

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in

Scienze del Governo e Politiche Pubbliche



**IL PROCESSO DI METROPOLIZZAZIONE:
DALLA LEGGE DELRIO AL RIORDINO TERRITORIALE DELLE AREE VASTE.
IL CASO DELL'AREA METROPOLITANA DELLO STRETTO**

Relatrice: Prof. ssa Patrizia Messina

Laureanda: Paola Lacagnina
matricola N. 2061492

A.A. 2022/2023

*Alla mia famiglia,
costante fondamentale della mia esistenza*

**IL PROCESSO DI METROPOLIZZAZIONE:
DALLA LEGGE DELRIO AL RIORDINO TERRITORIALE DELLE AREE VASTE.
IL CASO DELL'AREA METROPOLITANA DELLO STRETTO**

Introduzione	6
1. Dalla città metropolitana alla City Region	8
1.1. Nuove aree urbane e processo di metropolizzazione in Europa	8
1.2. Oltre i confini amministrativi	12
1.3. Dalle città alle <i>city region</i>	16
1.4. Adeguatezza istituzionale e nuove forme di governance urbana	18
1.5. Flussi e luoghi: la sfida della globalizzazione	24
1.5.1. <i>Nuovi city users</i>	26
1.6. Le City Regions nel panorama europeo	27
2. La Città metropolitana in Italia secondo la Legge Delrio	35
2.1. Il quadro normativo prima della legge Delrio	35
2.1.1. <i>La Legge 142/1990</i>	36
2.1.2. <i>La Legge 135/2012 e il Decreto Legge 188/2012</i>	38
2.2. La riforma attuata con la Legge 56/2014	40
2.2.1. <i>Le città metropolitane</i>	46
2.2.2. <i>Le province e le fusioni di comuni</i>	50
2.3. Considerazioni	53
2.4. L'area vasta in Europa	56
2.5. Comparazione con caso francese	58
2.5.1. <i>Il caso francese</i>	60
2.5.2. <i>Il caso italiano</i>	62
2.5.3. <i>Conclusioni</i>	66
3. Il caso dell'area metropolitana dello Stretto	68
3.1. Due città metropolitane o un'unica Area Metropolitana?	68
3.2. Il contesto territoriale dello Stretto	71

3.3. Il Ponte sullo Stretto	75
3.4. Il nuovo quadro territoriale di riferimento per l'Area dello Stretto	79
3.5. L'integrazione territoriale	82
Conclusioni	86
Riferimenti bibliografici	89
Sitografia e riferimenti normativi	96
Ringraziamenti	97

Introduzione

Questo elaborato finale è il frutto di un intenso studio iniziato con la Professoressa Patrizia Messina, durante il corso di Politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo Locale.

L'argomento che si è voluto approfondire è quello che riguarda il processo di metropolizzazione che sta investendo l'Unione Europea. Per tale ragione è stato di mio interesse andare ad analizzare il tema in virtù del fatto che l'Italia ha iniziato concretamente questo processo soprattutto dopo l'emanazione della Legge n. 56/2014, c.d. Legge Delrio.

In primo luogo, la ricerca è iniziata cercando di comprendere qual è stata l'evoluzione nel tempo dei sistemi urbani europei e quali caratteristiche e modelli identificano le città europee.

Il capitolo I si sviluppa, infatti, andando a vedere come si sono venute a creare le nuove aree urbane, che si estendono ben oltre i semplici confini amministrativi. Si guarda ai territori con una visione più ampia e funzionale, per questa ragione, infatti, si vede l'evoluzione delle città in vere e proprie city regions. È stato affrontato anche il tema dell'adeguatezza istituzionale e come le nuove forme di governance si interfacciano con quello che di fatto è visto come processo di riordino territoriale e a tale scopo si è cercato anche di capire come la sfida della globalizzazione coesiste con i continui cambiamenti di flussi e luoghi in continua evoluzione, soprattutto nel panorama europeo.

In secondo luogo, si è approfondito il tema delle città metropolitana e delle province, in Italia, sotto il profilo giuridico. È stata fatta una panoramica generale di quello che era il quadro normativo, prima della Legge n. 56/2014 e, a questo scopo, il capitolo II tocca i punti principali della Legge n. 142/1990, della Legge n. 135/2012 e del decreto Legge 188/2012, per poter arrivare, poi, a quello che è lo scopo principale del capitolo, ovvero, l'analisi della riforma attuata grazie, appunto, alla Legge Delrio. In questa analisi, si è provato ad affrontare i principali problemi della *governance* metropolitana e il tema del ruolo operativo che le nuove istituzioni metropolitane esercitano.

Si è cercato di evidenziare anche qual è lo scenario in Europa per ciò che riguarda le aree vaste e, per questa ragione, è stata fatta una comparazione con il caso francese.

In terzo luogo, il capitolo conclusivo di questo elaborato propone un caso particolare che vede coinvolte due città metropolitane italiane, Messina e Reggio Calabria. Si è visto come, le sopraccitate, appartenenti a due regioni differenti, di cui una a statuto speciale, potrebbero costituire un'unica Area metropolitana, se solo giuridicamente fosse possibile, poiché di fatto, le due città possono essere già intese come una sola area se guardiano al profilo funzionale. La costruzione del Ponte sullo Stretto, inoltre, favorirebbe ancora di più questa visione integrata e

per tale ragione si è andato ad analizzare quello che è il contesto territoriale di questa grande Area, che vede giorno per giorno un continuo scambio di flussi, dalle persone, alle merci.

Capitolo I

DALLA CITTÀ METROPOLITANA ALLA CITY REGION

1.1. Nuove aree urbane e processo di metropolizzazione in Europa

Negli ultimi anni, le aree metropolitane sono sempre più state oggetto di maggiori attenzioni a livello europeo e internazionale. In tali aree, di fatti, si concentra la maggior parte della popolazione mondiale e si produce la maggior parte della ricchezza. Stando ai dati OCSE ¹ circa la metà della popolazione, dei Paesi aderenti all'organizzazione, vive in regioni prevalentemente urbane e all'interno di aree metropolitane o città con più di 500 mila abitanti, tuttavia non sempre i confini amministrativi corrispondono al territorio in cui la popolazione vive, lavora e trascorre il tempo libero.

