

OSSERVATORIO CITTÀ METROPOLITANE
17 NOVEMBRE 2014

Città metropolitana ed area vasta:
peculiarità ed esigenze
del territorio italiano

di Beniamino Caravita di Toritto
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*

di Beniamino Caravita di Toritto

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: Premessa. **1.** Roma Capitale. **2.** Il territorio della Città metropolitana realmente coincide con quello della provincia? **3.** Non esistono solamente le aree ad alta urbanizzazione!

Premessa

Non è certamente necessario ribadire quanto il tema della Città metropolitana sia prepotentemente all'ordine del giorno nell'agenda politica e come il processo riformatore avviato con l'approvazione della legge Delrio segni un passaggio ormai determinante: dopo quasi 25 anni dall'introduzione dell'aggettivo "metropolitana" (prima riferito all'area, poi alla città) nella legislazione italiana senza che si sia assistito alla effettiva istituzione di tale nuovo livello di governo del territorio, oggi si percorre una strada senza ritorno: o il processo istitutivo va in porto e si completa, realizzando effettivamente quella istanza di cambiamento da più parti richiesta, oppure sarà evidente che la strada delle Città metropolitane, in Italia, non è percorribile. Questa seconda ipotesi credo sia, tuttavia, da scartare, poiché le evidenze circa la necessità di una *governance* differenziata per le aree ad alta urbanizzazione, oltre ad essere ormai un dato acquisito nel dibattito istituzionale e dottrinario italiano, sono altresì un dato comune alle realtà degli altri Paesi, europei e non. Superata la "soglia di decantazione" per l'introduzione delle novità nell'ordinamento italiano (la vicenda dell'attuazione delle Regioni - che hanno mosso i primi passi dopo ventidue anni dalla previsione costituzionale - insegna...), il momento è ormai maturo e sarebbe irresponsabile non cogliere l'occasione che si pone per migliorare, almeno con riferimento al governo dell'area vasta, l'assetto territoriale del Paese.

* Relazione al convegno "*Le Città metropolitane. Ripensare i tipi di Stato e l'organizzazione politico-amministrativa del territorio. Esperienze italo-francesi a confronto*", 6 ottobre 2014, Università di Napoli "Federico II".



Ciò premesso – e sgomberato dunque il campo da qualsiasi pregiudizio negativo e da qualsiasi impostazione aprioristicamente e sterilmente scettica – è evidente che la legge Delrio non convince del tutto.

Tre le principali questione che meritano, a parer mio, di essere riviste perché impostate in modo errato.

1. Roma Capitale

Occorre innanzitutto estrapolare il problema di Roma Capitale dalla discussione generale sulle Città metropolitane. I tre commi scarni che la legge 56/2014 dedica all'ordinamento di Roma Capitale altro non fanno che ricondurre sostanzialmente la disciplina della Capitale a quella delle altre Città metropolitane. Viene in questo modo non solo viene superato completamente (direi rovesciato!) l'impianto della legge 42/2009, che faceva esplicitamente riferimento al comune di Roma come punto di partenza, ma soprattutto viene disattesa la previsione di cui al comma 3 dell'art. 114 Cost., che – come testimonia la sua stessa esistenza – presuppone per Roma un regime differenziato rispetto a quello degli altri enti citati dal comma 2 dell'art. 114. Cost.

Se la disciplina speciale di Roma Capitale è l'attuazione di una specifica disposizione costituzionale, l'interesse specifico alla sua realizzazione prevale su quello della realizzazione di un ente di area vasta, la cui incidenza è tutta da verificare, come le nuove Città metropolitane: le tipiche funzioni di pianificazione di area vasta, commesse al nuovo ente, ben potranno essere realizzate dentro una Roma Capitale un po' più ampia dell'originario Comune (già di per sé molto ampio, avendo una superficie di 1287 Kmq e un numero di abitanti di circa 2.800.000, di cui circa 800.000 fuori dal raccordo anulare, che rischiano di essere ulteriormente sacrificati da un'area metropolitana che si estende alla provincia), ovvero con strumenti di accordi e di intese gestite dalla Regione Lazio (la qual cosa comunque avverrà, giacché l'area metropolitana di Roma - intesa nel senso proprio della capacità di attrazione sui territori circostanti di una conurbazione - è sicuramente ultraprovinciale, se non addirittura ultraregionale) .

Non è una caso, d'altra parte, se nell'opting out dalla Provincia sia stia assistendo a problemi ovvero a fuoruscite inaspettate.

