

L'individuazione nel nostro ordinamento delle Città metropolitane (CM) ricorda il famoso episodio, tra storia e leggenda, di quando un gruppo di notabili si presentò reclamando titoli nobiliari all'imperatore Carlo V che se ne liberò proclamandoli "todos caballeros".

Previste dall'art. 114 della Costituzione a seguito della riforma del Titolo V del 2001<sup>1</sup>, le Città metropolitane sono state piuttosto grossolanamente individuate dal comma 5 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014 n. 56, cd. legge Delrio, in tutti i nove principali capoluoghi delle regioni a statuto ordinario, cui si aggiunge Roma capitale, mentre viene lasciato alle regioni autonome Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia di disporre in merito, cosa che Sicilia e Sardegna hanno fatto generosamente individuando rispettivamente 3 e 2 CM<sup>2</sup>. Basta vedere quali sono le CM in europa per rendersi conto che siamo di fronte più a un titolo onorifico che a una realtà funzionale effettiva.

Inserendo nell'ordinamento le Città metropolitane, il legislatore costituzionale del 2001 lasciava irrisolto il dubbio se esse dovessero costituire un nuovo ente che si sovrapponeva funzionalmente a comuni e province oppure che si inseriva orizzontalmente, sostituendo comuni o province: le CM erano sovraordinate o alternative a comuni e/o province? La legge scelse la seconda strada disegnando per le "vecchie" province due differenti destini: le più grandi sarebbero diventate Città metropolitane, le altre sarebbe state oggetto di riforma, e in prospettiva, di superamento grazie ad una revisione costituzionale che poi non si realizzerà a seguito del referendum del dicembre 2016.

#### 1. Città metropolitane in via di estinzione?

Nel definire il nuovo profilo di CM e province, in realtà, la legge Delrio disegna ordinamenti non troppo diversi: entrambe condividono il venir meno dell'elezione diretta, la soppressione dell'organo esecutivo (giunta) e l'introduzione dell'Assemblea dei sindaci.

Le differenze sono principalmente due.

La prima riguarda l'ordinamento, mentre nelle province il presidente è eletto dai sindaci e consiglieri dei comuni del territorio, nella CM il sindaco metropolitano coincide con il sindaco del capoluogo. La seconda ha a che fare con le funzioni: oltre a quelle attribuite alle province, le CM dispongono di competenze in materia di pianificazione e sviluppo del territorio.

Queste due differenze richiedono alcune considerazioni e potrebbero avere vita breve.

La coincidenza del sindaco metropolitano con il sindaco del capoluogo è stata oggetto di due diverse pronunce della Corte Costituzionale. Nell'immediatezza della riforma, la Corte si era pronunciata in modo cautamente favorevole affermando che l'individuazione del sindaco metropolitano "nel sindaco del Comune capoluogo di Provincia ... non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco"<sup>3</sup>. Più recentemente l'orientamento è cambiato e la Corte ha ritenuto che la mancata soppressione delle province "ha privato il

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

<sup>2</sup> Le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre a Roma Capitale. LA Regione Sardegna ha indicato poi Cagliari e Sassari e la Regione Sicilia Palermo, Catania e Messina.

<sup>3</sup> Sentenza 24 marzo 2015 n. 50.

meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province."<sup>4</sup>. In coerenza con questo orientamento, il disegno di legge in discussione presso il Senato disegna per province e CM lo stesso modello elettorale reintroducendo per entrambe l'elezione diretta<sup>5</sup>.

Il tema delle funzioni attribuite alle CM<sup>6</sup> richiede qualche considerazione più articolata.

In primo luogo, fatta salva la pianificazione territoriale generale, che rientrava già nelle competenze delle province ante riforma Delrio ed è comunque materia di legislazione concorrente tra stato e regioni, le funzioni attribuite hanno prevalentemente un carattere di indirizzo, promozione e coordinamento e quindi comportano una capacità di incidenza diretta sul territorio piuttosto modesta in assenza di convergente disponibilità da parte dei comuni. Ciò che viene negato anche alle CM, nonostante l'enfasi e la denominazione altisonante, sono poteri dispositivi effettivi sul territorio di competenza, anche laddove essi possano essere finalizzati a dare maggior efficienza e competitività.