Nel 2013, il 20% della popolazione viveva nelle regioni con il più alto Prodotto Interno Lordo (PIL), generando il 26% del PIL totale dei Paesi OCSE. Nel periodo di tempo che va dal 2000 al 2013, il 20% della popolazione residente nelle regioni con la crescita PIL più forte ha contribuito per il 36% alla crescita del PIL dei Paesi OCSE.

Sempre nel 2013, si rileva come il 55% del PIL OCSE sia stato prodotto nelle aree urbane. All'interno delle aree metropolitane, la popolazione è cresciuta maggiormente nelle *commuting zone* (Cecconello X., 2018), ovvero, le zone interessate dai flussi pendolari, piuttosto che nei centri città.

Questi pochi dati, chiaramente, non forniscono un quadro completo del contesto, ma fanno comprendere l'importanza che le aree metropolitane stanno assumendo a livello internazionale, per lo sviluppo dei singoli Paesi. In relazione a ciò, assume sempre un maggiore interesse dotare

¹ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico è un'organizzazione internazionale di studi economici, comprende la maggior parte dei Paesi industrializzati e la maggior parte dei Paesi europei.

queste aree di strumenti di governo adeguati alla loro necessità.

Sono stati condotti numerosi studi prententi in considerazione una varietà di aspetti riguardanti la demografia, l'economia, la morfologia, le interazioni che queste aree hanno con le città circostanti, al fine di giungere a un metodo per l'individuazione delle aree metropolitane.

Il concetto vede la luce all'inizio del XX secolo, negli Stati Uniti, con l'obiettivo di indicare il fenomeno di espansione urbana delle città al di fuori dei propri confini municipali. A partire dalla seconda metà del secolo scorso, per l'appunto, si cominciano a riscontrare casi in cui città limitrofe si sono espanse in maniera tale da congiungersi in un unico agglomerato urbano.

In origine, questo fenomeno ha interessato soprattutto i Paesi sviluppati, mentre negli ultimi quarant'anni sono le città dei Paesi in via di sviluppo o di recente sviluppo ad aver conosciuto un'espansione delle aree metropolitane più impetuosa. Constatiamo, dunque, come il concetto di area metropolitana possa essere interpretato in modo differente a seconda del Paese che si prende in considerazione. Tali aree si sviluppano intorno a un *centro attrattore*, ovvero, una città centrale intorno a cui si allarga un complesso di strette relazioni con i territori circostanti. Le difficoltà riscontrate nel delimitare un'area metropolitana in maniera univoca si sono tradotte e si traducono ancora oggi in una produzione di numerosi studi che cercano di determinare una metodologia per la perimetrazione dell'area urbana.

A partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, il *Bureau of Census*² degli Stati Uniti introduce per il censimento le *Standard Metropolitan Areas* (SMA), le quali comprendono una o più contee con all'interno almeno un'area *core* di 50 mila abitanti³.

Negli anni Sessanta, invece, sono stati utilizzati le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), basate su un'analisi incentrata sull'integrazione tra contee e sulla mobilità tra la contea centrale e quelle periferiche. Sempre nello stesso periodo è stata inaugurata la teoria riguardante le *Functional Economic Areas* (FEA), le quali «rappresentano bacini di lavoro formati dalla città centrale e dall'insieme dei centri in cui risiede la popolazione che quotidianamente si sposta per andare nel luogo di lavoro» (Istat 2017, p.14).

Nel 2009, l'*Agenzia Europea per l'Ambiente* (AEA) ha elaborato una definizione di "area urbana" fondata su tre tipologie di *area* in relazione tra loro:

1. *Area amministrativa*: trasposizione sul piano territoriale della struttura politica e ambiente entro il quale vengono espresse le politiche legate alla qualità della vita e allo sviluppo sostenibile.

² Ufficio del censimento degli Stati Uniti d'America.

³ ISTAT (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, p. 14.

2. *Area morfologica*: definita dalla dimensione dello spazio fisico e comprende le aree urbanizzate, incluse la rete viaria e le aree verdi urbane.

3. *Area funzionale urbana (Functional Urban Area o FUA)*: indica la dimensione socio – economica della città «*in termini di influenza territoriale della stessa sull'hinterland*» (stat, 2017, p.15), tale influenza è proporzionale alla capacità delle forze socioeconomiche di condizionare lo sviluppo urbano e generalmente si estende al di fuori dei confini amministrativi comprendendo spazi molto differenti fra loro (città, sobborghi, aree rurali).

Proprio il concetto di *Functional Urban Area* ricopre una grande importanza, in quanto frutto della volontà, da parte dell'OCSE, ma anche da parte dell'EUROSTAT ⁴, di portare avanti un processo di armonizzazione a livello internazionale delle diverse definizioni di area metropolitana, appunto incentrato sull'idea delle FUA soprattutto in relazione alle *commuting zones*, ossia le aree interessate dai flussi di lavoratori.

Nel 2016 si è giunti a una definizione delle FUA, da parte dell'OCSE e dell'UE, indipendente dalle metodologie nazionali utilizzate per individuare le aree metropolitane, indicando quest'ultime come: «*costituite da un insieme di centri urbani ad alta densità di popolazione e municipalità adiacenti con alti livelli di spostamenti pendolari attraverso municipalità densamente popolate*» (OECD, 2016, p. 17).

È, dunque, evidente l'attualità del problema di fornire un'interpretazione di cosa costituisce o no un'area metropolitana, prima di tutto al fine di inquadrare i problemi delle aree urbanizzate, le quali mostrano confini sempre più sfumati, all'interno di una cornice istituzionale adeguata. Le teorie sull'urbanizzazione elaborate fra il XVIII e il XIX secolo, fondate sulle dicotomie *città/campagna* e *centro/periferia*, hanno perso efficacia nel descrivere i processi moderni.

Quanto appena detto vuole fornire un'idea di come la questione metropolitana sia di grande rilevanza sia in Europa che nel resto del mondo e ciò è dimostrato dai numerosi studi, le numerose ricerche e analisi che sono state svolte sul tema, proprio al fine di riuscire a comprendere meglio le dinamiche e i problemi che attualmente interessano le aree metropolitane e fornire un'adeguata risposta.

