

I RAPPORTI CON IL TERRITORIO*

ANNAMARIA POGGI**

Sommario

1. La definizione dell'area territoriale della città metropolitana: lo stato dell'arte. – 2. La definizione del territorio nella legge n. 56/2014. – 3. Gli statuti e i possibili strumenti di governo del territorio. – 4. L'importanza del piano strategico.

Suggerimento di citazione

A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo nasce dalla rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno "Le Città Metropolitane tra riforma mancata e prospettive di razionalizzazione", tenutosi a Firenze il 14 dicembre 2017.

** Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Torino
Contatto: annamaria.poggi@unito.it

1. La definizione dell'area territoriale della città metropolitana: lo stato dell'arte

Uno dei temi più rilevanti riguardanti la funzionalità della città metropolitana, e in fondo la sua stessa ragion d'essere, riguarda, come noto, la delimitazione geografica del territorio metropolitano che la legge n. 56/2014, almeno in prima battuta, ha fatto coincidere con il territorio della Provincia per le 10 Città metropolitane direttamente istituite dalla legge.

Il comma 6 dell'unico articolo della legge, infatti, prevede che “*salva l'iniziativa dei Comuni*” (futura), il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima. Sia i comuni già inclusi, sia per quelli esclusi, dunque, è possibile pro futuro attivare le procedure per ridefinire il perimetro del territorio metropolitano. La legge prevede che l'iniziativa comunale si possa tradurre in una iniziativa legislativa del Governo (finalizzata ad approvare la legge statale di definizione dei confini della Città metropolitana), sia a seguito del parere positivo della Regione, sia in caso di parere negativo. In quest'ultima evenienza la legge non riconosce un potere di veto alla Regione e, di conseguenza, prevede che in caso di parere contrario (da esprimersi entro 30 giorni) vi sia il tentativo di raggiungere un'intesa (tra Comuni e Regione), in assenza della quale il Governo può comunque procedere.

L'esigenza di far partire comunque il processo (che ha condotto alla sovrapposizione territoriale decisa per legge) è stata controbilanciata da una procedura che potrebbe consentire in futuro, di ridefinire le aree, con un meccanismo, tuttavia, eccessivamente “garantistico” per tutti gli enti coinvolti e teso solo a superare eventuali *veto players*. Non è molto funzionale al percorso, infatti, aver legislativamente previsto un possibile veto delle Regioni, posto che l'art. 133 prevede “sentite” le Regioni, e che comunque, rende il percorso eccessivamente “contrattato” dagli enti territoriali. Il che rende assai difficile attivarlo e, dunque, cristallizza tendenzialmente la scelta iniziale.

Come noto la l. n. 142/1990 aveva fatto la scelta opposta poiché riservava alla Regione, con il coinvolgimento di Comuni e Province, la competenza a individuare l'area metropolitana, a dimostrazione di problemi irrisolti che si trascinano da tempo nel nostro ordinamento.

A ben riflettere, infatti, dall'unificazione amministrativa in avanti la città metropolitana costituisce l'unica vera innovazione nel panorama italiano, sconosciuta al disegno organizzativo iniziale e, dunque, degna di tutto rispetto come dimostrano le moltissime riflessioni che negli anni si sono accumulate sul

tema.¹ Si deve giungere, infatti, agli anni Ottanta del Secolo scorso per intravedere nel dibattito italiano i primi spiragli per un superamento della logica dell'uniformità sul disegno dell'organizzazione amministrativa italiana: le città metropolitane che compaiono nel Progetto 80 promosso dal Ministero del bilancio e della programmazione economica erano insieme di città, funzionali allo sviluppo economico.

L'istituzionalizzazione dell'area metropolitana, in sostanza, diveniva risposta giuridica “*all'emersione di agglomerati urbani in cui risalta un centro capofila di grandi dimensioni e polifunzionale e un insieme di insediamenti distinti e strettamente correlati nelle relazioni socio-economiche*”².

