

Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne

Claudia Tubertini

Il riordino della c.d. “area vasta” costituisce, come noto, uno dei perni essenziali della legge Delrio, che a questa espressione ha fatto ricorso per qualificare la natura giuridica e le funzioni sia delle Province, radicalmente trasformate ad opera della stessa legge, sia delle Città metropolitane, finalmente istituite a più di quindici anni dalla loro previsione costituzionale. In tal modo, il legislatore statale ha mostrato di ritenere parte essenziale del processo di riforma la creazione di un’amministrazione a marcata specializzazione funzionale, destinata a garantire lo sviluppo e la tutela degli specifici interessi delle aree a intensa conurbazione. Su questa nuova amministrazione il legislatore ha confidato per l’attivazione di nuove dinamiche territoriali e per un rilancio delle rispettive aree, viste a loro volta come volano per l’economia dell’intera nazione, in un momento di crisi particolarmente intensa.

Nella ricerca di nuove soluzioni organizzative per il governo delle grandi aree urbane del Paese, il legislatore ha dunque scelto, tra le diverse opzioni da tempo allo studio, la soluzione “istituzionale”, ovvero la creazione di un nuovo livello di amministrazione, considerato, evidentemente, più adatto rispetto ai modelli di tipo meramente “funzionale” ad assicurare una più netta differenziazione rispetto all’assetto di governo delle restanti parti del territorio. Questa scelta è stata senz’altro favorita dall’esigenza di assicurare una continuità sul territorio nell’esercizio delle funzioni delle Province, nel momento in cui ci si preparava ad un loro superamento. Tuttavia, nel privilegiare, appunto, la soluzione istituzionale, probabilmente, il legislatore ha tenuto conto anche dei risultati complessivamente modesti raggiunti dalle formule funzionali di collaborazione su scala metropolitana, pure sperimentati in alcuni con-

testi (come Bologna, Firenze, Milano, Torino) ed espressamente consentiti dal Testo unico degli Enti locali (d'ora in poi TUEL) e, ancor prima, dalla legge n. 265 del 1999¹.

La legge n. 56/2014 ha anche scelto, come è noto, la strada dell'istituzione e perimetrazione diretta di dieci Città metropolitane, recuperando l'elenco già dettato da precedenti fonti² e optando, inoltre, in modo definitivo per l'alternatività tra Provincia e Città metropolitana. Solo alle Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia è stata lasciata l'opzione di scegliere quali e quante Città metropolitane istituire (al momento, la Sicilia ha optato per la costituzione di ben tre Città metropolitane, che tuttavia ancora non sono in esercizio, e la Sardegna per una, quella di Cagliari, da poco insediatasi, ma che è stata istituita solo in una porzione della preesistente Provincia, che quindi è rimasta in vita, sia pure ridotta nelle dimensioni).

Nel corso del lungo *iter* parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge, era stato in realtà approvato un emendamento che consentiva, nelle Province che avessero più di un milione di abitanti, l'istituzione di nuove Città metropolitane, purché l'iniziativa provenisse dal Comune capoluogo e da un numero di Comuni della Provincia complessivamente rappresentanti almeno 500.000 abitanti; in alternativa, si consentiva la costituzione di nuove Città metropolitane anche su iniziativa di due Province confinanti, purché complessivamente aventi una popolazione di almeno 1.500.000 abitanti e con l'iniziativa dei due Comuni capoluogo e di tanti Comuni da rappresentare almeno 350.000 abitanti

(1) Il riferimento è all'art. 24 del TUEL, ai sensi del quale: «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; *l*) 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».

(2) L'elenco risulta quello già contenuto nell'art. 23 della legge n. 42 del 2009, con l'aggiunta di Roma (la cui Provincia, quindi, viene trasformata in Città metropolitana nonostante la presenza, al suo interno, del Comune di Roma, già titolare dello speciale statuto funzionale ed istituzionale di "Capitale"); lo stesso elenco era contenuto anche nell'art. 18 (poi dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 220/2013 della Corte) del d.l. n. 95/2012.

per Provincia. L'emendamento è poi stato espunto dal testo definitivo, probabilmente perché, a giusta ragione, soprattutto in un contesto che sembrava procedere verso il superamento definitivo delle Province, la proliferazione delle Città metropolitane avrebbe addirittura potuto ostacolare il processo di semplificazione delle istituzioni di area vasta immaginato dal legislatore.

