51
<b>4.1.</b> Che cosa è Roma: Comune Capitale o Città metropolitana?.....	"	51
<b>4.2.</b> La partecipazione democratica nella nuova realtà urbana: riallocare la sovranità .....	"	58
<b>5. DAL PIANO TERRITORIALE A QUELLO URBANISTICO: PROPOSTE DI RIFORMA</b> .....	"	63
<b>5.1.</b> La «continuità spaziale» da direzionare: condizione per il successo economico e per l'uso integrato di servizi pubblici .....	"	63
<b>5.2.</b> La «stretta integrazione territoriale» da gestire: ripensare le funzioni di pianificazione in senso strutturale.....	"	68

<b>6. AGIRE NELLO STATUS QUO: IPOTESI DI LAVORO</b> .....	p.	75
<b>6.1.</b> La composizione dei piani comunali per la definizione degli strumenti urbanistici della Città metropolitana.....	"	75
<b>6.2.</b> Il progetto "Urban-GIS" del Sistema Informativo Territoriale della Regione Lazio.....	"	78
<b>7. CONCLUSIONI</b> .....	"	84
 <b>APPENDICE di Massimo ALLULLI</b> <b>CITTÀ METROPOLITANE: UN NUOVO RAPPORTO</b> <b>FRA ISTITUZIONI E SOCIETÀ?</b> .....		
	"	90
 <b>RINGRAZIAMENTI E NOTAZIONI</b> .....		
	"	96
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....		
	"	97

## PRESENTAZIONE

di **Lorenzo CASINI**

*Professore ordinario di diritto amministrativo, IMT Altissimi studi di Lucca*

*«Paragone Roma [...] all'atelier d'un artista. Non dell'artista di mondo, che sogna il successo, e ostenta il proprio essere. Come ce ne sono molti in Francia. Di un artista, ormai avanti negli anni, trasandato, che ha avuto del genio, a suo tempo, ma che oggi ha problemi coi suoi fornitori. Ha fallito, e s'è visto, spesso, portar via i mobili dai creditori. Non hanno potuto togliergli le pareti, e gli sono rimasti parecchi begli oggetti. Ora vive del suo passato, di ciò che resta, serve da cicerone, intasca la sua mancia, e disprezza chi gli dà uno scudo. Mangia male, si consola, però, ripensando alle magnifiche esposizioni dove ha figurato, si ripromette timidamente, a volte anche meno, che il prossimo anno sarà quello della rivincita».*

Era il 1864 quando Hippolyte Adolphe Taine così descriveva Roma. Queste parole, per certi versi, sono attuali ancora oggi. Roma è infatti un esempio importante di occasioni e rivincite mancate, di tentativi avviati e poi non completati, specialmente sotto il profilo urbanistico. Molte sono le storie di opere pubbliche o progetti rimasti incompiuti, di riforme normative e istituzionali mai terminate.

Il libro di Carlo Mazzei, giovane architetto dalla spiccata sensibilità giuridica, mostra con lucidità tutto questo, muovendo da una delle più significative incertezze del governo del territorio in Italia, ossia la città metropolitana. L'autore ricostruisce in modo accurato la storia e le evoluzioni della pianificazione di area vasta, dagli anni Novanta del XX secolo sino all'ultima operazione di riordino, culminata con l'anomala vicenda della (apparente) soppressione delle province. Una vicenda anomala sotto diversi aspetti, come illustra Mazzei, non ultimo quello della contabilità pubblica: basti pensare che il personale in esubero delle province è stato e verrà "assunto" da Comuni, Regioni e Stato, così annullando di fatto il risparmio di spesa conteggiato al momento della operazione di riordino.

Mazzei si sofferma perciò sui principali problemi che pone la pianificazione di area vasta alla luce della c.d. legge Delrio del 2014, con particolare riferimento alla città di Roma. Diviene possibile così comprendere non solo il susseguirsi di interventi normativi, ma anche le singolarità che contraddistinguono la nostra capitale, regolata da diversi piani a più livelli, senza che sia mai stata attuata una vera semplificazione. Quanto sia difficile, del resto, disegnare per Roma un regime di città capitale, al pari di quanto avviene in altri Paesi, è emerso in più occasioni, non ultima nel 2012 quella del tentativo, poi sostanzialmente abortito, di trasferire alla città funzioni in materia di valorizzazione di beni culturali di appartenenza statale.

Quali sono allora i possibili rimedi? Si è di fronte a un "Comune capitale" o una "super Provincia"? Quanti piani e livelli di *governance* è opportuno prevedere? Lo studio condotto da Mazzei a ritmo serrato offre diverse risposte a questi interrogativi, prospettando più di una soluzione. Il libro riesce così a soddisfare le esigenze di una vasta platea di lettori, non solo urbanisti

e pianificatori, ma anche giuristi, economisti e in genere chiunque sia interessato alle problematiche del governo del territorio. A conferma che, oggi, non è immaginabile trattare argomenti così complessi, come l'urbanistica, senza adottare un approccio multidisciplinare. D'altra parte, come rilevava Massimo Severo Giannini, i piani coinvolgono interessi di ogni tipo, da quelli finanziari pubblici e privati, agli interessi dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio, della sanità, dell'arte e della cultura, cioè «*virtualmente ogni interesse umano*».



Clicca qui e scopri come richiedere maggiori informazioni sui nostri prodotti  
Sarai contattato da un consulente editoriale che ti riserverà uno **SCONTO SPECIALE**

PREFAZIONE

## I FONDI STRUTTURALI PER LE CITTÀ EUROPEE

di **Mauro CAPPELLO***Componente Nucleo Verifiche e Controlli (NUVEC) – Agenzia per la Coesione Territoriale*

Accolgo con grande piacere l'invito a presentare il volume di Carlo Mazzei, giovane ed attento professionista nonché prezioso studioso del nuovo istituto della "città metropolitana".

Il tema delle "Città" è oggi di particolare attualità, non soltanto per la riforma delle province recentemente attuata con la "Legge Delrio", ma soprattutto, come vedremo, per la particolare attenzione che ad esse viene dedicata nella Programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali europei.

Ho letto con grande interesse "*Il governo dell'incertezza*", un titolo accattivante che descrive molto bene il fenomeno della generazione continua di centri e periferie, di nodi forti e territori dipendenti, di aree attrattive ed ambiti sedotti, che è oggetto dello studio. L'opera introduce il lettore al grande ed affascinante tema del *governo del territorio*, proponendo una breve ma esaustiva analisi storica sulla formazione delle città, secondo l'accezione moderna, come conseguenza della rivoluzione industriale di fine '800.

La nascita del concetto di area metropolitana, avvenuta negli Stati Uniti d'America nei primi anni venti del '900 in conseguenza delle disfunzioni amministrative ed asincronie organizzative della comunità rispetto all'*unità del governo*, come anche lo strumento del DATAR ideato in Francia nei primi anni sessanta, sono i punti di partenza che Mazzei ha correttamente utilizzato per illustrare il dibattito che, contestualmente all'inizio del *miracolo economico*, si è creato in Italia intorno al tema del rapporto fra il "centro" e la "periferia".

L'esempio principe dell'eterno dibattito sull'organizzazione del rapporto centro-periferia è quello di Roma, alla *città eterna* l'Autore ha dedicato il capitolo "Un caso capitale", la cui lettura comincia con una domanda intrigante "Che cosa è Roma: Comune Capitale o Città Metropolitana?".

Come cittadino romano ho personalmente molto apprezzato l'aver voluto ricordare che, nonostante l'Urbe abbia ottenuto il rango di "Capitale della Repubblica" con la Legge costituzionale n. 3/2001, il legislatore sia rimasto sostanzialmente inerte fino al 2009, anno in cui si comincia a porre il tema dell'ordinamento di Roma, spinti non già dalla volontà di dare una forma di governo coerente con il nuovo dettato costituzionale, bensì da mere necessità di natura fiscale.

"*Il governo dell'incertezza*" è un'opera la cui lettura mi sento di raccomandare a tutti i soggetti istituzionali che saranno impegnati nella gestione delle risorse europee dedicate al tema dello sviluppo urbano sostenibile. L'elemento di connessione tra l'ottimo volume dell'Arch. Mazzei e l'interesse dell'Unione Europea per le città, soprattutto per le scelte alla base della politica di coesione del periodo 2014-2020, è rappresentato dal documento intitolato "*Sviluppo urbano sostenibile integrato*" edito dalla Commissione Europea nel mese di marzo 2014.

La considerazione iniziale da cui muove il ragionamento comunitario, riguarda le nuove sfide che le città europee dovranno fronteggiare "*circa il 70% della popolazione europea risiede in un'area urbana: le città generano più dei due terzi del PIL dell'Unione europea*".



## GLI EFFETTI DEL CAPITALISMO E IL GOVERNO DEL TERRITORIO

### 1.1. L'industria e l'urbanizzazione: il ruolo del governo del territorio

Da sempre la città rappresenta un enorme campo di interesse per geografi, giuristi, sociologi, economisti, storici ed urbanisti, ma la sua evoluzione ha variato l'apporto che ogni disciplina può fornire alla comprensione ed al governo dell'enorme rete di relazioni che in essa intercorrono. D'altronde, il problema della gestione del territorio – con una moltitudine di settori e materie coinvolte in un unico sforzo regolativo – diventa cruciale nelle economie industriali, quando gli imponenti fenomeni migratori, l'urbanizzazione impetuosa e l'exasperazione della rendita fondiaria – effetto del contrasto fra diverse opzioni localizzative e di destinazione del suolo – determinano la necessità di un “controllo” e di un “governo” urbanistico della città.

In Italia, quindi, è a partire dal secondo dopoguerra che il ruolo della pianificazione urbanistica muta considerevolmente divenendo, man mano, una disciplina volta al governo dei rapporti e degli interessi fra enti pubblici e soggetti privati. Se l'urbanistica è la «*disciplina intesa a studiare i fenomeni che caratterizzano le formazioni e trasformazioni urbane*», prima ancora di divenire una materia specialistica con precetti e tecniche specifiche «*capaci di ridurre i fenomeni urbani a categorie controllabili con l'imposizione di norme*»<sup>1</sup> è di certo figlia di spontanei e naturali processi di urbanizzazione<sup>2</sup>.

In altri termini, l'esistenza di un pensiero sulla realtà urbana è contemporanea alla nascita della città e ciò comporta molteplici implicazioni di tipo teorico e pratico. La città, in fondo, è un luogo fisico complesso che necessita di spazi destinati alla vita e alle attività umane – con le ricadute economiche e produttive che comportano – ma anche al progresso civile e politico di una comunità.

<sup>1</sup> Voce “urbanistica”, Enciclopedia Europea, Garzanti, 1981.

<sup>2</sup> L'urbanizzazione è «*il processo attraverso cui, dalla concentrazione urbana, si transita alla diffusione dell'inse-diamento e delle funzioni urbane sul territorio, con la formazione di una rete di città gerarchicamente ordinata e tale da distribuire capillarmente i servizi o, comunque, da limitare al minimo gli spostamenti che la popolazione deve compiere allo scopo di fruirne. Ne deriva un sistema di 'località centrali', ognuna delle quali è dotata di unità produttive e terziarie in relazione alla sua dimensione, alla densità di popolazione nella regione circostante, e dunque alla 'soglia' (quantità) di utenza potenziale: questa, a sua volta, è correlata – tramite l'efficienza dei mezzi di comunicazione – alla distanza massima percorribile, in termini di economicità, per accedere a tali beni e servizi o affinché gli stessi possano essere distribuiti 'porta a porta'. Ogni centro assume, in tal modo, un preciso rango nella scala gerarchica ed esercita la propria influenza su un'area di gravitazione ben individuabile. Il processo si è evoluto, a partire dalla città monocentrica (agglomerazione), con il distacco di nuclei residenziali e produttivi (città nuove, città satelliti), che in seguito hanno assunto caratteri di autonomia, o con la crescita funzionale di centri preesistenti, in un primo tempo fortemente attratti, anche in termini di flussi migratori, dalla città centrale e successivamente in grado di rivalorizzare le proprie funzioni specifiche, stabilendo rapporti non più di dipendenza ma di reciproca interazione con la grande città. È, questo, il fenomeno che, estendendosi a una scala geografica più ampia, dà luogo alla regione urbanizzata: area in cui una rete di città copre il territorio, pur conservando interposti spazi agricoli nei quali il genere di vita può definirsi comunque 'urbano'», da Enciclopedia Italiana Treccani (<http://www.treccani.it/enciclopedia/urbanizzazione>).*

La città, quindi, è il luogo della convivenza civile ed è la forma naturale della vita sociale dell'uomo<sup>3</sup>.

L'azione della disciplina urbanistica, per come oggi è intesa e per le modalità con le quali opera, è figlia di uno stadio preciso dell'evoluzione umana e più in generale è il prodotto della crisi della città antica che, nel sistema degli insediamenti umani, coincide con la rivoluzione industriale<sup>4</sup> e con la comparsa dell'"alternativa ugualitaria"<sup>5</sup>.

È la rivoluzione industriale, infatti, con l'evoluzione dei sistemi produttivi, con l'accelerazione dei processi tecnologici e con la sovrapproduzione di beni che determina un rapido cambiamento degli insediamenti urbani. È la produzione industriale a necessitare di manodopera crescente distratta da impieghi agricoli e a generare fenomeni di migrazione interna – con un sostanziale cambio di rapporti fra area urbanizzata e territorio agricolo – e, quindi, a causare l'urbanesimo, ossia la concentrazione intensiva di popolazione e mezzi di produzione. Proprio l'urbanesimo consentirà il consolidamento di meccanismi di rendita fondiaria e genererà tumultuosi fenomeni speculativi ma, al contempo, costruirà la premesse per una rinnovata riflessione fra spazio pubblico e attività privata<sup>6</sup>.

Il ripensamento e l'evoluzione della pubblica amministrazione – che modificherà il proprio assetto e le proprie funzioni<sup>7</sup> – è determinato dal cambiamento del tenore di vita, dalla nascita

<sup>3</sup> Il termine "città" deriva dalla parola latina "civitas" ed ha lo stesso etimo della parola "civiltà". Analogamente, il termine "politica" deriva dal greco "polis". Appare, quindi, evidente come la tradizione greco-romana associ la politica, quindi la convivenza civile e la vita in un contesto sociale, alla città ossia alla civiltà che si esprime in uno spazio fisico definito.