Questo breve excursus può aiutare ad avere un'idea più precisa di cosa sia un'area metropolitana e inquadrare meglio le funzioni e le risposte che le città metropolitane italiane devono svolgere e valutare da questo punto di vista l'efficacia della Legge 56/2014, tenendo

⁴ L'Eurostat è l'ufficio statistico europeo e si occupa di raccogliere ed elaborare dati sugli Stati membri, sul tema delle aree urbane si veda il documento della Commissione europea “*Cities in Europe. The new OECD-EC definition, RF 01/2012, Regional and urban policies*” del 2012.

comunque presente le specificità del contesto urbano italiano.

La città tradizionale era caratterizzata da una sostanziale coincidenza tra la popolazione che la abitava e quella che vi lavorava. La metropoli si manifesta inizialmente quando questa coincidenza comincia a venire meno. Ciò avviene nel momento in cui le città, in particolare quelle più grandi, per effetto della loro forza economica legata all'industrializzazione e dello sviluppo dei mezzi di trasporto, incominciano a esercitare un'influenza su ambiti territoriali così estesi da generare il fenomeno del *pendolarismo*, per cui quote importanti di popolazione entrano quotidianamente nella *città – metropoli* per lavorarvi, ma abitano altrove (Campilongo, 2004).

Il tema dell'area metropolitana e del relativo governo sorsero negli Stati Uniti per alcuni motivi tuttora attuali, anche se con sfaccettature diverse (Cammelli, 2003), come ad esempio la necessità di coordinamento delle politiche pubbliche, ma anche il bisogno di adattamento, generato dalla necessità di collocare a questo livello di funzioni che altrove sarebbero allocate a un livello superiore (nel caso italiano regionale). La questione, all'epoca, era posta dal fatto che i ceti medi e medio – alti avevano trasferito la propria residenza in contee fuori dalle grandi città, continuando però a utilizzarne i servizi e le infrastrutture, il che comportava la non trascurabile contraddizione di grandi centri urbani che dovevano sostenere servizi di alto livello contando su una popolazione a basso reddito, mentre i ceti più abbienti pagavano le proprie tasse in piccoli centri extra – urbani.

Con il termine *metropolizzazione* si vuole indicare, quindi, la tendenza all'integrazione di aggregati urbani e anche di territori a urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione). Un' integrazione complessiva, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla “vita quotidiana”, alla cultura. I territori, caratterizzati da diverse modalità di organizzazione dell'antropizzazione, si funzionalizzano per realizzare obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliore condizione di vita delle popolazioni insediate. Sostanzialmente si pone l'ipotesi che i processi di diffusione e dispersione territoriale della popolazione, delle attività e dei servizi, non costituiscono né la premessa, né la ricerca di un'autonomia degli stessi territori o aggregati, ma piuttosto una modalità *diversa* e più *allargata* di costruire relazioni e interdipendenze, una diversa modalità di produzione di “città”, di una nuova città (Indovina 2003).

Se per *area metropolitana* è possibile intendere un territorio le cui singole parti sono tra di loro integrate in relazioni alle diverse funzioni e secondo una struttura gerarchica, allora il processo può ampiamente essere definito *metropolizzazione del territorio*. Attenzione, però, perché la terminologia utilizzata non deve indurre in errore, di fatti il fenomeno ha un connotato diverso, o meglio dire, nuovo, sia per la sua dimensione che per le sue modalità.

Indovina spiega che, in un passato non troppo lontano, in Italia si era soliti riconoscere un certo numero di *aree metropolitane*⁵, mentre si assumeva il resto del territorio organizzato in entità autonome (piccole o grandi che fossero); ognuna di queste era posta in relazione con le altre ma tale relazione non risultava urgentemente funzionale. Si può dire che il fenomeno appare sia inevitabile che possibile. Inevitabile per via del sistema economico che si trasforma. Possibile perché la nuova struttura metropolitana non necessita sempre di un grande centro che ne costituisca il cuore di riferimento, ma tende a organizzarsi per specializzazioni diversificate e diffuse secondo gerarchie variabili⁶.

Movimenti convergenti che partono sia dalle tradizionali strutture metropolitane, sia dai territori autonomi, ma soprattutto da territori caratterizzati da urbanizzazione diffusa permettono la realizzazione delle nuove aree metropolitane. Quelle tradizionali tendenzialmente passano da una gerarchia *hard* a una *soft* (Indovina, 1999), ragion per cui i legami del centro con il resto del territorio si modificano: i flussi di persone non sono più monodirezionali e quindi dalla periferia al centro, ma pluridirezionali, comprese dunque quelle dal centro alla periferia, come risultato di diffusione del territorio non solo di popolazione, ma anche di attività, di funzioni commerciali, di servi e via di seguito.

Si può notare, dunque, che non vi è più tendenza a concentrare in un unico punto (*città centrale*) le funzioni principali, quelle economiche e dei servizi superiori, quanto più a distribuire nel territorio ampio punti di specializzazione, diversificati ma, appunto, integrati tra loro, che fanno un *tutt'uno*⁷.

⁵ Si pensi che la legge 142 del 1991 ha riconosciuto nel nostro Paese l'esistenza di nove "città metropolitane", un numero esorbitante se si guardasse al fenomeno con l'ottica consolidata, assolutamente insufficiente se si osservasse il territorio secondo il punto di vista qui presentato.

⁶ In questo quadro appare necessaria una rivalutazione circa i concetti di addensamento (e sinonimi) e diffusione (e sinonimi): di volta in volta questi sono stati caricati insieme di evidenza negativa e positiva, secondo un'ottica differenziata attenta da una parte ai criteri di valutazione dei singoli soggetti, o piuttosto riferiti alla collettività, o ancora guardando a costi individuali o piuttosto a quelli collettivi, o ancora alla sostenibilità nelle sue diverse declinazioni, ecc. Pare che nel nuovo contesto di metropolizzazione i suddetti concetti possano trovare una loro collocazione adeguata e mediata, elementi della nuova strutturazione urbana, piuttosto che fattori di crisi (in termini di eccessivo addensamento o viceversa eccessiva dispersione) (Indovina F. 2003).