Ecco dunque il motivo per cui l'identificazione del “territorio” non è una variabile indipendente per la città metropolitana, ed anzi dovrebbe essere strettamente connessa alla missione della stessa, nel senso che la delimitazione del territorio ha senso in tanto e in quanto si dimostra adeguata al raggiungimento dell'obiettivo che la stessa istituzione della città metropolitana è tesa a perseguire. In altri termini tale identificazione dovrebbe fare i conti con quella duplice accezione (territorio-efficienza /territorio-democrazia) che caratterizza la sua configurazione adottando un punto di vista non dicotomico ma complementare.³

Da questo punto di vista la legge n. 56, come pure la n. 142 precedente, hanno perso un'occasione: quella di adeguare le scelte di politica costituzionale che fanno del nostro Paese una Repubblica autonomistica (ed in cui la città metropolitana può avere una sua piena dignità)⁴ con le risultanze dei cambiamenti economici, tecnologici e sociali che hanno da tempo inciso sulle aree urbane e sviluppato un intenso dibattito a livello europeo volto a favorire l'adattamento delle città ai cambiamenti in corso.

¹ Solo indicativamente nella sterminata letteratura: A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1961; L. BARCA, G. RUFFOLO, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Sansoni, Firenze, 1970; G. DEMATTEIS, *Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari* in AA.VV., *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Franco Angeli, Milano, 1985; P. URBANI *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam Padova, 1988; G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. del dir.*, Agg. II, Giuffrè, Milano, 1998; P. BASTIA, *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna, 2001; F. ARCHIBUGI, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alline G. BIANCHI, I MAGNANI (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi problemi*, Franco Angeli, Milano, 1985; a. Firenze, 2005; A. G. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma, 2009; A. LONGO, L. CICIRIELLO, *Città metropolitane e pianificazione di area vasta*, Franco Angeli, Milano, 2015; A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle città metropolitane attraverso i loro statuti: sintomi di una sindrome “bipolare”?*, *Le Regioni*, 2016.

² M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, *Federalismi.it.*, 2/2017, 7.

³ Sul punto v. la accurata e completa disanima di G. MOBILIO, *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, 508 ss.

⁴ Sul punto sia consentito rinviare a A. POGGI, *Sul disallineamento tra d.d.l. Del Rio e il disegno costituzionale attuale*, *Federalismi.it.*, 1/2014.

Già dalla fine degli anni Novanta del Secolo scorso, infatti, la Commissione europea con due comunicazioni (*Towards an Urban Agenda in the European Union; Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*) sottolineava la necessità di ripensare le aree urbane a livello di Unione per renderle piattaforme di sviluppo economico. Per inciso, tale politica non è realmente decollata a causa dell'impossibilità per l'Unione di strutturare normativamente i processi di riorganizzazione istituzionale interna degli Stati membri.

Gli stessi Paesi dell'Unione, tuttavia, non sono rimasti fermi, adottando politiche urbane di diverso tipo; ma la stessa Unione, attraverso atti di *soft law* ha proseguito nei suoi intenti: i programmi *Urban* e *Urbact* sono stati sviluppati all'interno delle politiche di coesione allo scopo di individuare un modello condiviso di sviluppo urbano sostenibile.

Il sistema europeo di monitoraggio territoriale è stato istituito nel 2002 con il programma ESPON nei fondi strutturali europei per l'analisi del sistema urbano attraverso diversi progetti, tra cui in particolare il progetto Potenziali per lo sviluppo policentrico in Europa che ha analizzato le c.d. aree urbane funzionali in base a sette parametri: popolazione, trasporti, turismo, produzione industriale, conoscenza, funzioni decisionali nel settore pubblico, funzioni decisionali nel settore privato.

In seguito al Trattato di Lisbona e all'estensione degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, le politiche urbane sono ancora più al centro del dibattito.⁵ Con il Libro Verde, ad esempio, la Commissione europea ha proposto l'attuazione dell'obiettivo di coesione territoriale all'interno di Regioni con difficoltà economiche e peculiarità geografiche; allo stesso modo le aree urbane rurali e periferiche sono state inserite negli studi e nei documenti politici sulla strategia 2020.

