

CONCLUSIONI*

GIANDOMENICO FALCON**

Sommario

1. Le Città metropolitane sono, per ora, ancora Province. – 2. Tuttavia, anche le Province non sono (le stesse) Province. – 3. Rispetto alle Province-Province, la differenza delle Città metropolitane sta nel ruolo del Comune capoluogo. – 4. Il rapporto con la Regione è sempre problematico, ma è più problematico se la Città metropolitana è dominante. – 5. Nonostante tutto, ci sono nuove esperienze interessanti. – 6. Occorre far diventare più metropolitane le Città metropolitane?

Suggerimento di citazione

G. FALCON, *Conclusioni*, 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 emerito di Diritto amministrativo presso l'Università di Trento
Contatto: giandomenico.falcon@unitn.it

Cercando di portare a sintesi i molti temi e i molti spunti messi in luce dalle relazioni presentate a questo incontro, mi sembra possano risultare interessanti alcune brevi osservazioni su sei diversi profili della questione, in larga misura connessi tra loro.

1. Le Città metropolitane sono, per ora, ancora Province

Le Città metropolitane sono nate – Simoncini ci ha raccontato bene la storia – nei confini provinciali e, in definitiva, sono ancora “Province”, nel senso che la tradizione ci ha consegnato. Se volessimo tentarne una definizione, parallela a quelle che abbiamo sentito per l’area metropolitana, potremmo dire che le Province sono aree di varia natura nelle quali si manifesta l’influenza di un centro maggiore che ne costituisce il baricentro, in modo tale da determinare forme di omogeneità generale tra il baricentro e i centri collegati. L’omogeneità è spesso anche linguistica (così certamente nel caso del Veneto dove alle diverse province corrispondono varianti dialettali riconosciute). Il centro oggi dominante lo è divenuto nel corso della storia per ragioni politiche, geografiche, commerciali o di altra natura.

Questa definizione, però, non coincide affatto con quella di area metropolitana come l’hanno enunciata Agnoletti o Petretto, la quale si fonda su altro tipo di omogeneità, una omogeneità di tipo prettamente urbano, fondata sulla densità dei traffici e degli interscambi, del tutto ignota alla dimensione provinciale.

Dunque, l’attuale delimitazione territoriale delle Città metropolitane è, da un punto di vista “metropolitano” – per lo più incongrua, come ha in particolare sottolineato Poggi, che vede sottodimensionate Napoli e Milano, sovradimensionate Torino e Bari. La Repubblica di Venezia già anticamente si estendeva – prima ancora dell’espansione in terraferma – da Grado a Cavarzere, e la stessa estensione ha assunto poi la Provincia, ed ha ora ereditato la Città metropolitana: ma si può dire che si tratti di un’area metropolitana? Sarebbe arduo affermarlo. Per Firenze, si è notato oggi (Simoncini) che l’80% del territorio della Provincia/Città metropolitana è boschivo. Insomma, un po’ ovunque si tratta ancora di aree “provinciali” più che “metropolitane”. Né del resto – considerando un altro aspetto del fenomeno – avrebbe senso dire che c’è un’unica area metropolitana tra Bologna e Firenze, anche se con l’alta velocità bastano trenta minuti per spostarsi tra le due, mentre Reggio Calabria e Messina potrebbero esserlo.

Anche da un punto di vista funzionale, rispetto alle comuni Province, l’essere invece “Città metropolitana” non cambia molto, come ha sottolineato Caretti. Nell’elenco di funzioni aggiuntive proposte dalla legge n. 56 del 2014 la più importante è stata indicata in questo incontro (in particolare da Donati) nella funzione di pianificazione strategica. Ma se si vuole fare pianificazione

strategica, e se si è in grado di farlo, serve davvero che sia una legge a riconoscere la competenza? La pianificazione strategica è più un metodo che un potere, è non è certo precluso alle comuni Province di utilizzarlo, se ne hanno la voglia, la forza e le capacità. La stessa legislazione regionale attuativa non differenzia poi molto tra le Province-Province e le Province-Città metropolitane (Donati).

Le Città metropolitane sono dunque, territorialmente e funzionalmente, in larga misura ancora “Province”. Naturalmente esse sono percorse da dinamiche metropolitane, e per questo motivo sono state identificate dalla legge come Città metropolitane. Tuttavia, tali dinamiche non sono *contenute* nei confini delle Città metropolitane: al contrario, ci sono ampie zone di Città metropolitana alle quali non corrisponde alcuna dinamica metropolitana, e ci sono molte dinamiche metropolitane che vanno largamente al di fuori dei confini della Città metropolitana.