⁷ "Il processo di diffusione dello sviluppo dal centro alla periferia avviene prevalentemente attraverso forme di localizzazione implicita (nascita di nuove imprese); riguarda settori industriali (solo quelli maturi e intermedi) e si estende anche ad (alcune) attività di servizio alle imprese; tocca in modo differenziato le diverse province, lasciandone alcune chiaramente ai margini. ... si arriva cioè all'offerta di una rete di opportunità, da cui emerge la contemporanea presenza di fenomeni di concorrenzialità e di complementarità tra le diverse città" (Cicciotti, 1990).

1.2. Oltre i confini amministrativi

In passato, le città erano entità geografiche ben delimitate, identificabili, auto contenute cui corrispondevano livelli istituzionali precisi (Frasca Polara, 2000).

Successivamente, i processi di industrializzazione e urbanizzazione hanno generato effetti divergenti, riducendo la corrispondenza tra ampiezza territoriale e area di potere amministrativo – istituzionale. La crescita fisica dell'*agglomerato urbano* si è estesa oltre i confini amministrativi, la popolazione e le attività economiche si sono redistribuite sul territorio interessando luoghi intorno al nucleo centrale.

Abbiamo intuito come la definizione di *area metropolitana* possa far riferimento a diverse concezioni che nascono da altrettante differenti filosofie d'approccio al problema ma, per una corretta delimitazione di area metropolitana, non è sufficiente riferirsi a una o all'altra concezione in quanto occorre ricercare una delimitazione che tenga conto, contemporaneamente, di tutti gli approcci originati dall'integrazione sinergica delle concezioni di città (Casacchia – Nuvolari – Piroddi – Reynaud, 2006):

- La “*città politica*” o di governo, cioè la città come ente locale di gestione amministrativa;
- La “*città fisica*”, cioè la città vista come *continuum* edilizio;
- La “*città sistema*”, cioè la città vista come luogo dello scambio e come centro dei flussi di beni, persone e informazioni.

Di conseguenza, si possono stabilire alcuni criteri da seguire nella delimitazione di *un'area metropolitana*:

- Quello dell'*omogeneità*, cioè aree comuni o in cui le relazioni e gli scambi di merci, persone e informazioni sono sensibilmente elevati.
- Quello della *morfologia*, cioè aree o comuni che sono, ad esempio, spazialmente continui o che sono localizzati su medesime configurazioni fisiche.

C'è da considerare anche che non è facile individuare l'*unità territoriale elementare* da aggregare per creare un'area metropolitana. Il possibile “*candidato*” in Italia è sicuramente il Comune, tuttavia la straordinaria varietà dei comuni italiani (morfologica, demografica, socio – economica) crea qualche perplessità sulla possibilità di identificare il Comune come unità territoriale omogenea. Nel nostro ordinamento, i poli metropolitani risultano definiti *ex lege* in

modo aprioristico e per quel che concerne la problematica della perimetrazione dell'area, questa viene evocata dalla legge facendo riferimento a un criterio di tipo *funzionale*, mentre la normativa non assegna alcun valore al criterio demografico, non prevede soglie sulle quali fondare l'inclusione/esclusione dei centri urbani e non urbani, e non fa riferimento ad alcun continuum di tipo insediativo. Sostanzialmente, dunque, alcuni criteri che in passato avevano costituito parte integrante nel complesso esperimento di individuazione dei confini delle aree metropolitane vengono ignorati (Mazzuccato V., 2008).

Notiamo, dunque, che il fenomeno urbano e metropolitano si collocano a diversi livelli sinteticamente definibili come:

- *Aree urbane*, caratterizzate da continuità edilizia e assenza, al loro interno, di suoli destinati all'uso agricolo.
- *Aree metropolitane*, caratterizzate da integrazione di funzioni e intensità dei rapporti che si realizzano al loro interno.

Possiamo affermare, però, che in linea di principio non è detto che l'area metropolitana debba comprendere una grande città, poiché, una conurbazione di centri non grandi costituiscono nel loro insieme un'area metropolitana, in quanto in possesso dei requisiti sopra citati. C'è da aggiungere anche che ci sono conurbazioni che comprendono un'unica area metropolitana, ovvero, la città metropolitana policentrica. In ogni caso, comunque, resta il fatto che per passare da un'area metropolitana generica a una vera e propria città metropolitana sia necessaria la presenza di una città "*madre*" importante.

Tra la metà degli anni Sessanta e i primi anni Settanta in diversi Paesi europei si sono svolte esperienze di delimitazione dei sistemi urbani nazionali, finalizzate all'analisi delle dinamiche urbane e dalla migliore rilevazione di dati statistici (si veda il caso di Irlanda, Belgio, Francia e Inghilterra), alla promozione – gestione di politiche localizzate industriali e per l'occupazione (soprattutto in Svezia, Danimarca e Olanda), alla valutazione e riformulazione delle politiche e degli strumenti di pianificazione territoriale (ancora in Inghilterra, Germania, Svizzera e Austria).

In Italia, la delimitazione delle aree era finalizzata ad accertare le dimensioni territoriali ed economico – sociali del fenomeno metropolitano, a valutarne i diversi caratteri e problemi sia nel Nord che nel Sud del Paese e a formulare una previsione della sua dinamica nei successivi 15 anni. Le caratteristiche, la consistenza, il ritmo di crescita del fenomeno metropolitano si presentano naturalmente difforni nelle varie parti del Paese; differenze dovute soprattutto a un

accelerato meccanismo di urbanizzazione del territorio del Nord, che porta a una notevole estensione dei perimetri metropolitani e alla formazione di nuove aree. Di fatto le aree metropolitane del Nord tendono a estendersi e a saldarsi fra di loro costituendo sistemi sempre più complessi, mentre la crescita metropolitana al sud avviene soprattutto nei poli tradizionali.