Più recentemente l'OCSE, in collaborazione con l'UE ha sviluppato un'ulteriore metodologia utilizzando la densità di popolazione e i flussi di viaggi di lavoro per identificare le aree in cui il mercato del lavoro è altamente integrato. Ad esempio: due nuclei urbani sono considerati integrati, e dunque fanno parte della stessa area policentrica metropolitana, se oltre il 15% della popolazione residente in uno qualsiasi dei due nuclei, si sposta per lavorare nell'altro. Entra poi in considerazione la dimensione dell'entroterra (l'area di raccolta dei lavoratori del mercato del lavoro urbano, al di fuori del nucleo densamente abitato) che fornisce indicazioni sull'influenza delle città sulle aree circostanti.

⁵ V. tra gli altri, Commissione europea, Un nuovo partenariato per la coesione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale, 18.2.2004, COM (2004) 107; Commissione per lo sviluppo regionale, Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale, 25.7.2005; 2004/2256 (INI).

Applicando tale metodologia viene proposta una classificazione delle aree urbane funzionali di quattro tipi in base alla popolazione: piccole aree urbane (inferiore 200.000); aree urbane di medie dimensioni (tra 200.000 e 500.000); aree metropolitane (tra 500.000 e 1,5 milioni); grandi aree metropolitane (più di 1,5 milioni). Su tale base si applicano poi una serie di variabili economiche, demografiche e ambientali sulle 275 aree metropolitane con una popolazione superiore a 500.000.

Molte altre iniziative e documenti, di cui in questa sede per l'economia del presente lavoro non è possibile dar conto, si sono poi sviluppate dall'inizio degli anni 2.000. Eppure ciononostante nella Comunicazione del 10 luglio 2012 *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* la Commissione ha sottolineato la difficoltà da parte delle città europee sia di realizzare modelli integrati di politiche, sia di predisporre strumenti efficaci di *governance* multilivello per fronteggiare le sfide urbane. Difficoltà derivanti dalla frammentarietà delle competenze in materia (statali, regionali...); dall'incapacità finanziaria delle stesse amministrazioni locali e, non ultimo, dall'utilizzo poco coerente e concertato di finanziamenti di vario genere.

Dunque, alla vigilia della legge n. 56 non mancavano elaborazioni e modelli possibili, ovvero metodologie da utilizzare per definire sia la città metropolitana, che l'area metropolitana.

2. La definizione del territorio nella legge n. 56/2014

Almeno nelle intenzioni iniziali, il legislatore italiano ha inteso investire le Città Metropolitane di una nuova missione, coerente con le principali esperienze a livello europeo ed internazionale.

Abbiamo già avuto modo di vedere come negli ultimi vent'anni, con l'affermarsi di dinamiche competitive tra sistemi territoriali omologhi e l'emergere di grandi agglomerazioni urbane, si è resa necessaria la creazione di istituzioni preposte alla gestione integrata dei servizi e alla pianificazione del territorio in termini di area vasta, nonché di enti in grado di assicurare uno sviluppo economico-sociale del territorio sostenibile e diffuso. Secondo il Libro Bianco per la sicurezza nazionale e la difesa, infatti, nel 2040 il 65% della popolazione mondiale vivrà in grandi agglomerati di città, secondo stime confermate sia dai geografi che dai sociologi.

In tale ottica, la Commissione Europea, nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, ha inteso supportare e promuovere strategie integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile, al fine di rafforzare la capacità di resilienza delle città e garantire adeguate sinergie tra gli investimenti effettuati attraverso i Fondi Strutturali europei.

Anche in considerazione di questi incentivi, il Legislatore italiano ha assegnato alle Città Metropolitane – quali enti di area vasta – compiti specifici

per lo sviluppo economico e competitivo del territorio. Si tratta più precisamente, secondo il comma 2 della legge della cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; della promozione e gestione integrata dei servizi; delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, infine della cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Funzioni che fanno della città metropolitana un ente locale centrale rispetto alla pianificazione territoriale, alla gestione e organizzazione dei servizi pubblici, alla tutela del territorio. Funzioni che, in altri termini, richiedono una definizione di territorio funzionale alla possibilità di sviluppo delle competenze assegnate a livello amministrativo.

Dal punto di vista delle “missioni” da perseguire, dunque, la legge Delrio ha tentato di allinearsi alle politiche europee, nell’ottica, anche ma non solo, di poter fruire di incentivi previsti nel Piano di coesione. Certamente la legge è stata adottata anche nella prospettiva indicata dal Comitato delle Regioni dell’Unione europea nel 2014 con la *Carta della Governance Multilivello in Europa*, in linea con gli indirizzi europei di Europa 2020 (COM(2010) e con la *Carta europea dell’autonomia locale* del Consiglio d’Europa.