2. Tuttavia, anche le Province non sono (le stesse) Province

Contemporaneamente con l’istituzione delle Città metropolitane, la legge n. 56 del 2014 ha profondamente trasformato la natura istituzionale delle Province.

Le Province attuali non sono più Province nel senso di prima, né quelle metropolitane, né quelle non metropolitane. Da livello intermedio di autonomia sono diventate – come è stato detto – istituzioni federative dei Comuni. Questo cambiamento è parte di un fenomeno di riorganizzazione del territorio. È una riorganizzazione concettuale, perché il confine amministrativo è rimasto lo stesso, ma sono cambiati i modi di pensare, è cambiato il rapporto dell’istituzione con il territorio e con le persone.

È notevole che nessuno abbia sostenuto la tesi di un ritorno generalizzato al precedente sistema. Un sistema ad elezione diretta è auspicato da Caravita, ma solo per la Città metropolitana, e non certo per tornare alla logica della precedente Provincia, semmai per compiere un passo verso una nuova istituzione di tipo comunale. Per ora, tuttavia, prendiamo atto che la Città metropolitana e le altre Province sono diventate una istituzione intercomunale.

Lo ha detto Vandelli: si affidano agli enti di prossimità anche gli interessi di area vasta.

Il compito di trovare la sintesi dell’interesse generale di una comunità più ampia viene affidato non a un livello di autonomia (e di autorità) superiore a quello dei comuni, ma ad uno strumento istituzionale di collaborazione e di mediazione tra i centri interessati, ad una specie di democrazia istituzionale collaborativa. L’ha detto anche Donati: i piani strategici alludono ad una forma federativa della comunità metropolitana; forse, ha aggiunto, non funzionerà proprio così, in quanto esiste il rischio di una prevalenza del comune capoluogo. Questo problema ci porta al punto terzo.

3. Rispetto alle Province-Province, la differenza delle Città metropolitane sta nel ruolo del Comune capoluogo

Che nelle Città metropolitane il capoluogo abbia un ruolo particolare non sembra richiedere molta dimostrazione: per la legge n. 56 del 2014 il Sindaco metropolitano coincide col Sindaco del Comune capoluogo, e se si scioglie il Consiglio del Comune capoluogo si deve tornare ad eleggere il Consiglio metropolitano.

Da questo punto di vista l'ordinamento istituzionale della Città metropolitana costituisce il tentativo di dare risposta ai problemi posti dalla storica tendenza dei Comuni capoluogo di uscire con i propri servizi – per tutti, si pensi ai trasporti locali – dai confini amministrativi del comune (s'intende, con l'accordo e la piena soddisfazione dei comuni contermini). La Città metropolitana può diventare lo strumento per la gestione delle dinamiche indotte dal Comune capoluogo e per il coordinamento delle politiche dei Comuni dell'area con quelle del Comune capoluogo. Da questo punto di vista, ci sembra che nel suo intervento il Sindaco Nardella sia stato troppo modesto nel qualificarsi un *primus inter pares*. Sembra invece – lo ha detto Violini – che il Sindaco di Milano non abbia interesse nella Città metropolitana, e sarebbe senza dubbio interessante conoscerne le ragioni.

Da questo punto di vista rileva anche un altro profilo: la legge Delrio ammette (in teoria, perché poi manca la legge elettorale, come ha sottolineato criticamente Tarli Barbieri) l'elezione diretta del Sindaco, cioè, nella terminologia di Mobilio, il passaggio dal "governo mediato" al "governo immediato". Ma la legge n. 56 del 2014 condiziona il passaggio al frazionamento del Comune capoluogo, per evitare che si possa instaurare una dinamica conflittuale tra Sindaco metropolitano e Sindaco di un Comune capoluogo rimasto comunque dominante. Tuttavia, lo stesso Sindaco Nardella ha dichiarato di aspirare alla realizzazione di una "grande Firenze", con la fusione di undici comuni (il che, si noti, non va esattamente nella direzione della scissione del Comune capoluogo), coerentemente peraltro difendendo il modello dell'elezione indiretta.