Senza ripercorrere l'intera vicenda storica che la riguarda, è però utile specificare che la città è direttamente interessata ai grandi cambiamenti dell'organizzazione produttiva – e, quindi, sociale – che trasformano e condizionano la vita del genere umano: l'origine della casa sembra legata all'inizio del linguaggio nell'età paleolitica; il villaggio dipende dall'introduzione dell'agricoltura e dell'allevamento del bestiame delle prime popolazioni stanziali in età neolitica; la città è associabile alla nascita della scrittura e genera la "rivoluzione urbana" che produce la "civiltà" e la documentazione storica.

A tal proposito, si rimanda ad un celebre passo della *Politica* di Aristotele: «Prima di tutto occorre che si associno l'uomo e la donna per assicurare la discendenza, e il padrone e il servo per le fatiche materiali. Da questa unione per i bisogni immediati della vita risulta la prima associazione fondamentale, la famiglia. L'associazione di più famiglie, per il raggiungimento di un'utilità più larga e complessa, è il villaggio. L'associazione di più villaggi è la città, che basta a se stessa, cioè si forma per conseguire la perfezione dell'esistenza. La città esiste per natura, se sono per natura le associazioni più semplici, perché la città è l'aspirazione finale a cui tendono tutte le altre. [...] L'uomo è un essere politico, fatto per vivere in città, perché solo fra gli animali ha la parola, che serve a manifestare non solo il dolore o il piacere, ma il giusto e l'ingiusto; chi non è adatto a parteciparvi, o non ne ha bisogno, non può nemmeno dirsi propriamente un uomo, ma piuttosto una bestia o un dio».

La storia come noi la intendiamo è possibile nella città, che è forma della convivenza e che genera la storia – la sequenza significativa di fatti documentati – e, per questo motivo, suscettibile di una spiegazione e di uno sviluppo progettato. Per approfondimenti ulteriori sulla formazione e l'evoluzione della città si veda anche BENEVOLO L., *La città nella storia d'Europa*, Laterza, Bari, 2008.

<sup>4</sup> Interessante a tal proposito è per quanto concerne le riflessioni circa la formazione della moderna rendita fondiaria urbana è LEFEBVRE H., *Il marxismo e la città*, Mazzotta, Milano, 1973.

<sup>5</sup> Si tratta dell'antica speranza filosofica che si impone già all'inizio della rivoluzione industriale e che produrrà enormi fenomeni sociali e politici, nonché determinanti riflessioni sull'organizzazione del lavoro e dei rapporti fra uomo e lavoro.

<sup>6</sup> In questo quadro non si consideri la sola specializzazione del territorio, tipica della città industriale e ancora alla base della nostra legge urbanistica fondamentale – mediante lo zoning – con elementi di specifica e autonoma caratterizzazione funzionale che frazionano l'insediamento urbano il quale in epoche precedenti era concepito come organismo unitario, ma ci si riferisce espressamente al ripensamento delle funzioni e della struttura della pubblica amministrazione in relazione a fenomeni generati essenzialmente da dinamiche private.

<sup>7</sup> Si pensi a come nel corso del tempo alcune tematiche siano diventate di competenza delle istituzioni pubbliche: dall'istruzione alla tutela dei beni culturali e archeologici, dal trattamento del ciclo dei rifiuti alla salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, dalla sanità alla previdenza sociale.

di differenti “classi” lavorative che si addensano nelle città producendo la crescita accelerata e, sovente, senza regole degli organismi urbani, dalla necessità di garantire misure minime igieniche e sanitarie per milioni di persone, dall’impatto sull’ambiente naturale e la rottura degli equilibri ecologici. Questi fattori provocano in un periodo relativamente breve fratture epocali rispetto agli assetti che la società aveva mantenuto quasi inalterati per centinaia di anni, a partire dalla funzionalità produttiva e dai rapporti complessivi di produzione, ovvero alterano irrimediabilmente gli assetti economici, sociali e politici incardinati sempre più irrimediabilmente sui principi di libera iniziativa privata e di economia di mercato.

Da qui ha avvio il lento processo di ristrutturazione della città e del territorio nonché la necessità di pensare i criteri tecnici e ideologici della disciplina urbanistica<sup>8</sup> inglobando elementi interpretativi propri delle scienze economiche e sociali<sup>9</sup>.

*«Il complesso delle attività e delle azioni private basate per lo più sull’emergere del cosiddetto capitale industriale in contrapposizione a un consolidato capitale fondiario, mentre incide dapprima in modo irrilevante, successivamente modifica – in misura determinante e sempre più irreversibile – i contenuti morfologici del territorio»<sup>10</sup>. Quindi, «l’urbanistica moderna non nasce contemporaneamente ai processi tecnici ed economici che fanno sorgere e trasformano la città industriale, ma si forma in un momento successivo, quando gli effetti quantitativi delle trasformazioni in corso sono divenuti evidenti ed entrano in conflitto fra loro, rendendo inevitabile un intervento riparatore»<sup>11</sup> del soggetto pubblico. Dall’evoluzione del modello economico e dalle implicazioni sociali che esso produce nasce una materia non riducibile a mera «tecnica degli assetti territoriali e delle sue trasformazioni», ma che è anche «disciplina giuridica dei rapporti tra privati e di questi con l’autorità pianificatrice»<sup>12</sup>. Questa assume rilevanza e dignità giuridica nel momento in cui diviene necessario per i pubblici poteri individuare strumenti e meccanismi*

<sup>8</sup> All’inizio del XIX secolo, al caos organizzativo, alla spaventosa situazione igienica e sanitaria, alla sfrenata speculazione edilizia sulle abitazioni operaie e dei funzionari pubblici, seguono movimenti di rivolta che sollecitano una prima profonda riflessione sulla città incardinata o sulle teorie del socialismo utopistico di R. Owen o C. Fourier, che ricercano quadri sociali rinnovati e organizzazione dell’ambiente fisico in conformità con modalità di produzione cooperativistico, oppure sulle tendenze di tipo riformistico di E. Cabet che propongono una nuova razionalità insediativa nel contesto di un capitalismo riformato, o ancora gli esempi anti utopici delle Company Town (la città azienda) che piegano la funzionalità globale della città al nuovo modello di produzione.

Per ulteriori approfondimenti si veda CHOAY F., *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino, 1973.

<sup>9</sup> È già a partire dalla seconda metà del XIX secolo che si impone in modo non più eludibile la questione urbana in relazione al sistema capitalistico-industriale di produzione.

In questa fase, il mondo occidentale raggiunto dai nuovi fenomeni economici e sociali (Inghilterra, Francia, Germania, Belgio, Stati Uniti d’America) persegue politiche ovunque simili di conservatorismo illuminato che declinano la riorganizzazione urbana in modo tripartito: a. produzione dei primi “regolamenti edilizi” ante litteram indicanti normative igienico-sanitarie e prescrizioni edilizie (altezza vani, dimensione dei cortili, allineamenti stradali, ecc.); b. costruzione di infrastrutture (acquedotti, fogne, strade, ecc.) necessari a definire livelli minimi di funzionalità tecnica degli aggregati urbani al fine dello sviluppo del sistema produttivo; c. imponenti opere di ristrutturazione urbanistica delle città per consentire funzionalità direzionali delle vecchie capitali, redditività fondiaria, celebrazione della società borghese. A tal proposito si pensi agli interventi di Parigi, Vienna, Bruxelles, Stoccarda, Firenze, Berlino.

Fra la fine del XIX e l’inizio del XX secolo si perverrà a proposte teoriche concettualmente assai differenti: la “città-giardino” di E. Howard, che strutturerà un modello decentrato e sarà alla base delle “città/quartieri-giardino” e delle “new towns” inglesi, e la “città industriale” di T. Garnier, influenzata dalla filosofia positivista del periodo che offre un modello di città del lavoro su schemi formali protorazionalisti.

Per approfondimenti ulteriori si veda CHOAY F., *op. cit.*, e il lavoro di Walter Barbero e Giorgio Gaetani per l’Enciclopedia Europea, Garzanti, 1981.

<sup>10</sup> URBANI P., *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

<sup>11</sup> BENEVOLO L., *Le origini dell’urbanistica moderna*, Laterza, Bari, 1968.

<sup>12</sup> URBANI P., *Urbanistica solidale*, *op. cit.*

di regolazione dei conflitti nell'impiego del territorio che gli interessi emergenti impongono<sup>13</sup>. Così si producono le norme giuridiche che regolamentano le azioni e le iniziative assunte dai privati in funzione di determinati interessi generali che il soggetto pubblico intende tutelare.

Mediante la pianificazione degli usi del suolo, quindi, la pubblica amministrazione si pone l'obiettivo generale di rendere compatibile l'impiego delle risorse disponibili con gli usi economici richiesti sottraendo il territorio agli impieghi che ne compromettano la conservazione e la tutela<sup>14</sup>. L'"intervento riparatore"<sup>15</sup> diventa, in definitiva, l'ordinato sviluppo del territorio – il funzionalismo della città – e la rimozione degli ostacoli economici e sociali – il sostegno al modello economico assunto e, insieme, il dispiegarsi della libera iniziativa anche in campo sociale. In questo modo si tenta di coniugare economia e territorio, interesse privato e fine pubblico: l'urbanistica diviene il cardine di un modello nuovo di società civile<sup>16</sup> e di «*agire sociale*»<sup>17</sup>.

Rimuovere gli ostacoli economici e sociali conduce ad un ripensamento della proprietà privata, ove la sua limitazione e regolamentazione sia posta in funzione sociale rispetto ad interessi collettivi e non in modo egoistico da parte del singolo individuo. In questo frangente, l'ordinato assetto del territorio e gli interventi di rimozione delle difficoltà economiche e sociali trovano sintesi nella materia urbanistica, intesa come strumento sociale di governo fra pubblico e privato, nonché come promotrice di una nuova società.

Fortissimi già nella legislazione urbanistica post unitaria, i cui principi risultano poggiare sin da subito sull'apposizione di limiti alla proprietà privata<sup>18</sup> e sulla modellazione dei poteri entro

<sup>13</sup> Nella prima metà del XX secolo l'accelerazione dello sviluppo economico e la crescita esponenziale dei prodotti industriali, in un capitalismo che si determina su schemi ormai monopolistici, pongono la questione del rinnovato rapporto fra città e territorio in termini moderni.

La città, che si avvia a divenire metropoli, necessita di "funzionalità tecnica" in relazione alle complesse e sempre più articolate esigenze della produzione capitalistico-industriale (la città come enorme fabbrica) e di "funzionalità sociale" in ossequio alla richiesta incessante e sovente drammatica di inclusione di enormi masse lavoratrici e di ceto medio nell'autoriproduzione del sistema (la città come condizionatore sociale).

Questo contesto, in cui si palesa l'insufficiente strumentazione di controllo fino ad allora adottata, produce il "piano urbanistico", ossia insieme coscienza e strumento con il quale si provano a sintetizzare e risolvere i conflitti e le tensioni che la città inevitabilmente genera. Il tentativo è quello di ricondurre la frantumata città ad organismo complessivo capace di rispondere alla nuova e prorompente domanda di funzionalità tecnica e sociale del sistema di produzione.

<sup>14</sup> Il territorio rimane, quindi, il «*terminale necessario della gran parte delle attività umane*», SALVIA F. e TERESI F., *Diritto urbanistico*, VII ed. Padova, 2002.

<sup>15</sup> Secondo la definizione di Leonardo Benevolo nel testo già citato.

<sup>16</sup> A tal proposito si veda PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Comunità, Milano, 1963.

<sup>17</sup> Come suggerito in CALAFATI A.G., *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma, 2009, p. 85, «*La città costituisce una categoria fondamentale del pensiero sociale e dell'agire civile*».

<sup>18</sup> Risulta assai interessante verificare come abbia risposto lo stato post unitario alle emergenze accorse nei primi venticinque anni della propria esistenza.

La prima legge di rilievo urbanistico è quella del 26 giugno 1865, n. 2359, "Disciplina sull'espropriazione forzata per pubblica utilità", che superò ed integrò la normativa licenziata lo stesso anno relativa ai contenuti dei Regolamenti di ornato e polizia locale. La legge prevedeva l'esproprio a prezzi di mercato per la realizzazione di opere pubbliche (strade, ferrovie, canali) e disponeva che i Comuni con popolazione riunita di 10.000 abitanti potessero produrre un piano regolatore nel quale tracciare gli allineamenti all'edificazione, con il duplice scopo di rimediare alla viziosa disposizione degli edifici e per provvedere alla salubrità degli abitati. La logica, imperante all'epoca, poneva in essere gli allineamenti stradali e i conseguenti sventramenti per l'edificazione.

Con la Legge 15 gennaio 1885 n. 2892, detta "Legge di Napoli" perché prodotta a seguito di una grave epidemia di colera che colpì la città di Napoli nel 1884, si intervenne per il risanamento della città considerando che tra le cause del contagio vi erano l'affollamento abitativo e le pessime condizioni igieniche e sanitarie. Per porre fine all'insalubrità, il piano di risanamento prevedeva ampie zone di demolizione e ricostruzione e per attuarlo venne messo in discussione per la prima volta il diritto di proprietà a beneficio del fine sociale. Si dichiarava la pubblica utilità per tutte quelle opere necessarie al risanamento, ovvero case insalubri, pozzi, acque, fognature. Il sistema espropriativo,

il piano urbanistico, gli elementi di dottrina a sostegno di questa tesi sono individuabili con ogni evidenza nella Costituzione italiana<sup>19</sup>.

In definitiva, la formazione di una nuova veste funzionale della pubblica amministrazione investe sia la limitazione e la regolamentazione della proprietà privata sia la rimodulazione dei poteri privati entro una strumentazione nuova che conduce dai piani settoriali ottocenteschi al piano regolatore generale novecentesco, elemento a disposizione del livello amministrativo comunale che esercita poteri “discrezionali” nella conformazione della proprietà e autoritativi nell'imposizione di vincoli e limiti rispetto al libero esercizio delle attività umane sul territorio<sup>20</sup>. Tale evoluzione ha condotto fino alla definizione odierna: «*L'urbanistica – o meglio il diritto urbanistico inteso come diritto speciale del diritto amministrativo – è un insieme di regole talmente complesso da costituire ormai un codice a sé, da osservare sia da parte dei privati sia da parte dei pubblici poteri tutte le volte che si pone in gioco l'utilizzazione o la trasformazione di una qualsiasi parte del territorio*»<sup>21</sup>.