Tra gli obiettivi della *Governance multilivello* figurano quello di collegare Regioni e città in tutta Europa, di condividere le buone pratiche, di sviluppare ulteriormente la democrazia partecipativa e di promuovere un partenariato composto da una pluralità di attori sociali, dalle ONG, dalle università e dai gruppi rappresentativi della società civile; e questo perché, per essere efficace, la *governance* necessita di un dimensionamento adeguato di Regioni e Città metropolitane affinché le politiche pubbliche siano messe nella condizione di pianificare e realizzare obiettivi concreti per una crescita inclusiva, sostenibile e intelligente.

Proprio perciò ci si sarebbe potuti attendere scelte più coraggiose da parte del legislatore italiano del 2014, mentre la delimitazione territoriale delle Città metropolitane, in quanto coincidente con il territorio delle Province, non può che risultare disallineata rispetto agli obiettivi che la stessa città, secondo la legge, dovrebbe perseguire.

Nel momento in cui la legge sembrava privilegiare, almeno nelle intenzioni, la “buona amministrazione (efficacia, efficienza, economicità)” piuttosto che gli aspetti “politici fondati su processi di legittimazione ed investitura dal basso”,⁶ la scelta circa la delimitazione territoriale del nuovo ente diventava strategica, anche in relazione alle funzioni assegnate e precisamente, ai sensi del comma 44:

⁶ A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all’istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012, 3.

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.*

Già solo tale elencazione, e al di là delle altre funzioni che eventualmente possono essere attribuite da Stato e Regioni, rende evidente la missione di “*catalizzatore*” di funzioni strategiche della Città metropolitana⁷, e l'attitudine ad impersonare quell'area vasta che, seppure non definita dalla legge in maniera esplicita⁸ si attaglia alle funzioni elencate nel co.44.

Gli obiettivi di pianificazione strategica di un determinato territorio, tuttavia, richiedono che esso abbia determinate caratteristiche o in termini di numero di abitanti, o in termini di omogeneità delle aree interessate, secondo la logica che abbiamo visto, hanno tentato di implementare diverse metodologie, tra cui quella adottata dall'OCSE.

Come, infatti, è stato evidenziato da un'attenta dottrina: “*A prescindere dalla varietà delle classificazioni possibili, un dato, che emerge in maniera significativa dagli studi dei geografi, dovrebbe allarmare particolarmente il*

⁷ L'espressione è di P. URBANI, *Aree metropolitane*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 2000, 111

⁸ Sul punto v. G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del 900 alla Riforma Delrio*, Osservatorio Città metropolitane, *Federalismi.it*, n. 1/2014.

giurista ed il legislatore: dal confronto tra le Città metropolitane (esclusa Reggio Calabria) individuate dalla legge n. 56/2014 ed il database dell'OCSE si evince che, fatto salvo il caso di Roma, negli altri otto casi le differenze risultano notevoli. In particolare, viene segnalato come nel caso di Napoli e Milano l'ambito territoriale provinciale risulti sottodimensionato e non copra adeguatamente il fenomeno metropolitano; viceversa negli altri casi la provincia disavanza considerevolmente l'effettiva in interazione metropolitana, inglobando Comuni privi di effettivi legami con il centro. Il Rapporto della Società geografica fornisce, anche in questo caso, evidenze lampanti: «Torino, una delle più vaste Province d'Italia, ha tre quarti del proprio territorio provinciale estranei alle dinamiche metropolitane, e Bari (la cui Provincia è tre volte più vasta di quella di Napoli) addirittura quattro quinti. (...) E sovente (a Torino, ma anche a Bologna e Firenze) si giunge al paradosso che l'area metropolitana dovrebbe inglobare, come attualmente accade alle rispettive Province, Comuni montani»⁹.

Quattro delle più significative città metropolitane individuate dalla legge, dunque, sono disallineate rispetto ai parametri indicati a livello internazionale come ottimali per le politiche metropolitane: Napoli e Milano sottodimensionate; Torino e Bari sovradimensionate.