2. Il territorio della Città metropolitana realmente coincide con quello della provincia?

Come noto, la riforma Delrio procede con la meccanica sostituzione del territorio della circoscrizione provinciale con quello delle istituende 9 Città metropolitane; la stessa legge prevede un meccanismo di entrata dei Comuni limitrofi, appartenenti ad altre province e che volessero



aderire alla Città metropolitana, non pronunciandosi sulla evenienza inversa di Comuni che intendano invece uscire dalla Città metropolitana. La procedura prevista è quella di cui all'art. 133 Cost. che presuppone dunque l'iniziativa dei Comuni, l'intesa con la Regione e l'approvazione di apposito ddl di modifica; non un percorso semplice, dunque, che prevede singoli ulteriori passaggi parlamentari.

Ora, al di là dei profili di legittimità costituzionale della piena coincidenza tra territorio della Città metropolitana e territorio della provincia contestualmente soppressa, sui quali non mi soffermo, ma che giungeranno all'attenzione della Corte costituzionale all'inizio del prossimo anno, quando sono stati calendarizzati i ricorsi presentati da alcune Regioni, le perplessità sulla sostituzione *tout court* nascono anche e soprattutto da una valutazione non già e non solo giuridica, quanto sociale, economica e geografica.

Ha scritto in modo assai convincente Filippo Patroni Griffi su federalismi.it che “Il governo del territorio è uno di quei settori in cui sussiste una sorta di tensione tra “fatto” giuridico-istituzionale e “fatto” socio-economico” e che, dato il particolare carattere interdisciplinare che connota questa materia, “ogni intervento che abbia ad oggetto quello che potremmo definire il sistema di governo sul territorio deve necessariamente prendere in considerazione e tenere insieme l'articolazione dello Stato e il sistema delle autonomie, profili giuridici e assetti politico-istituzionali nonché dati socio-economici” (F. Patroni Griffi, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *federalismi*, n. 4/2013) . La sensazione è che, in verità, tutti gli ultimi interventi normativi in materia di area vasta, nella declinazione di Città metropolitana e di provincia, abbiano invece tenuto in poco conto tutte le sfaccettature del problema, concentrandosi su quello del risparmio della spesa.

Basta invero uno sguardo alla carta geografica per capire che in almeno tre casi sarebbe opportuno poter prendere in considerazione l'ipotesi che la Città metropolitana venga costituita facendo entrare anche Province diverse: questo è il caso di Milano, nella cui Città metropolitana ben potrebbe rientrare la provincia di Monza e Brianza; di Firenze, nella cui Città metropolitana ben potrebbero rientrare le province di Pistoia e Prato; di Bari, nella cui Città metropolitana ben potrebbe rientrare la Provincia di BAT. Ogni soluzione diversa è artificiale e difficoltosa. In realtà, le Città metropolitane il cui territorio può sostanzialmente coincidere con la Provincia di riferimento sono in primo luogo Napoli, poi Genova e forse un po' forzatamente Venezia. Per le altre costituenti Città metropolitane far riferimento alla Provincia è di nuovo geograficamente sbagliato giacché le Province sono estremamente più ampie dell'area metropolitana. E' questo il caso di Bologna, Torino e Reggio Calabria. Per Reggio Calabria, poi, partire dalla Provincia come



base per l'istituzione del nuovo ente, chiamato a governare vaste conurbazioni antropizzate, significa far diventare l'Aspromonte Città metropolitana!

E se la Città metropolitana deve essere di governo di un'area vasta fortemente urbanizzata, per poter svolgere efficacemente le funzioni di servizio in riferimento ad un optional size territoriale, è evidente che questa discrasia può avere conseguenze non positive.

La varietà è che, esclusa la città di Roma, forse solamente per la città di Napoli si può pensare ad una coincidenza piena con la Provincia ed al limite per Milano, se proprio si vuol tenere separata la gestione di Monza. In tutti gli altri casi, il ritaglio del territorio – operazione anche storicamente sempre assai complicata – avrebbe potuto e dovuto essere assai meno meccanico.

Non fosse altro perché l'individuazione corretta del territorio di riferimento è evidentemente condizione indispensabile per la creazione di un ente efficace.

3. Non esistono solamente le aree ad alta urbanizzazione!

Il terzo errore – forse il più rilevante – in cui incappa la riforma è quello di incentrare tutto sulla valorizzazione dei nuovi soggetti istituzionali, Città metropolitane, pretermettendo completamente le province, pur essendo ambedue definiti strumenti di governo di area vasta.