Oggi, però, la storia impone un ulteriore salto qualitativo in termini teorici e pratici: la questione istituzionale ed urbanistica va coniugata con l'evoluzione della città – divenuta metropoli o, comunque, enorme ambito metropolitano – e con il rinnovato fabbisogno di politiche pubbliche che investono sia le comunità locali sia gli scambi globali di merci, conoscenze ed individui.

L'Italia multicentrica – ma sempre più investita dal fenomeno di crescita degli ambiti metropolitani fino a costituire estese aree urbane consolidate – sebbene non presenti i fenomeni di “gigantismo”, tipici delle realtà asiatiche e sudamericane, deve porsi il tema istituzionale ed urbanistico del governo di «*grandi aree metropolitane*» e di «*mega conurbazioni urbane*» che «*rappresentano oggi circa il 17% della superficie del Paese*» ed in cui «*crisiede circa il 61% della popolazione, vi sono insediate il 63% delle attività industriali e terziarie e il 71% delle attività di terziario avanzato*»<sup>22</sup>.

Il tema metropolitano, quindi, rappresenta una nuova sfida istituzionale che investe in pieno la disciplina urbanistica, oramai sempre più complessa e rilevante, in relazione al fatto che

modificando la Legge del 1865 – media del valore venale dei terreni e dei fitti coacervati nel decennio – aumentò fortemente i valori di indennizzo e per tale motivo portò ad edificare nelle zone libere e di espansione della città. L'articolo 18, inoltre, estendeva ai Comuni in cui le condizioni di insalubrità delle abitazioni, della rete fognaria e delle acque ne avevano manifesto bisogno, la facoltà di utilizzo della Legge.

Così, un provvedimento nato esclusivamente per far fronte a delle esigenze di tipo igienico e sanitario, rappresentò un momento evolutivo fondamentale per la legislazione urbanistica sul tema dell'esproprio e del calcolo dell'indennità.

<sup>19</sup> È in questa fase dell'evoluzione concettuale dell'urbanistica, nonché dei rinnovati intendimenti circa il ruolo e la funzione della moderna pubblica amministrazione, che interviene la Costituzione repubblicana.

Pertanto, si rimanda all'art. 3, comma 2, della Costituzione, che indica come «*compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» e, per quanto concerne la disciplina della proprietà privata in funzione sociale, all'art. 42, commi 2 e 3 i quali esplicitano che: «*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*» e, che proprio per questa ragione «*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale*».

<sup>20</sup> Tale fenomeno è fisiologico e tale processo legislativo è avvenuto in tutti i paesi, cominciando da quelli europei, ove l'aumento degli scambi, della produzione e la concentrazione della popolazione in spazi ristretti ha comportato un'evoluzione in tal senso.

<sup>21</sup> URBANI P., *Urbanistica solidale*, op. cit.

<sup>22</sup> CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014.

l'azione di pianificazione e controllo dell'attività edilizia e delle trasformazioni del territorio generano notevoli problemi di rapporto e contrasto fra interesse privato e interesse pubblico. Il governo del territorio dell'area metropolitana o, addirittura, l'istituzione della Città metropolitana richiedono un'azione pianificatoria accurata e integrata, capace di regolare e coinvolgere nel processo di mutamento della città i soggetti privati che animano la grande economia globalizzata in relazione alle esigenze sociali e redistributive delle comunità locali che ispirano l'azione dei nuovi poteri pubblici.

## 1.2. L'Europa delle città. L'Italia dei sistemi urbani senza metropoli<sup>23</sup>

Le grandi città e i loro hinterland, le relazioni sociali in comunità locali fortemente identitarie e gli scambi economici e di conoscenza a livello planetario, il 68% della popolazione dell'Unione Europea attualmente residente in regioni metropolitane ed oltre i due terzi del prodotto interno lordo generato in quelle aree: questo è lo scenario attuale che le politiche pubbliche nazionali e comunitarie devono affrontare.

Si tratta di incidere con scelte opportune su dinamiche di "territorializzazione" degli investimenti, ovvero i contesti in cui le imprese costruiscono relazioni di tipo economico e, insieme, sulle condizioni in cui gli individui che lavorano affrontano le relazioni sociali. Già nel 2000 la Strategia di Lisbona aveva affrontato il tema, soprattutto sotto il profilo economico, del governo dei sempre più complessi sistemi urbani che ne compongono la struttura portante, e nel tempo si è addirittura formato una sorta di "diritto europeo degli enti locali" nonché sviluppate apposite politiche finalizzate alle "reti di città".

Documenti della Commissione europea e studi sempre più frequenti dell'Eurostat e delle Nazioni Unite – oltre che di vari osservatori specifici – indicano un'attenzione alle dinamiche che investono le città e ai fenomeni metropolitani che drenano fondamentali risorse intellettuali ed economiche. In Italia, invece, si è sviluppato un dibattito interno che affronta troppo superficialmente ed in modo quasi burocratico il tema del governo metropolitano e dell'addensamento di cittadini, imprese produttive e terziario avanzato, della capitalizzazione dei sistemi urbani e del governo dei processi di rigenerazione sociale e produttiva.

Mentre la Commissione europea ha affrontato in modo diretto le sfide che la competizione annunciata con il Trattato di Maastricht del 1992 imponeva ed ha previsto appositi strumenti all'interno della Programmazione 2014-2020 rivolti alle città ed allo sviluppo delle metropoli, nel nostro Paese la "questione urbana" – soprattutto nella sua forma metropolitana – e l'adeguamento delle sue strutture istituzionali finalizzate all'internazionalizzazione economica e alla coesione sociale locale non hanno trovato sufficiente spazio nel dibattito pubblico e, infine, non hanno trovato adeguate forme di rinnovamento. Eppure, anche in Italia non solo si sono modificate le strategie di competizione e sviluppo economico, ma si è progressivamente formata una "rete" di sistemi urbani intercomunali che ha minato alla base l'antico impianto comunale costituitosi e rafforzatosi sin dal Medioevo. Così, quando ad una forte interdipendenza fra i centri che compongono un ambito – di carattere economico ed occupazionale – si associa anche il superamento di determinate soglie dimensionali – di tipo fisico, demografico, di densità abitativa

<sup>23</sup> Vari spunti di riflessione che in questo paragrafo sono autonomamente riorganizzati sono approfondibili in CALAFATI A.G., *op. cit.*

e di concentrazione di attività produttive – si parla di agglomerato urbano di carattere metropolitano e questo, inevitabilmente, pone in essere problemi sulla forma istituzionale assunta, sulla regolazione dei differenti fattori agenti sul territorio, sulla riorganizzazione dei rinnovati rapporti spaziali e relazionali che si instaurano.

È evidente, quindi, che nell'area metropolitana si addensano:

- problematiche di carattere economico e produttivo, relative all'innovazione ai fini della competizione internazionale, all'elaborazione di nuovi processi e tecnologie rinnovate, alla concentrazione di capitali e manodopera;
- rilevanti questioni di carattere sociale, dal pendolarismo alla dislocazione dei servizi pubblici, dalla redistribuzione del reddito alla destinazione funzionale del suolo;
- quesiti sulla forma istituzionale che il governo di un'area così complessa e vasta deve assumere per garantire democraticità e partecipazione, per godere del giusto grado di autorità e riconoscibilità al fine della reale azione sul territorio, per integrare funzioni fra livelli amministrativi differenti, per assumere determinazioni coerenti che abbiano coerenza sulle scelte autarchiche di enti e comunità con forte identità e storie centenarie.

### Italia

- multicentrica, ma con estese aree urbane consolidate;
- non presenta fenomeni di gigantismo.

Il fenomeno di continuità spaziale/stretta integrazione territoriale interessa:

- a) il 17% della superficie del Paese;
- b) il 61% della popolazione residente;
- c) il 63% delle attività industriali e terziarie;
- d) il 71% delle attività di terziario avanzato.

### Europa

- Strategia di Lisbona;
- Documenti Commissione europea;
- Eurostat, monitoraggio e raccolta dati.

- OECD – Metropolitan Areas Database;
- Nazioni Unite;
- Fondazioni ed altre organizzazioni internazionali.

Le politiche pubbliche nazionali ed europee devono affrontare il seguente scenario:

- a) le traiettorie di sviluppo delle grandi città;
- b) la coesione sociale negli enormi hinterland;
- c) la regolazione degli scambi economici e di conoscenza;
- d) i problemi connessi alla residenza del 68% della popolazione UE in regioni metropolitane;
- e) la produzione di oltre i 2/3 del P.I.L. generato in aree metropolitane.

In sostanza, in un contesto globale e in un continente europeo formato da città strettamente interconnesse, l'Italia deve affrontare un salto qualitativo nel proprio dibattito per gestire sempre più complessi sistemi urbani privi di vere e proprie "metropoli" evitando che ci si fermi alla retorica dell'"organizzazione spontanea". D'altronde «*se l'obiettivo è avere città efficienti, in Italia nessun processo di auto-organizzazione può sostituire il progetto urbanistico-architettonico della città*»<sup>24</sup>. C'è, quindi, da affrontare uno sforzo cognitivo che oggi limita sia gli urbanisti sia gli economisti: come pensare i nostri contesti urbani integrando in un unico sforzo pianificatorio i complessi fattori agenti e come affrontare la redistribuzione del surplus di produzione e ricchezza che le aree metropolitane generano?

Le risposte a queste domande possono contribuire a risolvere non solo la crisi dei sistemi urbani italiani – ricostruendo le basi per una competizione globale misurata e bilanciata da politiche pubbliche votate alla coesione sociale – ma più in generale l'analisi della configurazione sociale ed economica delle città può agevolare la nuova articolazione dei poteri pubblici, consentendo la riformulazione dei modelli di consumo, delle preferenze degli individui, delle scelte di produzione, dello scambio di informazione e conoscenza. Insomma, ragionare sull'articolazione della Città metropolitana può aiutare non solo a comprendere gli eterogenei fenomeni in atto, ma soprattutto a definire strategie moderne e traiettorie di sviluppo dei contesti urbani e della società tutta.

Appare ovvio – ma stando alla rappresentazione pubblica non si direbbe – che un ruolo centrale lo ha una disciplina urbanistica non più intesa come semplice governo dei conflitti sull'uso del suolo propria della fase industriale, ma come governo delle dinamiche di sviluppo di segmenti del processo di produzione, di definizione delle traiettorie di avanzamento tecnologico, di organizzazione del capitale umano accumulato e della qualità della vita che gli ambiti urbani offrono. In sostanza l'urbanistica post fordista governa la riduzione dei costi di produzione e/o transazione, affronta il potenziamento delle esternalità positive presenti sul territorio e costruisce le condizioni migliori per dotare la città di beni e servizi.

La sfida europea e mondiale, quindi, consta nella costruzione di una rete di città metropolitane in cui non trovi spazio o possa prevalere il solo aspetto economico e produttivo, ma in cui gli aspetti sociali che coinvolgono la relazione territorio-comunità politica-sovranià possano emergere e divenire le fondamenta sulle quali edificare la società contemporanea e del futuro. Ovviamente, anche l'Italia è chiamata ad assumere tempestivamente scelte importanti, ma il suo dibattito interno – che trova riscontro nella legislazione – appare non considerare adeguatamente e non comprendere per intero la portata sociale ed economica del fenomeno metropolitano in atto.

<sup>24</sup> CALAFATI A.G., *op. cit.*, p. 16.

## IL GOVERNO DELL'AREA VASTA OLTRE L'AREA METROPOLITANA

### 2.1. Le ipotesi strutturaliste e funzionaliste: competenze e organizzazione di un nuovo Ente

Come già visto, il problema della gestione del territorio diventa cruciale nelle economie industriali e, pertanto, essenziale nel nostro Paese a partire dal secondo dopoguerra. La “questione metropolitana” è affrontata negli Stati Uniti d’America già a partire dagli anni venti del novecento, quando ci si trova al cospetto dei problemi legati a nuove realtà urbane<sup>1</sup>, e nel successivo decennio quando il dibattito si concentra sulla necessità di ripensare il governo locale<sup>2</sup> a causa dell’inefficienza di aree metropolitane con struttura organizzativa troppo decentrata. Fra la fine degli anni trenta e primi anni quaranta, ancora negli USA, l’osservazione delle disfunzioni amministrative, delle asincronie organizzative e della scissione fra gli interessi della comunità rispetto all’«*unità del governo*» genera riflessioni circa la necessità di una forma amministrativa più evoluta<sup>3</sup>: è, quindi, dall’introduzione di problematiche economiche e amministrative<sup>4</sup> e dalle osservazioni di carattere funzionalista che origina il concetto di area metropolitana e di metropoli<sup>5</sup>.

Ovviamente, nei decenni successivi, hanno contribuito all’analisi e a sviluppare ipotesi una moltitudine di soggetti diversi. Il fenomeno di un’intercomunalità divenuta oramai “questione metropolitana” ha goduto del contributo di economisti, sociologi, giuristi, geografi e urbanisti che hanno esteso il confronto dagli USA al resto del mondo anglosassone e, poi, ai paesi di «*cultura latina*»<sup>6</sup>, determinando una evoluzione notevole del pensiero ed individuando diversificate situazioni e necessità.

<sup>1</sup> Si veda in merito SERGES G., *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Delrio*, p. 36 ss., in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) – Osservatorio Città metropolitane, n. 1/2014, che offre un contributo assai interessante per la comprensione del tema.

Il lavoro di Serges sarà più volte richiamato nel corso della trattazione non solo per i notevoli richiami storici che opera, ma anche perché suggerisce una interessante chiave interpretativa sull’evoluzione giuridica della Città metropolitana.

<sup>2</sup> STUDENSKI P., *Metropolitan government by Victor Jones*, in *The American Political Science Review*, vol. 36, n. 5, ottobre 1942, pp. 961 e ss.