In secondo luogo, rispetto ai servizi pubblici di rete a carattere industriale, cui si riferisce la lett. c) del comma 44, che rappresentano uno dei fattori strategici più rilevanti per la qualità della vita e lo sviluppo economico, il legislatore nazionale ha già fatto da anni la scelta della gestione per ambiti ottimali, la cui individuazione solitamente spetta alle regioni, ma che spesso coincidono con i territori provinciali. Così è per la gestione dei distretti orografici, del servizio idrico integrato, del servizio integrato dei rifiuti urbani, del trasporto

---

<sup>4</sup> Sentenza 11 novembre 2021 n. 240.

<sup>5</sup> Presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato è in discussione un ddl che prevede il ripristino dell'elezione diretta degli organi di province e CM. A seguito, infatti, del deposito a cura di quasi tutti i gruppi parlamentari di diversi ddl, la commissione ha disposto la loro riunificazione e la redazione di un testo unificato. Sul testo unificato c'è la sostanziale convergenza della maggior parte dei gruppi.

<sup>6</sup> Il comma 44 dell'art. 1 elenca queste funzioni:

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;

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.

pubblico locale, della distribuzione del gas<sup>7</sup>. Anche in ambito urbanistico, laddove si disegnano le potenzialità e i vincoli dello sviluppo edilizio dei territori le legislazioni regionali assegnavano e assegnano agli enti di area vasta ruoli, più o meno pervasivi, di indirizzo e coordinamento. Al netto delle scelte organizzative delle singole regioni, nel corso dell'ultimo ventennio, il legislatore ha già delineato dei sistemi di coordinamento territoriale che prescindono dalle CM e in qualche misura ha già svuotato il ruolo.

Infine, la mancata soppressione delle province e la conseguente mancata affermazione di un modello alternativo su base regionale di ente di area vasta, come previsto dalla riforma Renzi<sup>8</sup>, ha portato alla progressiva consapevolezza che le esigenze di coordinamento strategico dei territori sono sostanzialmente le stesse e quindi le differenti attribuzioni funzionali a CM metropolitane e province non risponda in realtà agli interessi dei cittadini. Giusto per fare qualche esempio. Se si prescindono dai rapporti con la prima cerchia di comuni circostanti, come si fa a pensare che le relazioni di Bologna, Città metropolitana con i comuni dell'appennino bolognese o della pianura verso il Po siano sostanzialmente diversi da quelli che Modena, Reggio Emilia o Parma hanno con i comuni dei rispettivi appennini o delle loro pianure? Valutazioni analoghe potrebbero essere fatte per diverse altre CM, si pensi alle caratteristiche geografiche delle città liguri, prescindendo dalle dimensioni demografiche, o delle grandi capoluoghi della pianura veneta, da Verona a Venezia, passando per Vicenza e Padova. Il disegno di legge unificato, di cui si è già detto, affronta anche questo tema riconoscendo alle province sostanzialmente le stesse funzioni che la legge Delrio attribuiva alle CM, quasi con un copia-incolla letterale.

Se il ddl diventasse legge, la differenza tra CM e province scomparirebbe del tutto: il sistema elettorale e il sistema funzionale coinciderebbero e a quel punto il legislatore potrebbe, pigramente, lasciare le cose come stanno e il titolo di Città metropolitana diverrebbe niente più che un cavalierato oppure si dovrebbe ripartire da capo ponendo su basi diverse il profilo di questa istituzione espressamente prevista dalla Costituzione.

## 2. Da dove ripartire?

Intanto dal condividere una definizione per quanto generica di città metropolitana: in termini molto semplificati, dovremmo considerare città metropolitane quelle realtà urbane articolate in diverse entità amministrative (di solito comuni) e caratterizzate vincoli tali tra i centri che la compongono da rendere necessario un governo coordinato di livello superiore.

Per comprendere questi vincoli occorre fare riferimento in particolare alle nozioni di attrattività e di interdipendenza: esiste città metropolitana quando

- c'è un centro di grandi dimensioni che esercita un'attrattiva e un condizionamento rilevante sull'identità economica, cultura e sociale del territorio circostante e
- quando questo territorio è fortemente interdipendente (o ha necessità di esserlo) dal punto di vista dei trasporti, dei servizi o dell'organizzazione urbana.

Poiché è ovvio che qualunque centro abitato di dimensioni più grandi esercita qualche forma di attrattività sul territorio circostante, la necessità di dare un ordinamento specifico alla città metropolitana emerge quando si sia di fronte a fenomeni urbani di grandi dimensioni il cui coordinamento non possa essere gestito con gli strumenti ordinari, di cui si è già accennato (ad es. coordinamento a livello provinciale di servizi e piani urbanistici).