Resta il fatto che questa scelta da un lato ha alimentato il malcontento di aree che, per vocazione e potenzialità di sviluppo, avrebbero potuto trarre vantaggio dal riconoscimento della loro "metropolitanità" (sia pure di una metropolitanità per così dire "all'italiana", ben lontana dalle metropoli esistenti in altri contesti territoriali, per non citare le megalopoli di Paesi a noi lontani); per altro verso, non ha mancato di alimentare polemiche circa l'arbitrarietà della inclusione tra le Città metropolitane di alcune aree chiaramente meno sviluppate di altre e, soprattutto, circa la scelta di far sempre coincidere l'ente metropolitano con il perimetro della preesistente Provincia, anche laddove questo è evidentemente troppo vasto o troppo ridotto (emblematiche, nel primo senso, Torino, nel secondo senso, Milano). Questa scelta di campo ha portato con sé numerose obiezioni, e, soprattutto, ha fornito sostegno alla tesi della strumentalità dell'istituzione delle Città metropolitane al disegno di superamento dell'amministrazione provinciale. Tale tesi, in effetti, è stata ripresa anche in alcuni dei ricorsi presentati dalle Regioni contro la legge 56/2014 alla Corte costituzionale, la quale, tuttavia, non ha rinvenuto problemi di legittimità nella scelta di far coincidere il perimetro metropolitano con quello provinciale, ricostruendo la vicenda dell'istituzione delle Città metropolitane con contestuale soppressione delle corrispondenti Province in termini di successione tra enti, piuttosto che come modifica dei confini provinciali con un procedimento diverso da quello previsto nella Costituzione. Il riferimento è alla nota sentenza n. 50/2015, la quale, nell'affermare la compatibilità con il quadro costituzionale dei principali aspetti innovativi della legge Delrio, ha dato sostegno alla sua attuazione e alla sua stessa sopravvivenza, anche oltre ed a prescindere dall'esito del processo di revisione costituzionale. Da quanto sin qui detto, appare chiaro come la vicenda dell'individuazione e perimetrazione delle Città metropolitane non possa dirsi affatto chiusa; e in una fase, come quella attuale, di riconsiderazione comples-

siva degli effetti prodotti dalla riforma, anche in vista di un suo possibile aggiustamento, non appare da escludersi, almeno in via di principio, una possibile rivalutazione – con tutte le cautele del caso – del numero, ma soprattutto della perimetrazione delle Città metropolitane già istituite.

Al di là di questo scenario – che, per quanto plausibile, richiede una riflessione ben meditata e di non breve periodo – resta il fatto che, in molti contesti territoriali diversi dalle Città metropolitane individuate dal legislatore, tante altre città (Comuni capoluogo, altre città medie) tendono sempre più ad esprimere una vocazione “metropolitana”, che mira ad aggregare, in forme flessibili e mediante istituti spesso informali, anche attraverso il peso delle società erogatrici di servizi, i Comuni confinanti e a sostituirsi alla Provincia, sbiadita nella sua dimensione politica, nel ruolo di guida di un territorio di area vasta.

Questo processo è senz'altro anche l'effetto di una sorta di competizione tra territori che si è prodotta mano a mano che le Città metropolitane hanno cominciato a radicarsi, a rivendicare – nonostante il critico quadro finanziario di partenza, ereditato proprio dalle Province, e i tagli lineari subiti – competenze, ad attrarre risorse ed investimenti; circostanza che ha spinto anche le restanti aree del Paese – non solo i territori attorno alle città medie, ma anche le aree interne³ – a ricercare soluzioni funzionali alla realizzazione degli stessi obiettivi che, in quei territori, sono perseguiti da queste ultime. Non a caso, del resto, la stessa istituzione delle Città metropolitane, pur essendo stata generalmente registrata con favore, ha visto anche qualche voce di segno contrario, preoccupata che la loro presenza potesse, appunto, creare un divario tra aree metropolitane ed altre, concentrando gli sforzi e le risorse solo su una parte del Paese ed incrementando dunque quella differenzia-

(3) Secondo la definizione contenuta nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, le *aree interne* sono «quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse naturali e ambientali e di un patrimonio culturale di pregio». «Sono fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione». Nelle aree interne «vive circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni».

zione territoriale che rappresenta il principale problema del nostro ordinamento. Anche di questa preoccupazione è segno la recente mobilitazione dei centri “medi”, preoccupati di perdere opportunità e visibilità sul versante nazionale.