<sup>3</sup> È WAGER P.W., *Rewiew of Victor Jones “Metropolitan government”*, in *The Journal of Politics*, n. 4, p. 533, nella traduzione di SERGES G. ad evidenziare che «anche se gli abitanti di un unico distretto non è riconosciuto come una unità di governo, né è organizzato in modo tale da poter provvedere a trasporti integrati, adeguate strutture per la distribuzione dell’acqua, uniformi servizi nei settori della sanità e della polizia. [...] Ciò porterà al perpetuarsi di disordini, costi eccessivi, tasse e imposte inique e impossibilità di un controllo dell’ordine pubblico, fintanto che continuerà ad esserci il caos delle aree metropolitane».

<sup>4</sup> WAGER P.W., *Metropolitan government*, Chicago, 1942.

<sup>5</sup> La «*Metropolis*», ovvero il prodotto di una nuova “cultura metropolitana” con caratteri antitetici a quella decentrata fino a quel punto teorizzata e sperimentata, costituisce l’alternativa “moderna” di città secondo MUMFORD L., *The culture of Cities*, New York, 1938.

<sup>6</sup> Come ha giustamente osservato SERGES G., *op. cit.*, p. 36 ss., che cita molteplici testi di approfondimento a riguardo, ai quali si rimanda.

È forse possibile, comunque, riassumere la questione in un'unica domanda: come interpretare e governare le disparate esigenze di comunità sempre più integrate che insistono su un territorio diversificato nelle sue componenti culturali, ma unificato da interessi oramai generali?

Una prima risposta si è provata ad offrire in Francia, un paese che per molti versi possiamo considerare simile al nostro, a partire dagli anni sessanta, quando si è istituito il DATAR<sup>7</sup>. In quel frangente, alla necessità «*di definire e organizzare l'armatura urbana del territorio*» si è risposto con l'individuazione di otto “metropoli d'equilibrio” con il compito di «*bilanciare Parigi e [...] formare un livello superiore di servizi urbani*»<sup>8</sup>. Di certo «*la soluzione adottata era insufficiente*»<sup>9</sup>, ma il merito del DATAR non fu solamente l'utilizzo per la prima volta del termine “*métropoles*”, semmai l'avvio di un percorso anche di natura legislativa che troverà un primo punto di caduta nella Legge n. 66 – 1069 la quale trasferirà sul terreno istituzionale il concetto di “*communauté urbaine*” – una sorta di unione dei comuni italiana – in risposta alla frammentazione amministrativa del territorio. In sostanza, sebbene si scontassero ancora evidenti limiti di carattere teorico e legislativo, le *métropoles* indicavano un primo passo verso il governo integrato di aree metropolitane.

Anche in Italia, in relazione a questo nuovo fenomeno di trasformazione della «*natura strutturale*» comportato dal «*processo di metropolizzazione*», si è offerta una prima risposta quando si è iniziato a parlare di «*regione-urbana*»<sup>10</sup> come «*fenomeno di sviluppo topografico degli aggregati urbani maggiori, in certi casi per diffusione da un nucleo originario principale, in altri per aggregazione [...] di parecchi nuclei in sviluppo*»<sup>11</sup> e la lunga “*storia*” giuridica della Città metropolitana affonda le sue radici nell'articolato dibattito originato a partire dagli anni sessanta.

Inoltre, proprio ispirandosi all'esperienza francese delle metropoli di equilibrio, in quegli anni si è sviluppato il “*Progetto '80*”<sup>12</sup> fondato su una struttura funzionale di “*sistemi metropolitani*” comprendenti nuclei urbani di primaria importanza e relative aree di influenza con «*almeno un milione di abitanti*»<sup>13</sup>.

Contemporaneamente, una seconda risposta è generata dal concetto di “*area metropolitana*”, mediante una definizione «*in astratto non facile: troppi sono i fattori della natura più diversa, economici, sociologici, urbanistici, giuridico-amministrativi, culturali [...] perché sia possibile*

<sup>7</sup> Délégations à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

<sup>8</sup> DOUENCE J.C., *Les métropoles*, in *Revue française de droit administrative*, n. 2, 2011, Paris, p. 258 nella traduzione di SERGES G., *op. cit.*, p. 38.

<sup>9</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 38 e come ampiamente argomentato da RADKOWSKI G. H., *La métropolisation. Du plein au vide*, in *Metropolis*, n. 56, 1/1983, pp. 32-38.

<sup>10</sup> ALLULLI M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, in *Paper di Cittalia*, 2010, p. 12. Per approfondimenti si rimanda anche a CALAFATI A.G., *Op. cit.*, al Cap. III. *Una «rivoluzione territoriale»*.

<sup>11</sup> TOSCHI U., *Corso di geografia generale*, Bologna, Zanichelli, 1962.

<sup>12</sup> Il progetto, così chiamato perché destinato a concretizzarsi solo a partire dal 1978, era stato prodotto e pubblicato dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica nel Rapporto preliminare al programma economico nazionale n. 1971/75. Si riconoscevano trenta “sistemi metropolitani” qualificati secondo dimensione, organizzazione economica, integrazione biotico-ambientale; natura dei servizi urbani raggruppati, successivamente, in tipologie fondate sulle attuali aree metropolitane, i sistemi di riequilibrio e i sistemi alternativi.

Per approfondimenti si veda SNARAZZO D., *Documenti e Studi per una definizione dell'area metropolitana di Napoli*, in *AA. VV. Pianificazione urbanistica ed ambientale*, Santarcangelo di Romagna, 1999.

<sup>13</sup> SCIMENI G., voce “*pianificazione*”, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it). Inoltre, i sistemi metropolitani erano «*strutturati e gestiti in modo da assicurare a ciascun residente un'ampia disponibilità e varietà di posti di lavoro, una completa dotazione di attrezzature e di servizi di ogni livello, e ampie opportunità ricreative a non più di un'ora di viaggio dalla propria abitazione*».

*sintetizzarli tutti in una formula concisa ed esauriente, in grado di essere applicata con successo ad ogni esempio concreto»<sup>14</sup>.*

Di certo, però, la questione metropolitana che all'inizio degli anni sessanta è stata sollevata interroga il rapporto fra "centro" e "periferia" partendo dall'assunto che *«fra la grande città e i centri vicini si stabiliscono rapporti sempre più intensi, le loro rispettive economie tendono a divenire sempre più interdipendenti, i loro cittadini a spostarsi con maggiore frequenza e regolarità dall'una agli altri o viceversa per questioni di lavoro o svago»<sup>15</sup>. Sia dal punto urbanistico che da quello economico ed amministrativo s'impone con crescente evidenza la necessità di considerare la zona anche da un punto di vista unitario, come un tutto unico, al di là della frammentazione delle circoscrizioni amministrative, solo in parte rispondenti ormai, e non solo in Italia, alla concreta situazione di fatto. In ogni nazione moderna, cioè, i problemi dei grandi centri urbani non possono più essere considerati e risolti entro i termini tradizionali della città, ma devono essere affrontati sotto il profilo ben più complesso dell'area metropolitana»<sup>16</sup>.*

È singolare – o forse no, visto che sembra ripetersi con frequenza in Italia questa modalità comportamentale – constatare la difficoltà del legislatore di riflettere in modo organico sull'assetto istituzionale e sulle forme del governo da assumere facendone derivare anche azioni precise. Se, infatti, negli anni sessanta si era ipotizzata l'area metropolitana e addirittura proiettata in senso funzionalista nel ventennio successivo, negli anni settanta nemmeno la grande novità rappresentata dal processo istitutivo delle Regioni appare produrre sussulti sotto il profilo normativo. Nasce, però, l'idea di *«istituire un ente specifico di governo del territorio metropolitano»<sup>17</sup>* considerando l'*«assenza di una istituzione corrispondente all'area metropolitana»<sup>18</sup>* la ragione principale di inefficienza, frammentarietà e debolezza della gestione comunale del territorio.

Istituire un ente specifico di governo del territorio metropolitano: è a partire da questo nodo che la riflessione si fa più interessante e, se vogliamo, ancora più complessa. Infatti, negli anni '70 la Costituzione repubblicana non solo già prefigurava l'istituzione delle Regioni, ma prevedeva – ed erano già funzionanti – le province, enti di governo a scala territoriale, che già coinvolgevano molti comuni. Sarà proprio intorno alla ridefinizione di nuovi rapporti fra enti e territori che verrà messa in discussione anche la funzione delle province, considerati via via enti non rispondenti alle rinnovate necessità.

Nel 1973 Rotelli proporrà la modifica dei *«comprensori opportunamente indicati all'interno di ogni Regione, in circoscrizioni di enti autonomi locali di amministrazione diretta, sostitutiva dei consorzi attuali o in fieri»<sup>19</sup>*: tale proposta, *«anticipava di quarant'anni le Città metropolitane ex art. 114 Cost.»<sup>20</sup>*. In sostanza, senza ipotizzare alcuna modifica della Costituzione – che allora prevedeva solo i Comuni, le Province e le Regioni – Rotelli indicava una soluzione sem-

<sup>14</sup> AQUARONE A., *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961, p. 6.

<sup>15</sup> Si veda anche la descrizione che offre CALAFATI A.G., *op. cit.*, p. 71 ss. a proposito dell'evoluzione dei sistemi di mobilità e dell'espansione dei cicli circadiani e il lavoro di INSOLERA I., TOCCI W. e MORANDI D., *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli, Roma, 2008 sulle relazioni fra espansione urbana e motorizzazione privata.

<sup>16</sup> AQUARONE A., *op. cit.*, p. 5.

<sup>17</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 41.

<sup>18</sup> ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale incompiuta*, in MARTINOTTI G. (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, Bologna, 1999, pp. 304-305.

<sup>19</sup> ROTELLI E., *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, p. 23.

<sup>20</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 42.

plice: l'abolizione delle province tradizionali rinominando i comprensori metropolitani "province metropolitane". Si sarebbe agito, a Carta invariata, su molteplici aspetti: posto rimedio alla "questione provinciale", abolendo di fatto la vecchia ripartizione territoriale, e risolta la "questione metropolitana", introducendo un soggetto che mediante il nome di Provincia avrebbe avuto, però, lo status di ente costituzionale.

Partendo dall'assunto per cui «*il nostro Paese [...] presenta tanto una elevatissima frantumazione dei Comuni con conseguente collocazione degli stessi su scala di grandezze vastissima, quanto la incoerenza territoriale del livello intermedio*»<sup>21</sup>, Rotelli articolava una proposta volta ad adattare l'ente provinciale al governo metropolitano, non il contrario, risolvendo insieme più questioni concettualmente differenti. In ogni caso, sebbene fosse evidente la distinzione fra "questione provinciale" e "questione metropolitana", la proposta di Rotelli di intervenire con una sola mossa ha forse generato i fraintendimenti che ancora oggi il legislatore denota, quando confonde le inefficienze provinciali con i fattori metropolitani<sup>22</sup>.

Nel 1983, prendendo atto dell'ampliamento delle deleghe alle regioni<sup>23</sup> e posto il nuovo assetto territoriale «*fondato sulla intangibilità dei Comuni e sulla razionalizzazione nel senso indicato dell'unico livello intermedio*», sarà lo stesso Rotelli ad ipotizzare la «*sussistenza di tre livelli sub-regionali*»: rettificando il proprio punto di vista del decennio precedente, specificherà che la «*prospettiva della riduzione a due si identifica soltanto con la possibilità [...] che l'associazione dei Comuni di oggi sia il nuovo, sia pure articolato, Comune di domani*»<sup>24</sup>, ovvero che «*un nuovo livello di governo del territorio, intermedio tra il Comune e la Provincia e destinato sia ad attestarsi come ulteriore livello "fisso", [...] sia ad assorbire, con il tempo, il Comune (e non la Provincia)*»<sup>25</sup>.

In sostanza, quindi, alla vigilia della Legge n. 142 del 1990, e tenuto conto dell'istituzione delle regioni, l'ipotesi prevedeva che «*l'associazione dei comuni di oggi*» avrebbe potuto divenire il «*Comune di domani*» producendo una razionalizzazione istituzionale apprezzabile mediante l'eliminazione delle province tradizionali, la loro sostituzione con le associazioni di comuni – enti autonomi chiamati "province metropolitane" per fornire loro uno status costituzionale – e l'assegnazione ai "comuni metropolitani" delle funzioni non collocabili per ragioni di efficienza ed efficacia al livello amministrativo metropolitano.

«*Poste di fronte alla duplice incoerenza territoriale dei Comuni tradizionali e delle Province tradizionali, le Regioni, sotto la spinta, per la prima volta, della legge nazionale da applicare, hanno finito coll'affrontare l'uno e l'altra: rispettivamente coll'associazionismo dei Comuni e coi comprensori. [...] Se una semplificazione del quadro è derivata sia dall'abbandono dei comprensori e dalla conservazione delle Province (delle quali, peraltro, sussiste, oramai dimenticata, la incoerenza territoriale) [...] resta il fatto che le associazioni intercomunali, su cui poggiano tali unità sanitarie e dovrebbero poggiare tutti i servizi sociali, costituiscono, sussistendo i Comuni, un nuovo livello*»<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> ROTELLI E., *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, n. 3/1983 *Aree metropolitane*, Roma, maggio-giugno 1983, p. 6.

<sup>22</sup> Anche sotto questo profilo si concorda con il giudizio espresso da Giuliano Serges nella trattazione già richiamata.

<sup>23</sup> Importante atto in tal senso è il Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382.

<sup>24</sup> ROTELLI E., *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>25</sup> SERGES G., *op. cit.*, pp. 45-46.

<sup>26</sup> ROTELLI E., *op. cit.*, pp. 5-6.

Si indugia ulteriormente sulle tesi di Rotelli poiché sembrano anticipare alcuni elementi del dibattito che proprio negli ultimissimi anni – fra i Governi Monti, Letta e Renzi – sono stati ripresi. Infatti, quando si afferma che «*Province e Comuni metropolitani non hanno niente a che fare con le Province e i Comuni attuali dell'area metropolitana né per il territorio, né per le funzioni, risultando il primo dalla articolazione del Comune capoluogo, da accorpamenti dei Comuni minori dell'hinterland ed eventualmente anche da quelli comprendenti parti di entrambi*»<sup>27</sup>, sembra si stia discutendo non solo della Città metropolitana di Roma nel 2015, ma anche del ruolo e delle funzioni da attribuire ai suoi municipi, nonché della ridefinizione del territorio provinciale – che, invero, non appare essere un tema affrontato né in sede legislativa né in sede amministrativa. Inoltre, è proprio l'idea che «*l'associazione dei comuni di oggi*» avrebbe generato il «*Comune di domani*» ad aprire, di fatto, la strada alla Città metropolitana<sup>28</sup>.