Il caso siciliano poi è paradossale: tre città metropolitane, di cui l'unica che davvero servirebbe è quella a cavallo dello stretto di Messina, tra Sicilia e Calabria (per la pianificazione strategica: vedi Ponte sullo Stretto). Invece Messina e Reggio Calabria sono due città metropolitane, anziché una.

L'altro caso è Genova: come fa ad essere porto del Nord se non in stretta integrazione o con l'asse milanese o con quello torinese? Invece Torino si estende in su verso la Valsusa, invece che in giù verso Genova.

La Società Geografica italiana, da sempre attenta al fenomeno della urbanizzazione e della coincidenza tra realtà socio-economica e realtà amministrativa, ha definito la scelta del legislatore italiano del 2014 “controintuitiva” e spiegabile “soltanto con una valutazione eccessivamente prudentiale di quel bilancio fra continuità e discontinuità ricorrente nella storia amministrativa del Paese”.¹⁰ La stessa Società mette in evidenza, a dire il vero, che la taglia geografica ottimale non esiste ma che vi sono indicatori, come la mobilità lavorativa, l'identità territoriale e l'omogeneità ambientale, che aiutano certamente verso scelte più razionali.¹¹

La consapevolezza che la scelta sulla dimensione territoriale non sia stata felice, del resto, è dello stesso Governo che ne *I dossier delle Città metropolitane* redatto a cura della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, ammette che la Provincia “non appare in nessuna delle

⁹ F. FABBRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, Dig. Disc. Pubbl., Agg., 2017, 180

¹⁰ *Il riordino territoriale dello Stato, Rapporto annuale*, 66.

¹¹ *Ibidem*, 69 ss.

città interessate alla riforma un ambito territoriale adeguato, né dal punto di vista della conurbazione stretta (rispetto alla quale si presenta pressochè dappertutto troppo grande), né rispetto a quella larga della cosiddetta regione urbana funzionale (che, viceversa, ha pressochè ovunque dimensione più ampia e spesso di fatto anche transregionale).¹² Non a caso nello stesso Dossier si sottolinea come tale scelta (definita funzionale, ma non si capisce rispetto a cosa), possa condurre ragionevolmente a puntare su di una “*prospettiva di concentrazione su poche funzioni di raccordo in un ambito molto ampio ma meno focalizzato sulle funzioni tipicamente comunali*”¹³.

La scelta “conservativa” operata dal Legislatore non permette di valorizzare pienamente il potenziale della fitta rete di relazioni – economiche, commerciali, logistiche e sociali – esistenti sul territorio con i territori limitrofi, in quanto queste superano le barriere amministrative per estendersi fino a livello extra-provinciale e, in alcuni casi, extraregionale (la prevalenza delle logiche relazionali rispetto a quelle amministrative è anche il principio che ha ispirato la creazione delle 11 *Metropolregionen* in Germania).

Questo vale, in particolare, per alcune città che presentano un assetto molto eterogeneo del territorio per effetto dell’elevato numero di Comuni e della estensione dell’area metropolitana. Per contro, in altri casi, territori limitrofi che sono strettamente integrati tra loro a livello economico-sociale per effetto del processo di conurbazione in corso, sono stati esclusi dal perimetro metropolitano.

La poca attenzione al territorio metropolitano, infine, emerge anche da altro versante: alla conferenza metropolitana, infatti, cioè all’unico organo realmente rappresentativo di tutti i territori e delle comunità di riferimento (in quanto composto da tutti i sindaci dei comuni ricompresi nel territorio metropolitano) la legge n. 56 attribuisce poteri assai limitati che gli statuti, peraltro, non hanno neppure adeguatamente valorizzato.

In questo contesto la questione dell’elezione indiretta del sindaco metropolitano assume i suoi veri contorni: essa sarebbe stata una questione irrilevante nella misura in cui la delimitazione del territorio metropolitano (e dunque la rilevanza dei territori) avesse assunto importanza decisiva, magari con un processo “indotto” ma comunque *bottom up*.