Due sono, in questo momento, i modelli emergenti, che sembrano ispirarsi, appunto, ad una “logica metropolitana” anche nei territori non metropolitani, o almeno non qualificati come tali dal legislatore.

Da un lato, emergono *processi di cooperazione tra Comuni*, che danno vita a forme associative intercomunali – in particolare, attraverso la costituzione di Unioni *ex art. 32 TUEL* – anche tra realtà ben al di sopra della soglia dimensionale prevista per la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali comunali. Sono Unioni, queste, che dichiaratamente presentano una vocazione non meramente gestionale: che ambiscono dunque a diventare non solo formule per la gestione associata di funzioni e servizi comunali, ma anche istituzioni politiche, sedi di coordinamento per il governo concertato delle rispettive aree, in un’ottica di massimo sviluppo delle potenzialità economiche di quell’area e per l’attrazione di investimenti. Non a caso, in alcune di queste realtà si sono approvati Piani definiti, come quelli delle Città metropolitane, “Piani strategici” (termine che riecheggia l’atto fondamentale di competenza delle Città metropolitane). Si può vedere, al riguardo, a titolo di esempio, il Piano strategico 2014/2020 dell’Unione Bassa Romagna (Unione, quest’ultima, che copre un’area complessiva di 480 km² e conta oltre 100.000 abitanti), o dell’Unione montana dei Comuni del Mugello (70.000 abitanti), definito evocativamente “Piano cattura-investimenti”; ma gli esempi in tal senso si stanno moltiplicando. Fondamentale, in questa prospettiva, è anche la gestione associata della pianificazione urbanistica, che permette una visione unitaria dei territori. Unificare la potestà pianificatoria significa già operare una scelta di stretta integrazione, che può costituire, anche, la premessa per un ridisegno definitivo dei perimetri amministrativi comunali.

Sulle Unioni, del resto, ha puntato fortemente il legislatore statale proprio con la legge 56; ed anche le Regioni, nelle rispettive leggi di riordino, vi fanno riferimento, in alcuni casi riconoscendole espressamente anche quali istituzioni di governo e non solo di gestione. Non appare quindi azzardato sostenere che la costituzione di Unioni tra Comuni medi o

medio-grandi possa consentire anche, in una fase magari successiva a quella presente, di ripensare l'assetto delle funzioni amministrative collocando a questo livello alcune delle funzioni che attualmente, con grande fatica, le Province stanno ancora svolgendo, o che, addirittura, sono state riaccentrate in capo alla Regione. Un ente associativo intercomunale, con al centro un importante Comune, e tutt'attorno un'altrettanto importante area, ben potrebbe rivendicare risorse e competenze. Si tratta quindi di un'opzione da considerare anche per altre aree; ragionando in una prospettiva e in una logica di tipo "metropolitano", aggregando, il più possibile, servizi, e costituendo, tuttavia, anche un coordinamento politico, per una regia unitaria del territorio. Certo, occorre rilevare che al momento le stesse Regioni sembrano, soprattutto, puntare per lo più all'incentivazione dell'esercizio associato di specifici compiti da parte dei Comuni di piccole dimensioni; ma non è da escludersi che, nell'affacciarsi sulla scena di queste nuove realtà, anche le Regioni possano tenerne conto nella propria disciplina generale di incentivazione, che potrebbe considerare anche ipotesi, come quella qui prospettata, di "grandi Unioni".