Le proposte strutturaliste di Rotelli, quindi, hanno gradualmente fatto spazio all'idea di un superamento dell'area vasta, ovvero di ambiti di territorio «*connotate da fattori di integrazione funzionale, urbanistica e sociale, ma che risultano amministrativamente suddivise in modo non efficiente*»<sup>29</sup>.

Ovviamente, anche le tesi funzionaliste hanno enorme interesse e, in qualche misura, rappresentano la “sperimentazione” che fin qui si è perseguita – conferenza di servizi, accordi di programma e, ante litteram, anche i piani regolatori generali intercomunali<sup>30</sup> – visto che hanno provato a superare il tema dei livelli di governo e dell'unità amministrativa e istituzionale mediante la ricerca della pratica negoziale. Ma mutate dalle teorie e dai modelli di altri paesi, soprattutto anglosassoni, tali approcci si sono rivelati poco utilizzabili nel contesto italiano.

Semmai, a quanto già osservato in campo strutturalista appare utile richiamare ulteriori proposte, senza avere l'ambizione di riassumerle tutte. Per esempio, l'intuizione di Crosetti che prova a differenziare i modelli organizzativi in relazione alla “diversità” ed “atipicità” delle esigenze da soddisfare arrivando, addirittura, a differenziare i singoli enti metropolitani e anche quelli per le aree interne.

L'interessante e assai complesso meccanismo ipotizzato è generato «*dalla consistente crisi dell'autonomia locale che ha investito in modo del tutto particolare i Comuni, vuoi nella loro consistenza dimensionale, vuoi nella loro struttura organizzativa, solo se si riflette, da un lato, al fenomeno del “gigantismo dei Comuni metropolitani” e, dall'altro, a quello della “polverizzazione dei Comuni minori”*». Per Crosetti «*ad aggravare [...] il quadro istituzionale c'è il principio di uniformità di disciplina degli enti locali territoriali che risulta smentito sul piano dell'effettività dalle funzioni svolte dagli stessi. Se, infatti, da un punto di vista strettamente giuridico i Comuni sono da considerarsi strutturalmente tutti “uguali” e potenzialmente in grado di svolgere le stesse funzioni, la realtà mostra invece una profonda differenziazione di questi enti che vanno appunto dai cosiddetti “Comuni polvere” ai “mega-Comuni”*»<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> ROTELLI E., *op. cit.*, p. 7-8.

<sup>28</sup> Dello stesso avviso è SERGES G., *op. cit.*, p. 47.

<sup>29</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 35.

<sup>30</sup> Si fa qui riferimento all'art. 12 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, Legge urbanistica nazionale, già nella sua versione originaria.

<sup>31</sup> CROSETTI A., *I livelli istituzionali nei progetti di riforma*, in *Quaderni I.S.A.P.*, n. 27/2009, *Verso un governo dell'area metropolitana*, Milano, 1990, pp. 145-146.

È interessante constatare come gli «*squilibri territoriali e funzionali*», ovvero «*il supersviluppo economico, l'iperconcentrazione demografica, la congestione urbana, il pendolarismo, i trasporti, ecc.*», unitamente alle esperienze di altri paesi, non solo anglosassoni, suggeriscano a Crosetti «*la necessità di assicurare un modello organizzativo differenziato proprio in relazione alla diversità ed atipicità delle esigenze da soddisfare*»<sup>32</sup>. La soluzione è semplice e, al contempo, di assai complessa realizzazione, anche in ragione del regime di ripartizione territoriale: ogni ente dovrebbe essere diverso in funzione del contesto specifico di ogni area, connotandosi per flessibilità e adattabilità<sup>33</sup>.

Gianni Beltrame, nel 1981 e poi nuovamente nel 1990, nel formulare il proprio punto di vista affronta il tema della Provincia – il livello intermedio, evidentemente, rimane un nodo centrale nell'assetto istituzionale non solo per Ettore Rotelli – e specifica che l'ente metropolitano non può essere considerato e assimilato a quello “intermedio” o “di secondo livello”. Infatti, partendo dall'assunto per il quale «*le ragioni che portano alla esigenza di proporre un governo particolare per le aree metropolitane non nascono tanto dagli aspetti quali-quantitativi dei loro sviluppi o dagli aspetti della loro “dimensione” di area*» ma, semmai, da motivazioni specifiche «*di natura e di origine politico-amministrativa e di metodologia programmatica*» si arriva, quindi, a considerare «*ragioni “in più” e diverse rispetto a quelle che portano alla creazione di un “ordinario” o normale governo intermedio*»<sup>34</sup>. Il governo metropolitano, in sintesi, non può essere assimilabile alla Provincia «*poiché esso sfugge ad una logica di governance del territorio che sia meramente ripartitiva, rispondendo invece a scopi particolari e principalmente funzionali che siano espressione di una specifica “politica metropolitana”*»<sup>35</sup>.

Il prodotto di questa riflessione è il seguente: la riduzione dei livelli istituzionali mediante l'eliminazione della Provincia e la riorganizzazione del sistema con l'istituzione di un “Comune metropolitano” – una sorta di super-comune assorbente le funzioni dei comuni tradizionali e con compiti strategici – e un “Comune urbano”, al quale lasciare le competenze di natura locale e puntuale.

In sostanza, questo approccio “iper-strutturalista” è del tutto analogo a quello di Rotelli, salvo che per la copertura costituzionale: quello che in un caso poteva apparire un artificio lessicale poiché riferito alla “Provincia metropolitana”, comporta qui la necessità di revisione dell'art. 114 della Costituzione perché si annoveri anche il “Comune metropolitano”. Sarà lo stesso Beltrame, fra l'altro, a ritornare sull'istituzione della Provincia metropolitana – così da risolvere lo status giuridico costituzionale del nuovo ente senza passare da una revisione della Carta – proponendo una soluzione “mista strutturalista/funzionalista” ove il nuovo soggetto avrebbe promosso, organizzato e gestito un tavolo permanente fra gli enti ad ogni livello<sup>36</sup>.

Il complesso descritto fin qui, sebbene non esaustivo, conduce al 1990: anno in cui avrà luce la Legge 8 giugno 1990, n. 142, “Ordinamento delle autonomie locali”.

<sup>32</sup> CROSETTIA., *op. cit.*, p. 146.

<sup>33</sup> Come nota SERGES G., *op. cit.*, p. 49.

<sup>34</sup> BELTRAME G., *La pianificazione territoriale, le grandi opere, i progetti speciali*, in *Quaderni I.S.A.P.*, n. 27/1990, *Verso il governo dell'area metropolitana*, Milano, 1990, p. 1.

<sup>35</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 48.

<sup>36</sup> Nella fattispecie, Beltrame proponeva una sorta di conferenza permanente fra Governo, Regioni, e Comuni per la definizione di soluzioni e strategie di livello metropolitano, mettendo a disposizione la strumentazione classicamente funzionalista delle intese e dei protocolli.

## 2.2. La riforma infinita (e ancora mancata?): dalla Legge n. 142 del 1990 alla Legge n. 56 del 2014

La Legge n. 142 del 1990 è emanata sulla scorta del lungo dibattito dei decenni precedenti e denota un chiaro approccio strutturalista del legislatore, anche vista la prevalenza di tale impostazione nelle proposte fin lì avanzate. Il provvedimento normativo disciplina per la prima volta le aree metropolitane nella certezza che non fossero insormontabili gli ostacoli alla istituzione di specifici enti di tipo metropolitano<sup>37</sup>. È importante notare come «l'importanza della Legge n. 142/1990, sta nell'aver finalmente preso atto di una realtà effettivamente esistente sul territorio»<sup>38</sup>, ponendo il tema delle aree metropolitane al centro della riforma generale dell'amministrazione locale. Inoltre, una volta “battezzata” la questione metropolitana verrà trattata dal legislatore ancora moltissime volte, fino ai giorni nostri.

Il criterio “misto” adottato per individuare le aree metropolitane, evidentemente, ha inciso sia sul livello comunale sia sull'ambito provinciale: l'art. 17, infatti, ha indicato espressamente alcuni comuni – Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli – senza, però, circoscrivere nettamente i territori destinati a parteciparvi. Così, identificati i capoluogo di provincia (in questo caso anche di regione) ritenuti “poli” sui quali articolare l'area metropolitana, si è fatto riferimento ai comuni «i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali»<sup>39</sup>.

Il modus operandi suggerito dalla legge – «corretto nella direzione»<sup>40</sup> – era teso a rifiutare «un modello di area come categoria astratta ed omogenea, uno schema unico entro cui sussumere rigidamente tutte le situazioni»<sup>41</sup>. Per tale ragione, il legislatore si è limitato a “normativizzare”<sup>42</sup> il concetto di area metropolitana subordinandone la definizione del perimetro esatto alla Regione, sentiti i Comuni e le Province interessate<sup>43</sup>. Stabiliti, quindi, i parametri necessari per considerare la presunta esistenza dell'area metropolitana la definizione territoriale del nuovo ente avviene in modo flessibile – usando, in questo caso, un razionale approccio funzionalista – lasciando la possibilità discrezionale agli enti territoriali e locali di stabilire<sup>44</sup>:

- se l'area metropolitana debba comprendere solo la conurbazione<sup>45</sup>, ossia costituire un'“area ristretta” inclusiva solo del capoluogo e dei centri urbani ad esso direttamente collegati;
- se l'area metropolitana debba comprendere anche quelle aree rurali aventi i rapporti di stretta integrazione indicati dalla legge<sup>46</sup>, costituendo un particolare modello di “area vasta”.

<sup>37</sup> Si veda, in merito, SORACE D., *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le Regioni*, 1991, n. 2, p. 360 e ss.

<sup>38</sup> RECUPERO BRUNO G., *Le aree metropolitane tra la L. 142/1990 e il D.Lgs. 267/2000*, in *Diritto&Diritti*, 2001, p. 1.

<sup>39</sup> Art. 17, comma 1, della Legge 8 giugno 1990, n. 142, “Ordinamento delle autonomie locali”.

<sup>40</sup> Si condivide, qui, il giudizio di SERGES G., *op. cit.*, p. 50.

<sup>41</sup> RECUPERO BRUNO G., *op. cit.*, 2001, p. 2 e ampiamente argomentato in VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla L. 8 giugno 1990, n. 142, sub artt. 17-21*, Rimini, 1990, p. 105 e ss.

<sup>42</sup> Come osservato da SERGES G., *op. cit.*, p. 50.

<sup>43</sup> L'art. 17, comma 2, della stessa legge prevede espressamente che: «La regione procede alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore dalla presente legge».

<sup>44</sup> Qui si è assunto e fatto proprio quanto evidenziato da RECUPERO BRUNO G., *op. cit.*, 2001, p. 2.

<sup>45</sup> A tal proposito si veda ARMAO G. e MATTIA P.L., *Governo locale in Sicilia*, Palermo, Quattrosoli, 1997, p. 124 e ss.

<sup>46</sup> Si legga SPASARI A.S., *La città metropolitana: quali prospettive*, in *Nuova Rassegna*, 1995, n. 6, p. 673.

Nella ratio della disciplina ordinamentale delle autonomie locali del 1990, fra l'altro, trovano posto ulteriori elementi scaturenti dalle riflessioni dei decenni precedenti:

- 1) una volta individuata l'area metropolitana i livelli amministrativi sarebbero stati ridotti a due<sup>47</sup> – come auspicato da Rotelli e Beltrame –, con i comuni “ricondotti” a costituire una ripartizione interna al nuovo ente<sup>48</sup>;
- 2) si assegnava alla Regione il compito di istituire «*nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche*»<sup>49</sup>;
- 3) in riferimento alla questione provinciale, pur non eliminando l'ente, il legislatore prevedeva una sua “revisione”, tanto che «*quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province [...] considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia*»<sup>50</sup>; in questo modo era l'ente provinciale ad adattarsi alle nuove esigenze dell'area metropolitana.

Ma è proprio in relazione allo status di ente costituzionale che si vorrebbe fornire al nuovo soggetto metropolitano – senza, ovviamente, modificare il dettato della Carta – che si genera un cortocircuito normativo e, probabilmente, si avvia la lunga fase di confusione fra Città metropolitana e Provincia rintracciabile ancora fino alla Legge Delrio del 2014. Quando la Legge n. 142/1990 dichiara che «*nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di “città metropolitana”*»<sup>51</sup> si mette a nudo un espediente che, però, vulnera il restante impianto normativo: qui, infatti, «*l'idea che l'istituzione della Città metropolitana consistesse in un mero “scambio di etichette” con la Provincia assunse, per la prima volta, una forma compiuta*»<sup>52</sup>. Oltre al grave danno di confusione fra enti diversi – tale che a distanza di circa venticinque anni ancora il confronto politico ed istituzionale ne risente – è anche la soluzione prospettata ad apparire assai debole. Infatti, non solo la Provincia è un ente garantito sotto il profilo costituzionale<sup>53</sup> e, pertanto, esistono perplessità circa il cambiamento di denominazione con legge ordinaria, ma in forza del criterio di ripartizione territoriale – ovvero di discipline uniformi per enti identici

<sup>47</sup> L'art. 18, comma 1, della L. 142/1990 prevede che «*Nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli: a) città metropolitana; b) comuni*».

<sup>48</sup> Come osservato da SERGES G., *op. cit.*, p. 50 e rappresentato da BARRERA P., *Il rebus costituzionale delle città metropolitane*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001, p. 2, quando osserva che nel «*procedimento disegnato dalla legge 142 del '90, riformato dalla legge 265/1999 ed ora definito dal Testo unico: sono le Città metropolitane a dover riconoscere al proprio interno una pluralità di Comuni; non è necessariamente vero il contrario (più Comuni a doversi aggregare in forma di Città metropolitana)*».

<sup>49</sup> Art. 20, comma 2.

<sup>50</sup> Art. 17, comma 3.

<sup>51</sup> Art. 17, comma 4.

<sup>52</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 51.