Anche le Province, al pari delle Città metropolitane, sono definiti enti territoriali di area vasta - definizione assunta nel suo significato più generico ed onnicomprensivo -, ma "se ne differenziano, in via generale, per i seguenti tre aspetti. In primo luogo, le Province non sono titolari delle funzioni che la legge attribuisce alle sole Città metropolitane nei commi da 44 a 46; in secondo luogo, alle Province non sono riconducibile le finalità istituzionali generali, che sono proprie delle Città metropolitane ai sensi del comma 2; in terzo luogo, alle Province si applicano, in via specifica e dunque prevalendo su ogni altra disposizione di carattere generale già vigente, le disposizioni di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97 della legge" (Salerno, *Introduzione*, in F.Fabrizzi, G. Salerno, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014).

La vicenda delle province nell'ultimo triennio è nota e non occorre ripercorrerla, ben potendo far riferimento, da un lato, alla completa e istruttiva monografia di Federica Fabrizzi, dall'altro alla numerosa bibliografia di commento agli interventi legislativi e giurisprudenziali: dal primo intervento del d.l. cosiddetto "Salva Italia" alla sentenza 220/2013 della Corte costituzionale, fino ad arrivare al disegno di legge costituzionale, già licenziato in prima lettura dal Senato ed attualmente in discussione alla Camera, l'obiettivo è stato quello di eliminare l'ente provincia, ritenuto variamente ente inutile, dispendioso, fonte di complicazione amministrativa.



La nuova stesura dell'art. 114 Cost. prevederebbe, come noto, l'eliminazione delle Province e il mantenimento della Città metropolitana tra gli enti costitutivi della Repubblica. Il nodo circa la competenza, statale o regionale, sulla disciplina dell'"ordinamento degli enti di area vasta" non è stato sciolto in Senato e la questione è stata rinviata alla discussione che verrà fatta alla Camera; tuttavia, già la sola riformulazione dell'art. 114 Cost. è sufficiente per destare ampie perplessità: è assai difficile, infatti, giustificare la differenza di trattamento tra due enti, quali le province e le Città metropolitane, egualmente rivolti alla gestione del territorio di area vasta.

Anche in questo caso, basterebbe guardare con attenzione la realtà del paese per rendersi conto di come tutto il territorio sia organizzato su zone ad alta urbanizzazione (le Città metropolitane, appunto, in cui abita - comprese le Città metropolitane delle regioni speciali - poco più di un terzo della popolazione italiana), prevalenti zone ad urbanizzazione reticolare (la cui ricchezza economica, culturale e sociale non è di per sé inferiore alle aree metropolitane: basti pensare che hanno più di 800.000 abitanti ben altre undici province, per un totale di oltre dieci milioni di abitanti), mentre altri trenta milioni di abitanti abitano in zone a urbanizzazione diffusa.

Questi ultimi distretti, peraltro, non sono affatto soggetti "minori" nel panorama sociale ed economico italiano. Ci sono realtà provinciali che hanno un'incidenza in termini economici e di indotto, assai rilevante, e comunque richiedono l'attivazione dei necessari servizi.

Non può certo tratteggiarsi, in altre parole, per l'Italia una situazione in cui pochi centri urbani (2-3) catalizzano non solo la popolazione, ma fungono anche da motori dell'economia (situazione questa forse più rappresentativa della realtà francese); tutt'altro.

E se, dunque, il dato normativo deve tenere in considerazione anche i dati sociali, geografici e sociali, questa differenziazione di accentuazione, questo sbilanciamento tra Città metropolitana e provincia davvero non ha davvero ragion d'essere.

Insieme al tema della ridefinizione del sistema regionale, rinviata alla riforma costituzionale per quanto riguarda l'assetto delle competenze e non affrontata per ciò che attiene alla revisione territoriale; al superamento della problematica del numero insostenibile dei comuni italiani (i numeri sono noti!); e al buon funzionamento dell'elezione in secondo grado (che già sta rivelando qualche problema e forse qualche ripensamento), il tema dello squilibrio tra i due strumenti di governo di area vasta costituisce una delle questioni principali per il corretto funzionamento del sistema delle autonomie territoriali, nel loro intreccio fra costruzione di un sistema europeo e attuazione del principio di solidarietà nella distribuzione delle risorse e delle funzioni.