L'opzione per questo nuovo modello di *governance* territoriale potrebbe, peraltro, accompagnarsi anche ad una più forte collaborazione tra Comuni associati e rispettiva Provincia, anche al di là delle funzioni a cui allude il comma 89 della legge 56/2014, per quanto concerne la gestione di ulteriori funzioni e servizi che potrebbero, da un lato, essere delegati dalla Provincia all'Unione, dall'altro, dall'Unione alla Provincia; secondo una logica di integrazione e collaborazione verticale e non solo più orizzontale, senz'altro favorita dalla nuova forma di governo provinciale (i cui organi sono composti dagli stessi amministratori comunali). Questa, del resto, è la logica che ispira i rapporti tra Città metropolitana e rispettivi Comuni e Unioni di Comuni. Ricordiamo, qui, la formulazione del comma 11, lett. *b*) della legge 56, che fa specifico riferimento ai rapporti tra i Comuni e Unioni facenti parte della Città metropolitana e la Città metropolitana stessa in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, stabilendo che mediante convenzione i Comuni e le loro Unioni possono avvalersi di strutture della Città metropolitana, o delegare funzioni, e viceversa. Questa prospettiva di cooperazione ed integrazione tra Provincia, da un lato, e Comuni e rispettive Unioni, dall'altro, non sembra peraltro in-

compatibile con il riconoscimento della permanenza di una ontologica differenza di fondo tra le Province, che restano titolari anche di funzioni proprie, ed Unioni di Comuni, chiamate solo all'esercizio di funzioni altrui (quelle comunali, come tratto altrettanto ontologico; quelle provinciali, qualora, come qui prospettato, si verifichi l'evenienza di una delega "discendente", dalla Provincia alle Unioni).

Dall'altro, ragionando in una scala ancor più vasta, emergono in varie parti d'Italia *processi di aggregazione tra Province*, che puntano specificamente a creare, al di fuori delle aree metropolitane, forme di cooperazione interprovinciale, anche queste dedicate, da un lato, allo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi di competenza delle Province, dall'altro, allo svolgimento in forma associata di funzioni di collaborazione ed assistenza ai Comuni, ma anche destinate a permettere ai Comuni la partecipazione coordinata alle scelte di programmazione regionale ed alla declinazione nella rispettiva area degli indirizzi strategici regionali.

Si tratta di un processo incoraggiato, in particolare, da alcune Regioni, che hanno visto in questo anche un modo per sopperire alla riduzione delle risorse provinciali e per creare le condizioni per un futuro loro accorpamento: obiettivo, quest'ultimo, senz'altro più difficile da realizzare, dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale, ma non impossibile⁴. Non va escluso, inoltre, che uno dei motivi sia stato proprio quello di creare ambiti territoriali in grado di competere, per "massa critica", con le neo-istituite Città metropolitane. Il riferimento, in questo caso, va anzitutto alla disciplina dettata dalla Regione Emilia-Romagna, che nella legge n. 13 del 2015, all'articolo 6, ha previsto che su iniziativa delle Province, anche sulla base di una previa sperimentazione⁵, le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente, nonché quelle loro confermate dalla Regione, possano essere esercitate in forma associata, previa conven-

(4) Si potrebbe ipotizzare al riguardo l'utilizzo, da parte delle Regioni, della disposizione tuttora dettata dall'art. 21 TUEL, ai sensi del quale le Regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei Comuni di revisione dei confini provinciali, ai sensi dell'art. 113 Cost.; ed auspicabile sarebbe anche una revisione dello stesso articolo 21 del TUEL (redatto, a suo tempo, nell'opposta prospettiva di creazione di nuove Province), con l'inserimento di disposizioni volte a favorire l'iniziativa comunale di accorpamento di Province già esistenti.

(5) Tale sperimentazione è stata già avviata nelle Province dell'area vasta Romagna (Rimini, Forlì-Cesena, Ravenna) e tra le Province di Parma e Piacenza.

zione, in ambiti territoriali di area vasta definiti con provvedimenti della Giunta regionale, adottati, previo parere della competente Commissione assembleare, d'intesa con le Province medesime. La stessa legge prevede un adeguamento della legislazione regionale allo scopo di fare concorrere queste nuove "aree vaste interprovinciali" – con priorità per la pianificazione territoriale, infrastrutturale e ambientale – alla definizione delle strategie territoriali regionali. L'altro esempio è costituito dalle previsioni contenute nella legge regionale n. 23 del 2015 della Regione Piemonte, che ha provveduto alla diretta individuazione di ambiti territoriali interprovinciali⁶ entro i quali le funzioni sono esercitate obbligatoriamente dalle Province in forma associata, previa specifica intesa-quadro con cui la Regione e le Province appartenenti all'ambito definiscono criteri generali e modalità della gestione associata.