<sup>53</sup> Non solo il testo originario dell'art. 114, comma 1, della Costituzione citava esattamente: «*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*», ma anche quello risultante dalla sostituzione operata con l'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 enuncia: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*».

sull'intero territorio nazionale – desta dubbi l'ipotesi che possano coesistere statuti differenziati per enti equivalenti<sup>54</sup>.

In ogni caso – pur senza ottenere un reale riscontro pratico causato dall'inerzia delle Regioni, malgrado la mancata risoluzione della “questione provinciale” e a dispetto del pasticcio dell'art. 17, comma 4 – è forse vero che «*la Città metropolitana prevista dalla Legge n. 142/1990 altro non era, se non la “Provincia metropolitana” di Rotelli, il “Comune metropolitano” di Beltrame, l'ente “differenziato e atipico” di Crosetti*»<sup>55</sup>.

La costituzione della Città metropolitana, però, non è stata l'unica soluzione all'integrazione funzionale degli insediamenti urbani offerta dalla legge sull'“Ordinamento delle autonomie locali”. Infatti – forse mutuando l'esperienza francese del DATAR<sup>56</sup>, delle metropoli d'equilibrio e delle *communauté urbaine* –, la legislazione metteva a disposizione anche lo strumento dell'“Unione dei comuni”<sup>57</sup>.

Visto che si tratta di un fondamentale atto di revisione delle autonomie locali che, fra l'altro, pone la questione metropolitana con forza, è utile approfondire la comprensione del dispositivo per evincerne i punti di forza e di debolezza, anche alla luce della normativa più recente. Come nel caso francese, la Città metropolitana e l'Unione di comuni costituiscono due differenti risposte alla frammentazione amministrativa del territorio, provando a fornire modalità operative volte alla «*gestione delle funzioni “urbane” o “metropolitane”<sup>58</sup> a livello accentrato*»<sup>59</sup>. In sostanza, posto il problema della gestione integrata di ambiti differenziati per caratteristiche e assunta la necessità di porre comunque rimedio al frazionamento eccessivo del territorio, si usano soluzioni e modalità flessibili che consentono di operare in un quadro istituzionale fortemente strutturista – invero basato sul criterio di ripartizione territoriale – con una bussola funzionalista: in taluni casi l'area metropolitana presenterà i requisiti utili al riconoscimento e all'istituzione della Città metropolitana, in altri casi il modello potrà essere più graduale con l'istituzione dell'Unione di comuni.

In caso di Unione di comuni le competenze sarebbero state delegate dai Comuni partecipanti secondo una adesione volontaria<sup>60</sup>; dopo dieci anni la normativa prevedeva la fusione<sup>61</sup>. In effetti, si trattava di uno strumento agile volto a produrre una “riduzione ad unicum” di competenze, funzioni e servizi, insieme all'aumento della dimensione del livello amministrativo locale. L'Unione di comuni, però, non costituisce un percorso alternativo per giungere alla Città metropolitana con dieci anni di ritardo, considerando quest'ultima come «*una fusione anticipata*»<sup>62</sup>

<sup>54</sup> A tal proposito si rimanda alla lunga trattazione di merito in SERGES G., *op. cit.*, p. 51 e altre parti del testo.

<sup>55</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 52.

<sup>56</sup> Affrontato nel paragrafo precedente *1.1 Le ipotesi strutturaliste e funzionaliste: competenze e organizzazione di un nuovo Ente*.

<sup>57</sup> Art. 26, “Unioni di Comuni”, della Legge n. 142 del 1990.

<sup>58</sup> «*Metropolitano è un attributo meno inclusivo di quello urbano, nel senso che tutti gli oggetti metropolitani sono anche urbani, ma non viceversa*» come notato da MARTINOTTI G. e ERCOLE E., *La definizione delle aree metropolitane: problemi metodologici*, in *Verso il governo dell'area metropolitana*, I.S.A.P., Milano, 1990, pp. 69-144.

<sup>59</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 53.

<sup>60</sup> L'art. 26, comma 1: «*In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi*».

<sup>61</sup> L'art. 26, comma 6: «*Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione [...]. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta*».

<sup>62</sup> Così la definisce SERGES G., *op. cit.*, p. 53 con il quale giudizio, in questo caso, si è in disaccordo per le ragioni che nel prosieguo della trattazione troveranno esplicitazione.

perché immediata. L'evidente obiettivo del legislatore, semmai, è la riorganizzazione dell'amministrazione locale su due tipi di Comuni: uno "metropolitano", ovviamente dotato a sua volta di circoscrizioni amministrative, ove esistano già strettissimi rapporti di integrazione fra enti; e uno "territoriale", dove l'integrazione è meno accentuata sotto vari profili, ma si possano esercitare in modo congiunto, ed evidentemente più efficace ed efficiente, una pluralità di funzioni e servizi.

Come visto, la Legge n. 142/1990 ha molti meriti: dall'aver posto in essere il tema del riassetto amministrativo degli enti locali alla collocazione, in posizione centrale, del governo di ambiti territoriali a diverso livello integrati. L'impianto complessivo, certamente positivo, ha però scontato molteplici limiti<sup>63</sup>: dalla ritrosia dei comuni a costituirsi in forma associata – un po' per eccesso di campanilismo un po' per tutelare rendite di posizione politiche – alla reticenza delle province di lasciarsi mutilare delle proprie funzioni; dalla impossibilità per le Unioni di comuni di ricevere ed esercitare funzioni provinciali, regionali o statali, all'inerzia dell'ente Regione dovuta al timore di istituire soggetti "forti" capaci di divenire attrattori politici sul proprio territorio; dalla debolezza dello status giuridico della Città metropolitana in assenza di una riforma della Carta costituzionale, alla confusione prodotta fra ente provinciale e metropolitano.

A distanza di dieci anni, con il D.Lgs. 18 luglio 2000, n. 267<sup>64</sup> si costituirà il nuovo "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" con l'obiettivo di produrre una complessiva regolamentazione del funzionamento degli enti amministrativi. Nel testo l'area metropolitana viene mantenuta e confermata come livello di governo locale, sebbene tentando di porre rimedio ai limiti applicativi, alle imperfezioni e ad alcune formulazioni offerte dalla Legge n. 142 del 1990.

In primo luogo, cambia sia la modalità d'individuazione sia la tipologia di area metropolitana.

In merito all'individuazione: in entrambi i testi sono indicati i comuni capoluogo ma, poi, si passa dai comuni ove sussistano «*rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività*» ai comuni con «*rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività*»<sup>65</sup>.

Per quanto riguarda la tipologia: prima la definizione territoriale del nuovo ente avveniva in modo flessibile – consentendo discrezionalmente e funzionalmente di stabilire se costruire un'area ristretta o un'area vasta – ora la nuova normativa elimina il concetto di area vasta per effetto della «*stretta integrazione territoriale*» e impone che «*il comune capoluogo e gli altri comuni*» siano «*ad esso uniti da contiguità territoriale*»<sup>66</sup>. Pertanto, «*non potranno ritenersi ricompresi nell'area metropolitana facente capo ad un comune, quei centri che, pur collegati ad esso per le interazioni economiche e funzionali, non presentano, tuttavia, quell'inserimento sul territorio che ne farebbe delle propaggini del primo*»<sup>67</sup>.

Inoltre, si è inteso riformare non solo l'aspetto sostanziale, ma anche la procedura costitutiva dell'ente metropolitano. Con il nuovo testo «*la stessa proposta di istituzione della Città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante*»<sup>68</sup>: una innovazione

<sup>63</sup> Sono talmente tanti i testi e le pubblicazioni in materia ai quali rimandare per approfondimenti che è impossibile farne una elencazione precisa.

<sup>64</sup> Attuazione della delega di cui all'art. 31 della Legge 3 agosto 1999, n. 265 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla Legge 8 giugno 1990, n. 142".

<sup>65</sup> Art. 22, comma 1, "Aree metropolitane".

<sup>66</sup> Art. 23, comma 1, "Città metropolitane".

<sup>67</sup> RECUPERO BRUNO G., *op. cit.*, 2001, p. 2.

<sup>68</sup> L'art. 23, comma 3, "Città metropolitane", dispone che: «*La stessa proposta di istituzione della Città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione.*

che il legislatore introduce spingendosi oltre i rilievi della Corte Costituzionale, la quale reputava sufficiente il coinvolgimento delle popolazioni interessate «*attraverso canali democraticamente adatti a coglierne gli interessi e le volontà*»<sup>69</sup> e lasciando intendere, pertanto, che fossero bastevoli i pareri dei Consigli comunali.

In aggiunta, mentre la vecchia norma attribuiva all'ente regionale la funzione di iniziativa del processo istitutivo, sentiti i pareri di Province e Comuni interessati, nel 2000 la prerogativa viene ribaltata: la Regione sarà obbligata ad attivarsi – fra l'altro entro un termine perentorio che consentirà al Governo nazionale prima il sollecito e poi, eventualmente, a provvedere in via sostitutiva – a seguito di una «*conforme proposta degli enti locali interessati*»<sup>70</sup>. Come molti giuristi hanno notato, questa revisione della precedente normativa non deve ritenersi superflua, ma è semmai volta a superare i rilievi di incostituzionalità in relazione all'art. 133<sup>71</sup> della Carta che prevede tale potestà in capo allo Stato centrale.

È, però, l'analisi comparata dei testi del 1990 e del 2000 riferibili alle competenze spettanti alla Città metropolitana che può meglio suggerire la differente impostazione concettuale alla base del nuovo ente. Infatti, la Legge n. 142/1990 attribuiva alla Città metropolitana tre tipi di funzioni<sup>72</sup>:

- quelle «*di competenza provinciale*», ovvero quelle caratterizzanti l'area vasta che, di fatto, consentivano l'«assorbimento» della Provincia alla Città metropolitana con la contestuale eliminazione di un livello di governo;
- quelle «*normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale*»;
- quelle che «*per ragioni di economicità ed efficienza*» devono «*essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana*», riguardanti specifici ambiti e assegnate all'ente metropolitano dalle Regioni sottraendole ai Comuni.

*Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei comuni partecipanti, essa è presentata dalla regione entro i successivi novanta giorni ad una delle due Camere per l'approvazione con legge».*

<sup>69</sup> A tal proposito si legga VANDELLI L., *op. cit.*, p. 119.

<sup>70</sup> L'art. 22, comma 2, «Aree metropolitane» recita: «*Su conforme proposta degli enti locali interessati la regione procede entro centottanta giorni dalla proposta stessa alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, invita la regione a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale procede alla delimitazione dell'area metropolitana*».

<sup>71</sup> La Costituzione, all'art. 133 esplicita che: «*Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*».

<sup>72</sup> L'art. 19, «Funzioni della città metropolitana e dei comuni», specifica:  
«*1. La legge regionale, nel ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie:*

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

2. Alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti.

3. Ai comuni dell'area metropolitana restano le funzioni non attribuite espressamente alla città metropolitana».

L'impostazione assai differente del testo formulato un decennio dopo è eloquente già per l'inesistenza di un articolo che colloca delle funzioni – qualsiasi esse siano – in capo alla Città metropolitana, ma dispone un più limitante “Esercizio coordinato di funzioni”<sup>73</sup>.

L'esito è il seguente:

- la Città metropolitana acquisisce comunque le competenze della Provincia<sup>74</sup>;
- si subordina la definizione degli «*ambiti sovracomunali*» alla decisione della Regione, «*previa intesa con gli enti locali interessati*», pertanto elimina ogni automatismo;
- si affida «*l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali*» a vaghe «*forme associative e di cooperazione*» escludendo, di fatto, l'ipotesi che ad agire possa essere un unico soggetto amministrativo;
- l'elenco delle funzioni considerate di livello metropolitano viene spogliato di alcune voci<sup>75</sup> escludendo la «*valenza sovracomunale che avrebbe giustificato l'esercizio coordinato tra i comuni compresi nell'area*»<sup>76</sup>.

Si passa, nella sostanza, ad un impianto legislativo di segno più funzionalista, dove l'evidente impronta perentoria degli anni novanta indicante il passaggio di funzioni dai Comuni alla Città metropolitana viene invertita e sostituita da maggiori forme di cooperazione e associazionismo fra enti locali<sup>77</sup>.

Ciò detto, si intende porre in secondo piano l'assetto degli organi di governo dell'ente metropolitano che il legislatore ha inteso indicare, rinviando la questione ad una più ampia trattazione in un successivo paragrafo<sup>78</sup>. Però, risulta impossibile non segnalare la confusione e l'indecifrabilità nella scelta di sostituzione del Capo VI della Legge n. 142/1990, quando alla tripartizione degli organi di governo – Sindaco, Giunta e Consiglio metropolitano<sup>79</sup> – subentra la

<sup>73</sup> L'art. 24, “Esercizio coordinato di funzioni”, specifica:

«1. La regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie:

- a) pianificazione territoriale;
- b) reti infrastrutturali e servizi a rete;
- c) piani di traffico intercomunali;
- d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;
- g) smaltimento dei rifiuti;
- h) grande distribuzione commerciale;
- i) attività culturali;
- j) funzioni dei sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7.

2. Le disposizioni regionali emanate ai sensi del comma 1 si applicano fino all'istituzione della città metropolitana».

<sup>74</sup> Ciò avviene per effetto dell'art. 23, comma 5, “Città metropolitana”, ove: «La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali».

<sup>75</sup> Come facilmente desumibile dalla comparazione dei testi, vengono variate alcune voci mentre sono completamente eliminati la «*tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente*» e i «*servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano*».

<sup>76</sup> RECUPERO BRUNO G., *op. cit.*, 2001, p. 3.

<sup>77</sup> Un ulteriore elemento che sembra sostenere tale tesi è proprio riferibile al testo del D.Lgs. del 18 agosto 2000, n. 267. Infatti, l'intero Capo V è dedicato alle “Forme associative” normando le “convenzioni” all'art. 30, i “consorzi” all'art. 31, le “Unioni di comuni” all'art. 32, l'“esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni” all'art. 33 e gli “accordi di programma” all'art. 34.

<sup>78</sup> Si fa riferimento al paragrafo 4.2. *La partecipazione democratica nella nuova realtà urbana: riallocare la sovranità*.