---

<sup>7</sup> La disciplina dei distretti idrici, del servizio idrico integrato e del servizio di gestione rifiuti sono contenute nel d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, per il trasporto pubblico locale trasporto il riferimento è al d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422, mentre per la regolazione del mercato del gas si veda il d.lgs. 23 maggio 2000 n. 164.

<sup>8</sup> Si veda l'art. 40 c. 4 del disegno di legge costituzionale n. 1429/D

Per individuare e dare una specifica identità alle città metropolitane non è logico sovrapporle, come ha fatto la legge Delrio a entità amministrative già esistenti, ma è necessario che i fattori di attrattività e interdipendenza vengano indagati analiticamente. Gli spostamenti per studio e lavoro, le tendenze di aggregazione sociale, i modelli e i luoghi del consumo, le preferenze culturali, le dinamiche degli insediamenti residenziali sono solo alcuni degli indicatori la cui rilevazione analitica consentirebbe di accertare quanto sono effettivamente integrate le realtà urbane, quali siano i poli di attrattività rilevanti e soprattutto quali siano effettivamente le esigenze di coordinamento sovraordinato.

Uno sguardo ad alcuni dati macroscopici e alla carta geografica è sufficiente per rendersi conto che non è possibile definire una città metropolitana, ma diversi modelli corrispondenti alle singole realtà territoriali. Lo prova, ad esempio, un superficiale confronto tra le tre realtà urbane più rilevanti in Italia: Milano, Roma e Napoli.

Territorialmente, Milano è un comune relativamente piccolo con una popolazione che aumenta di giorno di oltre il 30%; la sua provincia è poco più grande del solo Comune di Roma, ma l'insediamento urbano copre tutto il nord della provincia e si estende, senza soluzione di continuità su buona parte della Provincia di Monza e sulle parti meridionali delle province di Como e di Varese, sul cui territorio insiste il principale aeroporto milanese (Malpensa). Ovviamente la continuità urbana non è da sola prova di interdipendenza, ma è comunque un punto di partenza.

Al contrario Roma è uno dei Comuni più grandi d'Europa per estensione, anche la provincia è molto estesa (quasi 4 volte quella di Milano), ma se si esclude la zona dei "Castelli Romani" la continuità urbana al di fuori del comune è piuttosto limitata, sicuramente non coinvolge buona parte della provincia e tanto meno le province limitrofe.

La situazione di Napoli è più simile a quella di Milano: il comune è molto piccolo e la provincia, che appare quasi come un'unica realtà urbana, ha un territorio inferiore e una popolazione superiore a quella del Comune di Roma. Anche a Napoli lo sviluppo urbano è quasi integrato con quello del casertano meridionale e della stessa città di Caserta<sup>9</sup>.

Una rassegna, anche così superficiale, conferma la necessità che la definizione di qualunque ordinamento delle città metropolitane sia proceduta da una approfondita analitica ricognizione della struttura dei territori interessati, senza la quale si producono soluzioni astratte che non possono reggere il confronto con la complessità delle realtà territoriali.

E conferma anche che, come per altro è avvenuto in diversi paesi europei, l'ordinamento delle città metropolitane deve avere un carattere sartoriale. Già si è visto che la coincidenza con la dimensione provinciale, casualmente potrebbe essere adeguata (Napoli), ma più spesso non lo è per difetto (Milano) o per eccesso (Roma e molte altre). Immaginare un unico schema istituzionale per situazioni così diverse come Roma e Milano, con tutte le variazioni intermedie, sarebbe superficiale e presuntuoso. Occorre invece definire ordinamenti adeguati alle singole situazioni: competenze e ruolo degli attori istituzionali debbono essere declinati in base alle concrete esigenze, agli obiettivi, e al patrimonio storico delle istituzioni locali.

---

<sup>9</sup> Un po' di dati. Il Comune di Milano è 182 kmq con meno di 1,3 milioni di abitanti che diventano oltre 1,6 milioni di giorno. La Città metropolitana di Milano (ex provincia) è 1578 kmq con circa 3,2 milioni di abitanti. Roma capitale è 1285 kmq (la Grande Londra con circa 3 volte il numero degli abitanti è 1569 kmq). La Città metropolitana di Roma è 5550 kmq con circa 4,3 milioni di abitanti). Infine, Napoli con solo 117 kmq di superficie ha quasi un milione di abitanti, mentre la Città metropolitana ha una superficie di 1170 kmq e poco più di 3 milioni abitanti.