La complessità del tema delle città metropolitane in Europa ha reso necessario un approccio a trecentosessanta gradi, affrontando la tematica sotto diversi aspetti: urbanistico, storico, giuridico, economico, sociale e politico. Il sistema urbano europeo, pertanto, può essere descritto utilizzando i seguenti 3 principali modelli teorici (BruzzaA., Ferru V., 2006):

- Le *reti christalleriane*⁸, le quali considerano la rete urbana come sistema gerarchico a più livelli, definiti da rapporti gravitazionali, nel quale i *nodi* (le località centrali) sono tendenzialmente equidistribuiti e, di conseguenza, i rapporti tra gli stessi nodi sono determinati da un principio di complementarietà verticale (gerarchica) soggetto al vincolo di prossimità spaziale.
- La *gerarchia centro – periferia*, che descrive un sistema urbano a più livelli gerarchici di centralità, spazialmente polarizzato dove i nodi di livello superiore tendono a concentrarsi in un'area centrale, il *core*, mentre quelli di livello inferiore si distribuiscono in corone sempre più periferiche, per cui la centralità si presenta tendenzialmente come una funzione inversa della distanza dal *core*.
- Le *reti interconnesse a più livelli*, le quali descrivono sistemi spazialmente distribuiti, in cui le relazioni tra i nodi non dipendono dalla prossimità, ma dallo sviluppo di relazioni che siano sociali, economiche, culturali e politiche e dalla presenza di complementarietà funzionali, sia orizzontali che verticali, senza una precisa corrispondenza tra rete urbana e aree di gravitazione.

I tre modelli sopra elencati rappresentano dal punto di vista spaziale le diverse forme delle relazioni economiche e sociali.

Il primo, infatti, rappresenta le relazioni proprie dell'economia e della società post industriale.

Il secondo evidenzia la distribuzione gerarchica dei nodi propri dell'economia industriale "fordista", caratterizzata da economie di scala e di agglomerazione.

⁸ Prende il nome da Walter Christaller (1893 – 1969), geografo ed economista tedesco che elaborò per primo la teoria delle località centrali, approccio che si inserisce nel campo delle teorie della localizzazione ispirate al concetto di gerarchia urbana. Esso individua le regole con cui interpretare i sistemi urbani, spiegando dimensione, frequenza e distanza dei centri urbani da ogni livello gerarchico.

Il terzo, infine, denota le relazioni proprie dell'economia terziaria basata soprattutto sull'informazione, caratterizzata dal moltiplicarsi delle connessioni a distanza tra gli attori, sia verticali che orizzontali.

Come abbiamo già visto, nell'Europa continentale prevalgono le relazioni centro – periferia lungo l'asse del fiume Reno, tanto che nel triangolo individuato dalle città di Bruxelles, Amsterdam e Francoforte si concentrano i valori più alti di centralità, di accessibilità e di interconnessione tra i nodi. Una progressiva riduzione del grado di centralità e di accessibilità caratterizza, invece, la periferia europea rispetto alle maggiori aree metropolitane europee.

A tal proposito non si può non citare la rete urbana italiana, in cui sono riscontrabili questi tre modelli (Dematteis, 1997). Il sistema centrale padano, ad esempio, secondo alcuni autori fa parte della “*dorsale europea*”, i sistemi urbani del Mezzogiorno si trovano in una posizione nettamente periferica, non solo da un punto di vista geografico, ma anche gerarchico – funzionale. In Italia, il modello christalleriano è ancora in parte riscontrabile nelle aree interne, specie peninsulari e insulari, dove l'accesso dei centri minori ai livelli superiori della rete urbana nazionale ed europea non è diretto, ma mediato dalle città maggiori più vicine. Il modello fortemente interconnesso è presente nelle situazioni economicamente e socialmente più evolute come quelle riscontrabili nel pedemonte alpino della pianura padana.

Nell'ultimo ventennio, senza dubbio, numerosi fattori hanno influenzato i processi di trasformazione delle città e la loro organizzazione spaziale. Con l'allargamento dell'Unione Europea verso Est, la diversità del tessuto urbano europeo si è ulteriormente ampliata e la presenza nel sistema urbano europeo di squilibri tra centro e periferia è aumentata così come il divario tra le regioni europee (Domorenok, 2007). Ciò ha implicato la conduzione di politiche regionali e territoriali appropriate rispetto alla nuova dimensione spaziale ed economica, cioè finalizzate a riequilibrare e ridistribuire la centralità rendendo più accessibili le aree urbane dei nuovi paesi, le quali vanno inserite nella rete delle città europee per facilitarne lo sviluppo attraverso l'attrazione delle funzioni (nazionali e internazionali) che attualmente sono scarse, o addirittura, totalmente mancanti.

Come avvenuto in altri Paesi del mondo, anche in Italia nel secolo scorso la rapida evoluzione dei sistemi della mobilità e la pressione demografica hanno avuto come primo effetto evidente un'enorme crescita delle città a partire dalle metropoli in cui si concentrano le opportunità di lavoro, le attività generatrici di reddito, di sviluppo e di innovazione, i sistemi della conoscenza (Borja e Castells, 1997). Lo sviluppo urbano, attuatosi sia in senso insediativo – urbanistico che in senso sociale e funzionale, ha portato le metropoli a riversarsi fuori dalle mura (Perulli, 2007), prendendo le forme di agglomerati estesi nello spazio senza confini ben delineati, fino a

raggiungere dimensioni regionali (Martinotti, 1993; 1999) nei quali non sempre risulta facile individuare centralità (Garaviglia L., 2020).

1.3. Dalle Città alle *City Region*

Abbiamo trattato di città metropolitana ma che ruolo hanno le regioni in tutto ciò?

L'etimologia della parola *regione* viene da *Regio*, quindi da *Rex* e si tratta dell'atto di divisione legittima di un territorio da parte di un'autorità sacra. È una categoria politica, significa tracciare il confine (*regere fines*). Il regionalismo appartiene da sempre a una prospettiva politica, già dai tempi della formazione dello Stato nazionale.

Urbano, invece, deriva da *Urbs*, città e probabilmente ha origine etrusca, anche se c'è chi sostiene che venga da *urvum*, maniaco dell'aratro, anch'esso indicherebbe il confine tracciato da un aratro. La categoria politica è *civitas*, mentre *urbs* è categoria di fisica sociale poiché designa la parte bassa della città, dove si concentra la plebe.

Osservando le *city region* nel mondo si nota come sussiste un problema di coabitazione conflittuale nello stesso territorio da parte di popolazioni diverse per classe, ceto, etnia, casta e potere. La coabitazione che trova espressioni sempre nuove (come ad esempio, città, sobborgo, territorio o ancora regione urbana, sono termini che valgono per la città antica – *urbs*, mentre *suburbium*, *territorium*, *regio* come per quella contemporanea) presuppone che sia operante un qualche legame che unisce le diverse articolazioni sociali e geomorfologiche della *city region* (Perulli 2020).