<sup>79</sup> La Legge n. 142 del 1990, art. 18, comma 3, “Città metropolitana”, dispone che: «Sono organi della città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano».

sola indicazione delle elezioni alla prima occasione utile<sup>80</sup>. Tale vulnus normativo è, forse, spiegabile nell'ipotesi che il legislatore immaginasse una semplice "formalità" il subentro della Città metropolitana alla Provincia e per effetto di questa valutazione non abbia ritenuto – sbagliando – di doverne specificare gli organi<sup>81</sup>, la composizione e le modalità elettorali.

Per concludere, appare chiaro che il legislatore del 2000 ha inteso correggere alcuni "difetti" della normativa precedente, ripensandone però profondamente alcuni aspetti: il segno di queste mutazioni appare complessivamente negativo. Infatti, dopo molte analisi e studi, un pluridecennale dibattito e due significativi interventi normativi, «*il legislatore sembrava non volersi rendere conto che le grandi Città, le metropoli, avevano bisogno "di un loro ordinamento amministrativo", diversificato nelle funzioni, nelle competenze, nell'organizzazione*»<sup>82</sup>. A Costituzione invariata, fra l'altro, il problema risultava ulteriormente acuito dalla mancata coincidenza, «*nella maggior parte dei casi, tra circoscrizioni provinciali ed aree metropolitane*»<sup>83</sup>: criticità che tutt'ora rimangono irrisolte.

Agli albori del XXI secolo le domande rimaste inevase potrebbero essere così riassunte: «*quale vantaggio avrebbero avuto i Comuni nell'aggregarsi in un Ente provvisto di un'autonomia minore dei Comuni stessi, o della Provincia? Ma soprattutto: quale vantaggio che non potesse già dargli la semplice "Unione" (o ancora di più Fusione)?*»<sup>84</sup>. Alla luce del "dato di fatto" rappresentato dalla necessità di organizzare il governo integrato dell'ambito metropolitano, al legislatore risulta evidente l'impossibilità di procrastinare un intervento specifico sul dettato costituzionale. L'obiettivo è chiarissimo: la "pari ordinazione" della Città metropolitana per consentire un grado d'autonomia ed uno status giuridico identico a quello dei Comuni<sup>85</sup>.

Per effetto della riforma del 2001 della Parte Seconda – "Ordinamento della Repubblica", Titolo V – "Le Regioni, le Province, i Comuni", l'obiettivo si raggiunge con la riformulazione dell'art. 114: «*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*»<sup>86</sup>.

Così, la revisione costituzionale opera in una duplice direzione:

- in primis, il riconoscimento della Città metropolitana come ente costituzionalmente garantito e, quindi, di pari grado rispetto ai Comuni, le Province e le Regioni, potendosi assicurare autonomia statutaria, poteri e funzioni;

<sup>80</sup> Il D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 23, comma 4, "Città metropolitane", specifica che: «*All'elezione degli organi della città metropolitana si procede nel primo turno utile ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali*».

<sup>81</sup> L'art. 36, "Organi di governo", cita solamente le Province e i Comuni, omettendo qualsiasi riferimento e/o richiamo alla Città metropolitana.

<sup>82</sup> Qui si usa l'opinione degli anni sessanta di AQUARONE A., *op. cit.*, p. 5 per offrire un giudizio ad una vicenda normativa svoltasi negli anni novanta e conclusasi nel 2000.

<sup>83</sup> ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale incompiuta*, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>84</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 56.

<sup>85</sup> Non già la sostituzione delle Province – che, infatti continueranno ad essere previste nella Carta costituzionale – con la Città metropolitana.

<sup>86</sup> Il testo completo del nuovo articolo 114 della Costituzione, risultante dalla sostituzione del precedente testo operata con l'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è il 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.*

*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*

- in secondo luogo, l'implicita evidenza che l'intero territorio italiano non possa essere ripartito in modo identico con l'istituzione dell'ente metropolitano, ovvero si supera la ripartizione territoriale<sup>87</sup> passando alla "territorialità funzionale"<sup>88</sup>.

In ragione di queste modifiche alla Costituzione, il legislatore indica<sup>89</sup>:

- 1) l'interesse a non disarticolare l'istituto provinciale sul territorio italiano, il quale infatti rimane presente nell'ordinamento e costituisce «*la Repubblica*»;
- 2) l'incapacità di individuare in modo univoco la sola Città metropolitana o la sola Provincia come insistenti su un esclusivo territorio, ottenendo un effetto moltiplicatore di livelli di governo;
- 3) la possibilità per la Città metropolitana di sostituirsi ai Comuni nel loro privilegio funzionale secondo quanto stabilito all'art. 118 Cost., ovvero sulla «*sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*»<sup>90</sup>;
- 4) il problema dell'assegnazione alla Regione della potestà di istituire la Città metropolitana, che produrrà effetti interpretativi negativi nei dispositivi legislativi successivi.

Molto si è dibattuto e si dibatte sull'esito della riforma costituzionale del 2001, ma il fatto stesso che l'attenzione si sia rivolta, per esempio, più alle potestà legislative di Stato e Regioni – per effetto del rinnovato art. 117 – piuttosto che sul tema delle Città metropolitane non deve portare a concludere che sul versante delle autonomie locali non ci sia stata una notevole attenzione. Anzi, è proprio a partire dal 1990, come visto, che il tema è divenuto di primario interesse per il legislatore e nel complesso sistema amministrativo italiano, esaltato anche dalle modifiche alla legge elettorale operata nel 1993 e tese a rendere più riconoscibile e diretto il rapporto cittadino/ esecutivo<sup>91</sup>.

In ogni caso, è certo che i tentativi di istituire e disciplinare la Città metropolitana sono stati ampiamente disattesi, sia per le criticità evidenziate nelle normative sia per un progressivo "imbarbarimento" del dibattito pubblico sia per l'accentuazione della torsione impositiva dell'Esecutivo sulle assemblee elettive. Così, oltre alla Legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento

<sup>87</sup> Il precedente testo dell'art. 114 della Costituzione enunciava: «*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*». Quindi, oltre a non prevedere la Città metropolitana come ente dallo status costituzionale, la formulazione anteriore al 2001 era rigidamente "ripartitiva" del territorio nazionale. Di fatto, ciò, escludeva che si potesse istituire un ente (almeno costituzionalmente garantito) solo ed unicamente dove le caratteristiche di integrazione lo richiedessero.

<sup>88</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 58.

<sup>89</sup> Si rimanda proprio al testo di Serges citato – anche se molteplici potrebbero essere i testi suggeriti – per una interessante e articolata trattazione sulle "vicissitudini" costituzionali e le implicazioni riguardanti i rapporti fra Comuni, Provincia e Città metropolitana.

<sup>90</sup> L'art. 118 della Costituzione successivo alla riforma del 2001 recita: «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.*

*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

<sup>91</sup> In questa sede non si intende entrare nel merito della legge elettorale degli enti locali né del cambiamento che ciò ha comportato sia nel rapporto fra esecutivo e assemblee elettive sia nella modifica complessiva dell'amministrazione italiana. A riguardo, però, si rinvia fra i vari testi disponibili a TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009.

delle autonomie locali”; la Legge 3 agosto 1999, n. 265, “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”; il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” e anche a seguito della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, si sono prodotti:

- la Legge 5 giugno 2003, n. 131, “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento delle Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”;
- la Legge 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

Di questi due provvedimenti, come degli altri elencati in precedenza – ovviamente ad eccezione della legge di riforma costituzionale – possiamo certamente parlare di inattuazione.

Inoltre, ci sono ancora da ricordare i seguenti interventi legislativi che costituiscono veri e propri fallimenti:

- la Legge 7 agosto 2012, n. 135, “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”;
- il Decreto Legge 5 novembre 2012, n. 188, “Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane”.

In un contesto politico conflittuale dove le parti non sono mai riuscite negli ultimi vent’anni ad affrontare nel merito argomenti significativi – forse ad eccezione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali del 1997, che però terminò comunque con un sostanziale insuccesso<sup>92</sup> – e tantomeno a concordare su modelli, proposte, sistemi da porre alla base dell’ordinamento del Paese, si è arenata ogni azione volta all’effettiva istituzione delle Città metropolitane, tanto da poter affermare nel 2009 che *«rispetto agli anni Ottanta del secolo scorso, l’articolazione dei poteri locali resta sostanzialmente invariata: le città metropolitane, che nell’intenzione del legislatore, prima, e del costituente, poi, avrebbero dovuto affiancare i tradizionali enti territoriali, non vengono istituite»*<sup>93</sup>.

Questo “clima”, che fra la fine del XX e l’inizio del XXI secolo ha caratterizzato il rapporto fra parti politiche, è mutato e ha investito anche altri soggetti istituzionali. Così, sulla falsa rappresentazione di un premierato inesistente sotto il profilo formale, ma esaltato da leggi elettorali sempre più maggioritarie e dal protrarsi della crisi dei partiti politici – divenuti personali, regionali o residuali di storie politiche non più rinnovate – nell’opinione pubblica e nei fatti si è quasi invertita l’originaria relazione fra Parlamento e Governo: non più il primo a rappresentare il

<sup>92</sup> Chiamata informalmente “Bicamerale”, la Commissione fu costituita con l’obiettivo di studiare e presentare una riforma della Costituzione. Il 24 gennaio 1997 venne promulgata la legge costituzionale “Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali” e si decise sua composizione con 35 deputati e altrettanti senatori. Pochi giorni dopo, il 5 febbraio, Massimo D’Alema, allora segretario del PDS, venne eletto Presidente e, con lui eletti tre vicepresidenti: Leopoldo Elia (PPI), Giuliano Urbani (Forza Italia) e Giuseppe Tatarella (AN).

Il 30 giugno la Bicamerale vota il testo di riforma completo, al quale vengono presentati 42.000 emendamenti: l’accordo fra i principali partiti prevede il semipresidenzialismo e il sistema elettorale a doppio turno di coalizione.

Il 1 febbraio 1998, Silvio Berlusconi proponendo – a sorpresa – un cancellierato con modello proporzionale e poi lanciando nel maggio un vero e proprio ultimatum agli altri soggetti politici, di fatto determinerà il blocco di ogni trattativa, fino alla presa d’atto del Presidente D’Alema che rassegnerà il 9 giugno le proprie dimissioni al Presidente della Camera Luciano Violante.

<sup>93</sup> VESPERINI G., *Le Regioni e gli enti locali*, con riferimento a *Le dimensioni dei poteri regionali e locali*, in TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 209.

popolo sovrano<sup>94</sup> ed il secondo strumento esecutivo della volontà popolare, ma anzi il Parlamento è divenuto via via sempre più accondiscendente, quando non subordinato, alle decisioni del Governo. Ciò ha prodotto un sempre maggiore utilizzo della decretazione d'urgenza – anche perché l'incapacità di organizzare delle culture politiche ha impedito un dibattito serrato su ipotesi istituzionali adeguate ai nuovi scenari di governance globale e locale, alle rinnovate necessità di bilancio e di servizi del Paese – spogliando le assemblee elettive<sup>95</sup>.

Ecco spiegate le ragioni che hanno condotto la Corte Costituzionale<sup>96</sup> a dichiarare incostituzionale la Legge n. 135 del 2012 (conversione in legge del D.L. n. 95/2012) prodotta da un Governo che presumeva di riformare l'ordinamento degli enti locali della Repubblica Italiana – con tanto di istituzione delle Città metropolitane e abolizione delle relative Province – mediante uno strumento come il decreto legge che ha dei limiti peculiari sanciti dalla Costituzione stessa. Non paghi, si è riprovato il tentativo con il D.L. n. 188 del 2012 mai convertito in legge a causa della fine anticipata del Governo Monti.

La Corte, in ogni caso, nel 2013 ha fissato due fondamentali principi<sup>97</sup>, di seguito brevemente esposti:

- 1) in primo luogo ha indicato la legislazione elettorale, quella riguardante gli organi di governo e le funzioni fondamentali come «*componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali*» che necessitano, quindi, di provvedimenti normativi destinati «*a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali*» e le indicazioni attuative della legislazione statale e regionale. Ciò implica che tali materie non possano «*essere interamente condizionale dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati*» dalla decretazione d'urgenza, di cui all'art. 77 Cost.;
- 2) in secondo luogo, ha convenuto che non sia possibile con legge ordinaria «*sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost.*» o, comunque, sottrargli «*la garanzia costituzionale*».

In definitiva, «*con la pronuncia in esame la Corte arriva a negare, da un lato, la possibilità di sopprimere le Province con legge e, dall'altro, quella di istituire le Città metropolitane con decreto-legge*»<sup>98</sup>. Se si considerano gli effetti della sentenza in relazione alla mancata applicazione di tutta la legislazione prodotta in materia di Città metropolitana, non appare troppo ardito affermare che è come se tutto quanto osservato in queste pagine non ci fosse mai stato, nel senso che non ha mai prodotto effetti reali.

Sulla scorta della dichiarazione di incostituzionalità della Legge n. 135/2012 e della mancata conversione del D.L. n. 188/2012, il nuovo esecutivo presieduto da Enrico Letta ha ritenuto di presentare alle Camere un D.D.L.<sup>99</sup>, detto “Delrio”, divenuto Legge 7 aprile 2014, n. 56, “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

<sup>94</sup> Come previsto dal secondo comma dell'art. 1 della Costituzione.

<sup>95</sup> Senza voler assolutamente approfondire oltre, qui si ricostruisce la retorica entro la quale si è articolato il dibattito pubblico degli ultimi lustri, ove si stagliavano al sole unicamente formidabili “Governi del fare” in contrapposizione a stantii e logori chiacchiericci di “politici di professione”.

<sup>96</sup> Sentenza n. 220 del 2013 della Corte Costituzionale.

<sup>97</sup> Le citazioni successive sono desunte dalle argomentazioni e disposizioni della Sentenza n. 220 del 2013 della Corte Costituzionale.

<sup>98</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 15 al quale si rimanda per approfondimenti sul pronunciamento della Corte Costituzionale.

<sup>99</sup> D.d.l. A.C. 1542.

Nello specifico, la prima e rilevante questione da affrontare riguarda la scelta del legislatore di ricorrere ancora una volta ad una legge ordinaria per istituire la Città metropolitana. Forse è possibile iniziare a mettere un po' di ordine all'argomento ponendosi due domande preliminari: in quale ente e a quale livello è collocata la potestà di istituire la Città metropolitana? E con quale procedura?