Si potrebbe obiettare che nell’esperienza precedente del 1990 il processo bottom di costituzione della città metropolitana up era fallito. Ma questo non è un argomento dirimente, come dimostra la recente esperienza francese. La, infatti, partendo da una definizione economica di *Métropoles*, il Comitato Balladur (insediato nel 2008 dall’allora Presidente SarKozy) propose un

¹² *Dossier*, 10.

¹³ *Dossier*, 10.

disegno di legge che, prima della sua presentazione in Parlamento, venne concordato con gli Enti locali. Pertanto, quando nel 2010 le Mètropoles sono state istituite per legge, la loro costituzione ben poteva considerarsi, al di là della prescrittività normativa, l'esito di un percorso dal basso.

Scartata tale ipotesi nel nostro ordinamento, e dal momento che la delimitazione territoriale è stata imposta, allora la legittimazione diretta del Sindaco avrebbe potuto costituire un elemento di propulsione nello sviluppo delle stesse dinamiche territoriali. Si potrebbe obiettare che in realtà quest'ultima è pur sempre una scelta rimessa alla stessa città tramite lo statuto. In realtà è proprio la carenza di un processo "volontario" ab origine che rende indifferente difficoltosa qualunque strategia di lungo termine.¹⁴

A questo punto, però, a fronte di tutti gli elementi che condizionano negativamente il processo occorre rafforzare quegli strumenti che consentono ai nuovi enti di governare territori il più possibile omogenei (ovvero di identificare zone interne realmente omogenee) ai fini di dar vita ad economie di scala e massa critica utili per attivare strategie di sviluppo.

3. Gli statuti e i possibili strumenti di governo del territorio

E' evidente, comunque, che anche alla luce della legge n. 56 la città metropolitana in quanto coincidente con il territorio della Provincia, può assolvere a funzioni di rilievo, in particolare un coordinamento soft di talune politiche comunali (trasporti, edilizia scolastica, risparmio energetico..) se e in quanto, tuttavia, i singoli Comuni vi acconsentano. È altrettanto evidente, tuttavia, che in assenza della legittimazione diretta del Sindaco metropolitano, questo sarà assai debole politicamente e difficilmente riuscirà ad indirizzare determinate politiche.

Si potrebbe peraltro obiettare che se l'unico obiettivo che esse riescono a realizzare è quello del coordinamento delle politiche, non era necessaria una loro formalizzazione per legge, essendovi già oggi strumenti che talora obbligano (le associazioni obbligatorie di Comuni sotto i 3.000), talora incentivano diverse forme di collaborazione, sino alla fusione dei Comuni stessi.

Rimane, pertanto, alla luce di tale ragionevole considerazione la necessità di intravedere un qualche strada che consenta alla città metropolitana di poter governare il territorio. L'unico strumento che consente un governo autonomo della città metropolitana è lo statuto. Occorre allora verificare se e come esso possa considerarsi adeguato a tale scopo.

¹⁴ Su nodo dell'elezione indiretta v. in maniera problematicamente esaustiva P.CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, *astrid.online*, 27 ottobre 2013.

Intanto può osservarsi che proprio in questa direzione si collocano alcune disposizioni statutarie.

Così l'art. 5 dello statuto della Città metropolitana di Roma evidenzia “*le straordinarie tradizioni e peculiarità storico-politiche della Capitale d'Italia*”; il preambolo dello statuto della Città metropolitana di Napoli sottolinea il carattere strategico dell'intera area “*per il Mezzogiorno e per l'intera Italia*” il cui obiettivo è quello “*di una rinnovata crescita economica e civile. Tale crescita è la premessa indispensabile per valorizzare compiutamente le straordinarie capacità attrattive di cui essa dispone, per rafforzare i legami comunitari, per collaborare e per competere, forte della propria inconfondibile identità, altre aree territoriali del Mediterraneo, dell'Europa e del mondo*”; così come lo Statuto della Città metropolitana di Bari dichiara il fine di “*attivare iniziative dirette a creare legami stabili con le comunità dei Paesi dell'area mediterranea*” (art. 6); e, ancora, l'art. 3 dello Statuto della Città metropolitana di Milano persegue “*a) la felicità e il benessere della popolazione, la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, anche attraverso l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; b) la valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio nell'ottica di un posizionamento del contesto metropolitano nel quadro della competizione internazionale; c) lo sviluppo sostenibile, la qualità urbana diffusa, la promozione della cultura, dei talenti, delle diversità e della qualità della vita sociale, della salute, dell'ambiente, della difesa del suolo, dell'assetto idrogeologico, come fattori abilitanti del profilo originale del territorio metropolitano; d) la realizzazione di un'amministrazione pubblica più efficiente attraverso interventi di radicale semplificazione del quadro normativo, regolamentare e organizzativo*”.