Lo Statuto della Città metropolitana di Venezia, invece, opta per l'elezione diretta, a condizione però che non occorra frazionare il Comune capoluogo. Nel frattempo alcuni cittadini veneziani e mestrini hanno chiesto un *referendum* per separare Mestre da Venezia, non secondo le regole e le procedure della legge Delrio, ma come se il Comune di Venezia non fosse anche il Capoluogo della Città metropolitana, col risultato che la Città metropolitana di Venezia continuerebbe ad avere 800.000 abitanti dei quali solo 80.000 risiederebbero nel Comune capoluogo, che sarebbe ormai il secondo per dimensione (il nuovo Comune di Mestre avrebbe infatti una

popolazione doppia): una situazione paradossale, chiaramente incoerente con il ruolo che la legge n. 56 del 2014 gli assegna.

4. Il rapporto con la Regione è sempre problematico, ma è più problematico se la Città metropolitana è dominante

L'emersione di una istituzione specifica rivolta a dare autonoma evidenza e autonoma capacità di autogoverno all'area più dinamica e più densamente popolata di un territorio pone necessariamente il problema del rapporto con la Regione che la contiene. Nel Veneto la situazione è probabilmente meno problematica che altrove, soprattutto in quanto la Città metropolitana è stata costruita partendo dalla Provincia di Venezia, venendo così a comprendere un'area significativa, ma certamente non identificabile con il baricentro generale dell'economia regionale, che comprende altri baricentri e altre aree che per le proprie caratteristiche potrebbero ugualmente qualificarsi "metropolitane": non a caso tra gli studiosi si è ragionato di altre possibili ipotesi di identificazione della Città metropolitana (per tutte, ad esempio, la cosiddetta PaTreVe). Per Roma e Milano la situazione è ben diversa, ed è facile immaginare che ove le rispettive Città metropolitane acquisissero nella realtà il ruolo che potenzialmente tocca loro la concorrenza con il ruolo e i poteri della Regione diventerebbe accesa. D'altronde, non si tratta di un problema solo italiano, se è vero che in Germania tre Città – Amburgo, Brema e Berlino – costituiscono ciascuna un autonomo *Land*, e che il progetto di portare la Città di Berlino nel *Land* Brandeburgo è stato respinto dalla popolazione del Brandeburgo nel *referendum* del 1996.

5. Nonostante tutto, ci sono nuove esperienze interessanti

Sembra che, nonostante tutti i limiti che caratterizzano la legge n. 56 del 2014, e in particolare nonostante l'indubbia rozzezza della meccanica trasformazione di nove Province in Città metropolitane territorialmente corrispondenti, avere portato le istituzioni e il dinamismo del Comune capoluogo a coordinare, se non a governare, lo sviluppo generale del territorio dei comuni che fanno parte della Città metropolitana stia producendo taluni risultati interessanti, che meriterebbe di censire più accuratamente. Così la pianificazione strategica può diventare lo strumento per il modo coordinamento delle politiche del Comune capoluogo con quelle degli altri Comuni dell'area, mentre istituti nuovi possono crearsi per il migliore coordinamento con la Regione, sull'esempio della Conferenza Città metropolitana di Firenze - Regione Toscana di cui ha raccontato il Sindaco Nardella.

6. Occorre far diventare più metropolitane le Città metropolitane?

Caravita ha rilevato la necessità di distinguere l'*area metropolitana* dall'istituzione di governo, sottolineando che la seconda non potrà mai coincidere territorialmente con la prima. Tuttavia, questa giusta sottolineatura non può certo essere intesa nel senso che – data l'impossibilità di una coincidenza perfetta – qualunque grado di approssimazione risulti indifferente. Se così fosse, del resto, non si comprenderebbero le critiche che lo stesso Caravita ha rivolto alla delimitazione territoriale di diverse Città metropolitane, a partire da quella di Firenze. Dunque, pur accettando che l'obiettivo non può essere la ricerca di una coincidenza perfetta (che sarebbe del resto in contraddizione con la stessa natura dinamica ed evolutiva del fenomeno metropolitano) la razionalizzazione della situazione di partenza della l. n. 56 del 2014 rimane una meta da perseguire.

Occorre certamente la consapevolezza che non si tratta di un processo semplice, né dal punto di vista procedurale, dati i vincoli imposti dall'art. 133 della Costituzione, né da quello sostanziale, dato che la modifica dei confini amministrativi coinvolge le relazioni tra i diversi centri e le stesse abitudini di vita delle persone. Tuttavia, la riorganizzazione territoriale è più una necessità che una scelta da compiere, e del resto – come ha sottolineato Caravita – è da tempo in corso, come mostrano le vicende degli ospedali e delle aziende sanitarie, degli ambiti di gestione dei servizi idrici, delle stesse circoscrizioni e istituzioni giudiziarie. Siamo dunque nel mezzo di un processo, e si tratta di vedere se è possibile governarlo razionalmente.