Anche la cooperazione interprovinciale può essere un modello percorribile in altri territori per superare i rigidi steccati dei confini amministrativi provinciali, prima e a prescindere dalla sussistenza delle condizioni per una loro formale modifica. Ed in un processo come questo, è naturale che un ruolo guida non possano che averlo i rispettivi Comuni capoluogo, economicamente e geograficamente strategici per lo sviluppo dell'intero territorio regionale.

Il riferimento ai Comuni capoluogo porta a citare un'ultima dinamica territoriale, per il momento presente solo in alcuni specifici contesti, ma che si colloca sulla scia di quanto sin qui detto. Il riferimento è a quei Comuni capoluogo che, attualmente, sono coinvolti in processi di fusione con Comuni limitrofi. Si tratta, è evidente, di fusioni la cui logica non è solo quella di raggiungere una dimensione territoriale ottimale (la cd. "soglia di sopravvivenza"), come avviene per le realtà di piccole dimensioni, ma, al contrario, di raggiungere una dimensione tale da permettere a quel territorio di attrarre risorse ed investimenti, di poter competere in una logica che

(6) Si tratta dell'ambito costituito dalle Province di Novara, Vercelli, Biella e Verbano-Cusio-Ossola e dell'ambito delle Province di Asti e Alessandria (mentre la Provincia di Cuneo resta quale ambito distinto). In base a questo nuovo disegno territoriale, il legislatore regionale ha quindi delineato solo quattro ambiti territoriali di area vasta, in luogo dei preesistenti otto.

potremmo definire (nel senso sopra utilizzato) metropolitana. È il caso, anzitutto, di Pescara: Comune già importante, per estensione e popolazione, ma che potrebbe esserlo ancora di più, se, in parallelo alla sperimentazione di processi di associazione con i Comuni dell'ambito e/o la cooperazione con la rispettiva Provincia, si procedesse a portare a definitivo compimento il processo di adeguamento dei confini del Comune al suo perimetro effettivo, aggregandolo a territori con i quali presenta già una stretta integrazione. Il riferimento è al progetto volto alla costituzione della cd. "Nuova Pescara" mediante fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore: progetto su cui da tempo si sono espressi favorevolmente i cittadini⁷, ma che ancora attende una compiuta traduzione in un disegno di legge regionale, complice, in questo caso, la stessa legislazione abruzzese in materia di fusioni, che pospone alla consultazione popolare il vero e proprio avvio dell'*iter* legislativo. Si tratta di un processo non in contrasto con i modelli e le dinamiche sopra descritti, ma che, al contrario, è del tutto coerente con essi; naturalmente, laddove si ritengano sussistere ancora le condizioni economiche, territoriali, sociali che lo rendano praticabile e vantaggioso. Non a caso, il legislatore statale incentiva sia le fusioni, sia le Unioni; e nelle esperienze in atto in altri territori, si sono registrati numerosi casi di fusioni tra Comuni facenti parte di Città metropolitane, o casi di fusioni tra Comuni già aderenti ad Unioni, che poi hanno continuato a cooperare, dopo la fusione, con gli stessi Comuni o che hanno dato vita ad Unioni ancor più grandi.

Alla stessa logica sembra ispirarsi anche la più recente proposta – per ora avviata in modo unilaterale proprio dal Comune capoluogo – di fusione tra Cosenza e Rende: proposta che ha portato a considerare anche la possibilità di estendere la fusione ad altri Comuni dell'area sibaritica. Anche in questo caso non si può escludere che un'influenza determinante nel processo di macroaggregazione derivi dalla elevazione dell'area di Reggio Calabria a Città metropolitana. Del resto, se si vuole ragionare in un'ottica realmente "metropolitana", appare evidente che la fusione in questi casi non possa che costituire un primo tassello di una nuova dinamica territoriale, che va innescata proprio per superare le difficoltà e dare nuova spinta ai territori.

(7) Il *referendum* si è infatti tenuto il 25 maggio del 2014.