Il concetto di *regione* presenta significati diversi in differenti discipline, tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento, viene elaborata la nozione di *regione funzionale* in associazione al concetto di *polarizzazione*: «*la regione diventa uno spazio strutturato sulla base di poli di attrazione in cui vengono erogati beni e servizi, trainati da un centro rappresentato dalla città più importante, su cui si incentra l'organizzazione della regione polarizzata*» (Pinchemel, Pinchemel, 1996).

Ne viene fuori che la periferia è subordinata al polo d'attrazione costituito dalla città che esercita le funzioni principali, ma gli elementi di debolezza della dimensione regionale appaiono evidenti e sono dovuti alla struttura della regione stessa, nonché quella di un territorio limitato da confini amministrativi in cui vi sono notevoli differenze sia dal punto di vista economico e sociale che dal punto di vista della dotazione infrastrutturale, il che comporta una sempre più notevole difficoltà a creare *reti di sviluppo strategico* in grado di adattarsi ai processi di

globalizzazione in atto. La critica a questa concezione con focus su aspetti di natura economica conducono all'idea di *regione sistemica*, di natura dinamica e basata sull'interazione tra la comunità e l'ecosistema. Questa interazione continua individua la regione quale sistema territoriale, la cui coesione è determinata dal comportamento sociale, in funzione di un progetto regionale che esprime l'obiettivo della regione (Vallega A., 1995).

Le regioni sono il livello sub-statale immediatamente successive a quello nazionale e fino al 2013 le politiche di coesione privilegiavano la dimensione regionale piuttosto che quella metropolitana, erano di fatti le regioni a essere le maggiori destinatarie dei Fondi Strutturali per la Coesione Economica, tuttavia la programmazione 2014 – 2020 ha cambiato le carte in tavola dando più spazio alle città.

A oggi, infatti, l'autonomia del livello comunale gode di trattamento preferenziale da parte dell'Unione Europea, già dall'introduzione del principio di sussidiarietà, il quale conferma la preferenza per il livello territoriale più vicino al cittadino e introduce il principio di partecipazione diretta dei cittadini nelle decisioni che li interessano (Greggio E.M., 2019),

Il problema della dialettica *città – regione* è anche la contrapposizione ideologica tra il *cosmopolitismo* tipico delle città, si pensi alla città metropolitana di Milano che sembra far parte di un mondo a sé rispetto al resto della Lombardia, in netto contrasto con le identità regionali.

In Italia, con l'istituzione delle regioni nel 1970, amministrazione cittadina e amministrazione regionale si sono sovrapposte e continuano a scontrarsi sullo stesso territorio. Da qui ne viene fuori una debolezza del governo centrale ormai assente nel disegno istituzionale, l'evidente caos regionale, il disastro sanitario del 2020 e la mancanza di forme coordinate di governo tra regione e città metropolitana, aggravata dalla Legge Delrio del 2014 (di cui si tratterà ampiamente nel secondo capitolo).

Per provare a superare queste debolezze, analiticamente si potrebbe sollecitare la sperimentazione di nuove forme di alleanza *trans – urbana*, *trans – metropolitana* e *trans – regionale*. Dal punto di vista politico, invece, si sente l'esigenza di parametri che servono a definire praticamente come si interviene sui processi di sviluppo; di perimetri per circoscrivere le alleanze territoriali e gli accordi interistituzionali lungo un corridoio; di *governance* per gestire un complesso di accordi interterritoriali e interistituzionali entro un'agenda urbana nazionale ed europea nella cui elaborazione si scontrano i gravi ritardi (Greggio E.M., 2019).

Le regioni italiane hanno delega di agire in materia di riordino territoriale e sviluppo regionale e ciò provoca un ulteriore fattore di debolezza, perché regioni e città metropolitane intese come *city region* entrano in concorrenza. Questo fattore è, di fatto, dovuto a una sostanziale inadeguatezza istituzionale e appare sempre più come un vero e proprio svantaggio competitivo

per lo sviluppo regionale italiano.

Calafati già nel 2009 intendeva l'Italia come Paese in cui non vi erano più città quanto più aree urbane in attesa di diventare città (Calafati A. G., 2009).

Le *city region* sono emerse come ambiti strategici per l'attrattività e la competitività dei territori e nel contesto italiano questo fenomeno solleva una serie di interrogativi sui modelli organizzativi e le forme di *governance* più adeguate per il governo di un'area vasta di tipo policentrico, il quale non può coincidere con l'attuale dimensione provinciale. Questa difficoltà viene fuori soprattutto nelle zone molto urbanizzate, nelle quali i confini amministrativi tra un comune e l'altro non vengono percepiti da tempo in modo distinto nell'esperienza quotidiana dei loro abitanti. In questi nuovi contesti *urbani – metropolitani*, il sistema delle relazioni e delle interconnessioni a rete con il mondo globale richiederebbe di superare i vincoli dei confini amministrativi mettendo al centro dell'attenzione le funzioni per governare i flussi di area vasta della conglomerazione che si è andata configurando di fatto.

Il mutamento delle dimensioni di *governance* spaziale determina un cambiamento lessicale e concettuale, che comporta il superamento dell'idea di livello a favore di quello di scala (Gualini E. 2004), che assume su di sé la valenza geografica della *governance* stessa. Questa ipotesi si inserisce nell'ipotesi del *neoregionalismo* (MacLeod G., 2001), la quale fa emergere la crescente importanza acquisita da città e regioni in molti Paesi dell'UE e ne rimarca il vantaggio competitivo basato sul capitale sociale offerto dalla società civile residente, stimolando a interrogarsi sul futuro degli Stati e sulla loro eventuale condizione di declino.

1.4. Adeguatezza istituzionale e nuove forme di *governance* urbana

Le strategie di metropolizzazione coinvolgono in modo piuttosto rilevante anche le riforme istituzionali e di riordino territoriale con il duplice scopo di promuovere una semplificazione amministrativa dei livelli di governo insieme all'adeguatezza istituzionale e di rafforzare la capacità delle reti di *governance* policentriche per favorire la *messa in rete* degli attori strategici dello sviluppo regionale (Messina 2011; Bolgherini, Messina 2014; Bolgherini 2015).