In alcuni casi gli strumenti sono disciplinati direttamente dallo Statuto ma altre volte sono demandati a regolamenti successivi, come nel caso di Milano che prevede l'istruttoria pubblica per gli atti normativi e amministrativi generali (art. 8); sempre a Milano “il Sindaco ed il Consiglio metropolitano possono indire consultazioni pubbliche e altre forme di partecipazioni quali la raccolta di segnalazioni, il rilevamento di opinioni, concorsi di idee e bilanci partecipativi, attraverso strumenti digitali e non” (art. 14, co.5); sono previste deliberazioni di iniziativa popolare (art. 10 statuto della Città metropolitana di Milano), referendum consultivi di indirizzo, propositivi e abrogativi (art. 11, co. 2, 3, 4, 5), la possibilità per i cittadini di presentare interrogazioni, istanze, petizioni (art. 9 statuto della Città metropolitana di Milano, art. 8, co.7 di Bologna che prevede anche la possibilità di avviare un dibattito pubblico per la realizzazione di opere pubbliche strategiche – in questo senso anche lo statuto della Città metropolitana di Reggio Calabria, art. 9), e ancora la possibilità di istituire il forum metropolitano della società civile (a Milano, Venezia, Napoli) al fine di diversificare ulteriormente il contesto di riferimento

conferendogli una identità compatibile con le esigenze del territorio e i relativi parametri di gestione.

Ancora, le città con una popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti (Roma, Milano, Napoli) hanno costituito zone omogenee con specificità proprie, a cui attribuire funzioni delegate in grado di coordinare o di gestire in forma integrata le politiche del territorio (art. 3 Genova, art. 7 Bari, art. 40 Reggio Calabria). Hanno optato per questa soluzione anche gli statuti delle Città metropolitane Venezia e Reggio Calabria in cui il Sindaco ed il Consiglio metropolitano sono eletti a suffragio universale “a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni” (art. 10, co. 2, statuto Venezia e art. 26, co.3 statuto Reggio Calabria). Bologna, invece, articola la propria *governance* territoriale sui rapporti tra la Città metropolitana, il Comune capoluogo, le unioni dei Comuni già esistenti.

Le zone omogenee saranno dotate di appositi organismi di coordinamento (Venezia), di un ruolo propositivo/consultivo in sede di pianificazione strategica (Napoli, Torino, Venezia, Reggio Calabria) e territoriale (Torino, Venezia, Reggio Calabria), nonché costitutive di una posizione differente nei confronti degli atti del Consiglio metropolitano che coinvolgano l'ambito sovracomunale (Milano, Torino, Venezia).

4. L'importanza del piano strategico

Ecco allora che in tale indeterminato (ma forse indeterminabile con una legge) contesto si sono comunque posti alcuni termini che potrebbero indirizzare il cammino: dalle previsioni statutarie sopra rammentate emerge con una certa significatività il ruolo decisivo della pianificazione strategica, quale leva se non di definizione puntuale, perlomeno di governo del territorio interno e fors'anche quale piattaforma per la costruzione di territori “non” formali di riferimento rispetto a progetti e servizi¹⁵.

In sostanza, ciò che non è stato fatto a monte della legge (se non nel caso di Torino che già negli anni 2000 avviò una riflessione puntuale sulla programmazione strategica), dovrà ora essere fatto a valle dalle varie realtà metropolitane. Il che può essere un'opportunità ma anche un rischio.

L'opportunità consiste nel poter avviare un percorso realmente partecipato e partecipativo nella costruzione della strategia di sviluppo della città. Il rischio è la mancanza di un collante tra tali esperienze e le strategie complessive del Paese.

¹⁵ In questa prospettiva si può recuperare l'idea di fondo di P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, *Federalismi.it.*, 3/2018.