La Città metropolitana "compone" – insieme a Comuni e Province – la Repubblica, secondo l'art. 114 della Costituzione e, in forza di ciò, è un ente autonomo dotato di propri statuti, poteri e funzioni. Eppure, mentre l'istituzione della provincia è di certa competenza statale – per effetto dell'art. 133, comma 1 – e l'istituzione dei comuni è di indiscutibile competenza regionale – visto l'art. 133, comma 2 – in merito all'istituzione della Città metropolitana la Carta costituzionale non dispone alcunché.

In riferimento a questo dato, una parte della letteratura giuridica ritiene che sia irragionevole pensare che la Città metropolitana sia istituibile dal solo legislatore statale mediante legge ordinaria – senza che ciò sia nemmeno reso esplicito dal dettato costituzionale – mentre per la Provincia e i Comuni – anch'essi enti costitutivi la Repubblica e parimenti riconosciuti dalla Carta – siano state individuate le potestà istitutive in modo esplicito all'art. 133. D'altro canto, la restante parte della letteratura mira a indicare nella piena competenza statale l'istituzione della Città metropolitana, per effetto dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione<sup>100</sup>.

In sostanza il quesito non ha risposta univoca. Appaiono, però, entrambe corrette le tesi che si confrontano: la Costituzione affida l'istituzione della Città metropolitana alla legge statale pur rimanendo francamente assurdo che sia l'unico ente di quel grado a non essere normato in modo esplicito. Anzi, tale irragionevolezza è ancora più accentuata se si considera che il contenuto stesso dell'istituzione dell'ente metropolitano è posto nell'articolo inerente le potestà legislative di Stato e Regioni (il 117, appunto) e non, come avviene all'art. 133 nel caso di Comuni e Provincia, in una norma apposita. In fondo, valutazioni di questa natura sono assecondate da un nutrito giudizio poco esaltante circa la perizia con la quale nel 2001 è stato scritto il nuovo Titolo V della Costituzione.

Quanto fin qui detto, però, è utile se rapportato alla nuova riforma della Costituzione che non ha ancora affrontato l'intera procedura aggravata in Parlamento e ai rimandi ad essa da parte della stessa Legge n. 56/2014. È infatti curioso constatare come la Legge Delrio operi più rimandi all'attesa revisione costituzionale – lo fa due volte già nei primi cinque commi dell'unico articolo<sup>101</sup> – soprattutto a causa della questione provinciale e di Roma Capitale.

D'altro canto, se il percorso istitutivo della Città metropolitana sembrerebbe percorribile con legge ordinaria, altrettanto non si può dire per la soppressione o la riduzione della garanzia

<sup>100</sup> L'art. 117, comma 2, enuncia: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Per approfondimenti circa le tesi a confronto si può rimandare, fra i tantissimi, a SALERNO G.M., *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane. Profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), gennaio 2014; CARAVITA B., *Contributo alla Commissione per le riforme costituzionali in tema di riforma del Titolo V*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), agosto 2013; LUCARELLI A., *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città Metropolitana*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ottobre 2012.

<sup>101</sup> Il secondo caso è relativo al comma 3 quando il testo afferma che: «Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100». Infatti, l'art. 51 esplicita che: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

Il secondo caso è relativo al comma 5 che così recita: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane [...] sono disciplinate dalla presente legge [...]».

costituzionale della Provincia, come affermato chiaramente dalla sentenza del 2013 della Corte Costituzionale.

Tralasciando ulteriori osservazioni in merito allo status giuridico dell'ente metropolitano non è, però, di poco conto constatare che la Città metropolitana prevista dalla legge è nata il 1° gennaio 2015 – ovvero ad impianto costituzionale invariato – e, dunque, con un vulnus di incostituzionalità “latente”. Infatti, è vero che il percorso di approvazione del D.D.L. Delrio e quello di riforma della Carta è iniziato contestualmente, ma è altrettanto vero che il loro iter non poteva che concludersi con tempistiche differenti, trattandosi il primo di legge ordinaria ed il secondo di legge costituzionale. Ancora una volta, quindi, il legislatore ha “azzardato” tempi e, soprattutto, modalità rischiando pur sapendo che davanti a lui potrebbero aprirsi scenari differenti:

- che la nuova revisione della legge costituzionale non si concluda mai – cosa che è spesso capitato nella storia repubblicana – esponendo al rischio di un giudizio di incostituzionalità il testo della Legge n. 56/2014. In un quadro del genere, non solo la Provincia, sostituita frettolosamente e certamente in modo incostituzionale – visto l'orientamento della Corte nel 2013 – dalla Città metropolitana sarebbe un ente da reintegrare nelle sue funzioni, ma si rischierebbe di ritrovarsi con un ente ed organi di governo – fotocopia<sup>102</sup> come quello metropolitano;
- che si concluda positivamente l'iter di modifica del Titolo V della Carta, ma che questa assuma una forma differente da quella auspicata nel 2014 – o una diversa modalità di istituzione dell'ente metropolitano – comportando una serie di possibili problemi applicativi che, di fatto, potrebbero compromettere l'assetto del governo del territorio.

È evidente che i problemi di fondo sono sempre gli stessi: il legislatore – meglio, ogni maggioranza parlamentare o, ancor meglio, ogni Governo – consapevole della “fatica” che comporta raggiungere un accordo politico fra partiti di un vasto arco parlamentare per riformare la Costituzione, preferisce tentare di regolare l'ordinamento degli enti locali in modo quasi autarchico. In questo modo, si pone in primo piano l'adozione di una legge ordinaria che, però, come ripetutamente visto, non può che sortire effetti utili e certi solo dopo la revisione costituzionale. Inoltre, non voler porre un punto chiaro sulla questione provinciale, costituisce un grave limite. Oggi, a Carta invariata, di fatto si rischia di avere due enti – Provincia e Città metropolitana – autonomi, di secondo livello, con funzioni similari, che operano sullo stesso territorio mediante organi di governo composti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei medesimi Comuni<sup>103</sup>.

Ma anche volendo porre in secondo piano l'aspetto “metodologico” e “formale”, in ogni caso, rimangono forti dubbi sulla concezione di Città metropolitana presentata dalla Legge Delrio. Infatti, su una norma che ha già i problemi di rapporto con la riforma del Titolo V se ne innestano ulteriori relativi ad altri aspetti.

In primo luogo, la legge – di un unico articolo – al comma 1<sup>104</sup>, evidenzia il fatto che le Province non sono soppresse, come la vulgata o la propaganda politica vorrebbe, ma – ed è questo il

<sup>102</sup> Si tenga conto che, di fatto, se la Provincia elegge un Presidente fra i sindaci dei comuni afferenti e un Consiglio provinciale fra sindaci e consiglieri degli stessi comuni, è altrettanto vero che la Città metropolitana ha un sindaco che è di diritto quello del capoluogo, un Consiglio metropolitano eletto fra gli amministratori dei comuni afferenti e una Conferenza metropolitana composta dai soli sindaci.

<sup>103</sup> Per approfondimenti si rimanda a SERGES G., *op. cit.*, p. 21 e seguenti.

<sup>104</sup> *«La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».*

nodo tecnico significativo – salvo che per l'elezione dei propri organi di governo non vi è alcuna revisione di funzioni, strumenti o territori. Tale passaggio diventa rilevante leggendo insieme i commi 2 e 3: in entrambi, infatti, si definiscono le Città metropolitane e le Province «enti territoriali di area vasta»<sup>105</sup>. Con ogni evidenza, si può constatare che il legislatore non distingue i due enti che, quindi, sono identici. D'altro canto, anche «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima»<sup>106</sup>, senza che vi sia una più approfondita riflessione circa la vastità territoriale delle relazioni di ordine economico, sociale, infrastrutturale, urbanistico, ecc. che l'istituzione del nuovo ente metropolitano dovrebbe governare. Di fatto, superato completamente l'esito della lunga discussione dei decenni scorsi che aveva prodotto, nel 1990, il tentativo di promuovere, in primis, una riflessione puntuale sul singolo territorio e, poi, di operare la scelta – tutta funzionalista, in quel caso – dell'area vasta o dell'area ristretta, ora viene eliminato completamente qualsiasi riferimento alle ragioni costitutive della Città metropolitana.

In altri termini: la Legge Delrio opera una burocratica trasposizione del territorio metropolitano su quello provinciale, senza nessuna considerazione in merito a parametri e criteri riguardanti i «rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività» o in merito alla conformazione e organizzazione del territorio e delle comunità insediate.

Analogamente a quanto osservato per il territorio del nuovo ente avviene in riferimento alle sue funzioni. Invero, «alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione»<sup>107</sup>. Alle precedenti, sostanzialmente, si devono aggiungere le funzioni fondamentali dell'ente di area vasta, ossia:

<sup>105</sup> Il comma 2 dispone che: «Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

Il comma 3, dispone: «Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97».

<sup>106</sup> Il comma 6 per intero: «Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione».

<sup>107</sup> Il comma 44 individua le funzioni e recita: «A valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali:

a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;

- «a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale»<sup>108</sup>.

Tutto quanto visto è suggellato dal comma 47, il quale ribadisce che «spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi [...]».

Se non esiste un diverso ruolo ordinamentale – come avviene, per esempio, fra Regione e Provincia o fra questi e il Comune – non una diversa definizione – riferendosi entrambi ad enti di area vasta – e le funzioni risultano pressoché identiche, allora «non sussiste alcuna reale diversità quanto alla loro caratterizzazione ontologica»<sup>109</sup>. Stando così le cose, la nuova Città metropolitana scaturita dalla Legge Delrio altro non è che una qualunque Provincia precedente, con un livello inferiore di partecipazione democratica e di uguaglianza fra cittadini<sup>110</sup>.

Fra l'altro, si segnala che all'equazione Città metropolitana uguale Provincia se ne aggiunge una ulteriore in un caso particolare: Città metropolitana uguale Città metropolitana di Roma Capitale<sup>111</sup>. Alle vecchie difficoltà di risolvere la questione provinciale e di dar vita all'ente metropolitano, quindi, per la prima volta si somma la necessità di regolare i rapporti con un soggetto nato nel 2009: Roma Capitale<sup>112</sup>.

- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) 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 di cui alla lettera a);
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano».

<sup>108</sup> Come da comma 85.

<sup>109</sup> SERGES G., *op. cit.*, p. 63.

<sup>110</sup> L'argomento verrà successivamente affrontato più diffusamente nel paragrafo 4.2. *La partecipazione democratica nella nuova realtà urbana: riallocare la sovranità*.

<sup>111</sup> Per effetto del comma 101 della Legge Delrio.

<sup>112</sup> Roma Capitale è definita dall'art. 24 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

**Europa**

- Formazione di un apposito diritto europeo degli enti locali;
- “Programmazione 2014 – 2020” finalizzata allo sviluppo di regioni e città offrendo rilievo globale all’istituzionalizzazione di un’area urbana di scala europea.

**Italia**

- Confusione fra “questione metropolitana” e “questione provinciale”;
- Escamotage per operare “spending review” e contenere la spesa degli enti locali;
- Surrettizio tentativo di attuazione del “federalismo fiscale”;
- Esaltazione dei localismi e dei campanilismi.

Principali problemi di sistema:

- a) dubbi sulla legittimità costituzionale dell’abolizione delle Province con legge ordinaria;
- b) rischi nell’adozione di una legge ordinaria (Legge Delrio) in presenza di un processo di revisione costituzionale con tempistiche parlamentari ed esiti possibili diversi.

Principali problemi specifici:

- a) nelle competenze sul processo di istituzione delle Città metropolitane;
- b) nella sostituzione “automatica” delle Province con l’ente metropolitano;
- c) nelle funzioni assegnate all’art. 1, commi 44 e 85, Legge n. 56/2014
- d) nella forma di adesione e partecipazione democratica delle comunità;
- e) nello sbilanciamento fra i territori.

Per effetto dell’art. 24, comma 2, della Legge 5 maggio 2009, n. 42, «*Roma capitale è un ente territoriale*»<sup>113</sup> regolato anche dal comma 101 della Delrio, ove «*la città metropolitana di Roma capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane*», ovviamente salvo «*le disposizioni dei decreti legislativi*» citati al comma 102<sup>114</sup>. Senza ulteriormente voler entrare nel merito della questione inerente Roma Capitale è, però, evidente si tratti di un ente territoriale

<sup>113</sup> Nello specifico, l’art. 24, comma 2, recita: «*Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L’ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali*».

<sup>114</sup> Il comma 102 è il seguente: «*Le disposizioni dei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61, e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma capitale, come definita dall’articolo 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42*».

disciplinato dalla normativa sulle Città metropolitane, quindi relative ad un ente di secondo livello visto che si sostituisce alla Provincia, altro ente di secondo livello. Brutalizzando si potrebbe affermare che la Città metropolitana di Roma Capitale è un ente di secondo livello – d'altronde non è eliminato il Comune di Roma, al quale viene anzi aggiunto l'attribuito di "Capitale" – che in seno al proprio statuto regola e disciplina *«i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni»* al fine di garantire *«il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali»*<sup>115</sup>.

In definitiva, la Legge n. 56/2014 non solo ha il torto di aver preceduto la revisione della Costituzione repubblicana – prima al vaglio del Parlamento e poi soggetto di referendum confermativo – mettendo a rischio ancora una volta l'ordinamento degli enti locali ed in primo luogo l'istituzione dell'ente metropolitano, ma il suo più evidente vulnus è certamente quello di aver "involuto" la normativa in materia di Città metropolitana. Il dispositivo, infatti, non solo non offre una definizione dell'ente metropolitano, ma non ipotizza nemmeno criteri – siano essi di ispirazione strutturista o funzionalista – che ne motivino e giustifichino l'istituzione. Anzi, il quadro disposto sembra eccessivamente burocratico prevedendo una meccanica sostituzione – questa certamente incostituzionale – della Città metropolitana alla Provincia che, potrebbe divenire una sovrapposizione di enti di area vasta qual ora non si compisse la riforma del Titolo V della Carta.

A quanto osservato, fra l'altro, si aggiunge la questione riguardante Roma Capitale: un ente territoriale che si inserisce in un precario – e forse inutile, se non dannoso – ricambio nominalistico di enti.

<sup>115</sup> Secondo quanto disposto dal comma 103.