Ciò che servirebbe è:

Un progetto condiviso di sviluppo di area vasta funzionale, su scala regionale, che coinvolga gli attori strategici, pubblici e privati, dello sviluppo del territorio, un progetto che va perseguito con lungimiranza e determinazione nel tempo e che, se sostenuto da una leadership competente e capace, in grado di collaborare attraverso reti di *governance* multi attore, può essere perseguito anche da governi di colore politico diverso” (Messina 2020).

La metropolizzazione come *strategia di sviluppo* (Messina, 2019) non riguarda solo i governi locali, ma la capacità di lavorare in rete di tutti gli attori strategici dello sviluppo regionale, a partire dalle imprese, dalle associazioni di categoria che le rappresentano, dalle università, in una prospettiva di responsabilità sociale di territorio⁹.

Il nostro Paese è stato sollecitato più e più volte dal Consiglio dell'Unione Europea e dalla Commissione europea affinché irrobustisca i propri livelli di capacità amministrativa e modernizzi la pubblica amministrazione (Polverari L., 2020). Già nelle raccomandazioni specifiche per Paese del 2013, in vista della programmazione 2014 – 2020, il Consiglio aveva invitato le istituzioni pubbliche italiane a una maggiore efficienza amministrativa e a un miglior coordinamento tra i livelli di governo e ad «adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi Ue nelle Regioni del Mezzogiorno»¹⁰.

Questo tema è stato anche ripreso anche nelle raccomandazioni del Consiglio degli anni successivi, incluse quelle del luglio 2019¹¹, nelle quali il Consiglio dichiarava che:

La scarsa capacità del settore pubblico, soprattutto a livello locale, di amministrare i finanziamenti rappresenta una barriera agli investimenti in tutti i settori a causa della complessità delle procedure, della sovrapposizione delle responsabilità e della gestione carente del pubblico impiego. L'inadeguatezza delle competenze nel settore pubblico limita la capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di investimento. Ciò incide negativamente anche sull'utilizzo dei fondi dell'Unione, ambito in cui l'Italia è indietro rispetto alla media dell'Unione. La qualità inferiore della governance nell'Italia meridionale limita seriamente la capacità di spesa e di definizione delle politiche in queste regioni. Il miglioramento della capacità amministrativa è un presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione, con effetti di ricaduta positivi sugli investimenti privati e la crescita del Pil¹².

I governi locali nel contesto europeo sono chiamati oggi ad affrontare numerose sfide che arrivano dai processi congiunti di globalizzazione dell'economia e di europeizzazione del sistema politico ed economico nella prospettiva multilivello. Il livello di governo più vicino al cittadino resta ancora quello del Comune, che di fatto è l'unità di base di tutta la costruzione politico – amministrativa del sistema europeo (Bolgherini S., Messina P., 2014). Nel contesto

⁹ L'approccio della responsabilità sociale di territorio è di particolare rilevanza per perseguire un progetto politico di sviluppo territoriale condiviso dagli attori strategici dello sviluppo regionale, poiché consente di passare da una governance multi-stakeholder a una governance community-holder. A questo riguardo cfr. Messina (2019); Turchi e Messina (2019).

¹⁰ Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017 (2013/C 217/11).

¹¹ Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2019 (2019/C 301/12).

¹² Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019, cit., punti 23 e 24.

economico globale, caratterizzato da una forte intensità dei flussi che attraversano i territori, spesso snaturandoli, il rischio per i comuni, soprattutto per i più piccoli è duplice, perché se da un lato c'è il rischio di rimanere ai margini delle principali direttrici di tali flussi (commerciali, informativi, finanziari e migratori), dall'altro c'è il rischio di venire attraversati dai flussi stessi venendone travolti, a meno che non riescano a connettersi in rete tra loro per intercettare i flussi in modo funzionale e in qualche modo riuscire a “*governarli*” (Bassetti 2002; Perulli 2000). Sono proprio i piccoli comuni, gli enti più sollecitati al cambiamento, perché considerati costosi e inefficienti, non in grado di offrire prestazioni e servizi qualitativamente adeguati, anche per mancanza di professionalità e per la loro vulnerabilità finanziaria (Hulst, van Monfort 2007; Messina 2011). Il discorso, in ogni caso riguarda tutti i livelli locali e dunque anche gli enti intermedi, dalle province alle varie forme di associazionismo intercomunale, i cui ruoli e funzioni, vengono a oggi riconsiderati.

Dallo studio condotto da Bolgherini e Messina è emerso come la frammentazione che caratterizza il tessuto comunale in Italia non faccia che rimarcare i problemi che la letteratura in questo campo (Hulst, van Montfort 2007; Wollmann 2008) ha da tempo evidenziato, come le già citate ridotte capacità istituzionali dei comuni, le difficoltà a svolgere funzioni a cui sono preposti, difficoltà a gestire il sovraccarico di domande da parte della cittadinanza e a sopperire ai crescenti standard a cui si richiede siano forniti i servizi. Per di più l'eccessiva frammentazione municipale può essere uno dei maggiori ostacoli all'effettivo funzionamento dei governi locali (Swianiewicz, 2010).

L'area metropolitana va intesa come una rete di *governance*, che veda la cooperazione fra regione, Città e Comuni i quali gravitano su di essa, laddove la sfera di gravitazione dipende dalla funzione, con il compito di promuovere l'integrazione delle funzioni metropolitane e di favorirne il governo strategico, per lo sviluppo del sistema dei servizi e delle infrastrutture su scala metropolitana, con particolare riferimento alle reti telematiche, alle infrastrutture per la mobilità, alle piattaforme logistiche, all'alta formazione, alla ricerca e all'innovazione, alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, alla tutela ambientale (Salvato M., 2014).

Le Galès (1998) definisce la *governance* urbana come la

capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, in termini di capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate di relazione al mercato, allo stato, alle altre città e agli altri livelli di government.

Le strategie di relazione agli altri livelli di *gouvernement* evidenziano l'allargamento in generale della sfera d'azione dei governi locali e in particolare nello spazio europeo. La sfera di

azione dei governi sub – nazionali, in Europa, si è notevolmente allargata in due direzioni:

- 1) In orizzontale attraverso l'interazione con governi regionali o locali di altri stati membri.
- 2) In verticale con riferimento all'apertura di canali diretti verso Bruxelles.

A seguito dei processi di globalizzazione e della crescente competizione fra territori, le città vengono sempre più viste come attori competitivi nell'economia globalizzata e, di conseguenza, il territorio locale diviene una sorta di “*prodotto*” da commercializzare (Mazzucato V., 2008).

Le politiche locali, prima, erano orientate principalmente all'interesse dei residenti, mentre adesso tengono progressivamente in conto le esigenze della popolazione dei city users, uomini d'affari, turisti, i quali concorrono allo sviluppo economico della città. Si rileva, infine, come la strategia di adattamento messa in atto dai governi locali consista sempre più nella promozione di una qualche forma di *governance*, nel senso di coinvolgimento e mobilitazione, in fase di decision making, di molteplici attori locali che siano pubblici o non e delle loro risorse, in vista dello sviluppo economico urbano veicolato come bene comune.

Riprendendo ancora la definizione di Le Galès, la capacità di sviluppare strategie di relazione alle altre città e agli livelli di *government* introduce la questione della creazione delle aree metropolitane che riguarda la necessità di una “istituzione metropolitana” in grado di governare in modo efficace la crescente complessità.

Nella prima parte della definizione si evidenzia il ruolo delle élites urbane e la nuova modalità di azione dell'amministrazione locale. In Europa lo sviluppo locale economico è stato tradizionalmente incentivato e guidato dall'alto e l'autonomia delle élites politiche locali era piuttosto scarsa. La carica locale si configurava, in effetti, per lo più come la tappa di una carriera politica finalizzata al raggiungimento di un ruolo di prestigio in ambito nazionale.

L'analisi del concetto di *governance* mette in evidenza come, per quel che concerne l'azione delle pubbliche amministrazioni e dei governi locali, la gestione della crescente complessità sociale ha indotto profonde trasformazioni nelle varie fasi dell'azione pubblica (Borlini, 2004) e in particolare:

- a. Nella fase di produzione e implementazione delle politiche, con la crisi della pianificazione tradizionale e il tentativo di passaggio da un approccio verticistico e settoriale a una modalità di “*rete*”, caratterizzata dalle collaborazioni interistituzionali e intersettoriali fra i vari uffici.
- b. Nella fase di gestione dei servizi, con riferimento alla tendenza alla sostituzione di forme

tradizionali di gestione diretta con svariate modalità di affidamento a terzi, nel quadro di una amministrazione più snella.

- c. Nella fase del rapporto con i cittadini che, considerati tradizionalmente destinatari dei servizi pubblici e delle politiche, vengono ora “attivati” sia in chiave di crescente responsabilizzazione sia con riferimento al coinvolgimento in esperienze di progettazione partecipata¹³.

In questo quadro, le amministrazioni locali si sono configurate sempre più come attore fra gli altri, il cui ruolo risiede principalmente nella capacità di attivazione, mediazione e indirizzo dei diversi attori coinvolti nell’azione di governo e di garante del rispetto delle procedure e dei principi democratici.

Quanto analizzato consente di mettere in luce diverse forme di *governance* per le aree vaste di tipo funzionale, mettendo in evidenza il peso dell’adeguatezza istituzionale per il governo delle nuove *city region* come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale nel contesto dell’economia globale.

Nel Nord Europa, la presenza di un determinato numero di comuni è stata ridotta per via di riforme di riordino territoriale, già a partire dagli anni Settanta (Bolgherini S., Messina, 2014 e Messina P., 2016). Il problema principale del Sud Europa, invece, è l’alta frammentazione amministrativa e la scarsa capacità di *fare rete* (Bolgherini, Messina 2014; Messina 2016). Per tale ragione, le riforme di riordino territoriale sono dettate anche dall’esigenza di andare incontro a un cambiamento che, se da un lato riguarda l’organizzazione complessiva dello Stato e l’adeguatezza delle istituzioni di governo del territorio, dall’altro riguarda anche la società locale, l’economia del territorio e le stesse politiche di sviluppo.

¹³ Sul fronte della riqualificazione urbana si sono sempre più andate diffondendo pratiche di progettazione partecipata, comitati di quartiere, associazioni locali, movimenti ambientalisti e via di seguito. Vengono sempre più considerati attori legittimati a partecipare alle decisioni locali o ad alcune fasi di esse. Si vedano, ad esempio, i progetti URBAN. Questi fenomeni vengono letti sia in relazione al crescente interesse verso la qualità della vita che in relazione al configurarsi dell’ambito locale come contesto di azione privilegiato dei nuovi movimenti sociali.

1.5. Flussi e luoghi: la sfida della globalizzazione

Le pressioni della globalizzazione incidono sulle strategie adottate dalle singole città, quale risultato di fattori istituzionali, sociali, politici ed economici specifici di fattori istituzionali, sociali, politici ed economici specifici di ciascun contesto urbano (Ciapetti, 2010).

Le città sono diventate potenziali nodi di reti a estensione mondiale, anche perché questa è divenuta la scala su cui si articolano le relazioni che precedentemente si svolgevano su scala regionale o nazionale: questo cambio di scenario ha favorito le metropoli, in un'ottica sempre più policentrica. In Italia, ad esempio, riporta Sebastiani (2007) che la maggior parte delle città sono policentriche, come nel caso della regione metropolitana veneta, la quale presenta insediamenti diffusi attorno alle città storiche di Venezia, Treviso, Padova, Vicenza e Verona. Un altro caso analogo che possiamo citare è quello della città diffusa tra Parma, Reggio Emilia, Modena e Bologna lungo "l'autostrada del Sole".

Le città, pertanto, devono affermare il proprio ruolo di *governance* territoriale sulla base di rapporti orizzontali con altre città, si affianca quindi al classico modello della città che predomina sul territorio circostante, uno schema di città in rete tramite collegamenti a lungo raggio con il resto del mondo (Bonaverò P., Dansero E., Vanolo A., 2006).

La preminenza della città ha sostanzialmente il concetto di policentrismo quale espansione urbana determinata da una pluralità di centri anziché una relazione centro – periferia, ma anche come elemento non tangibile determinato dai rapporti tra le istituzioni europee, i governi nazionali, le amministrazioni regionali e locali che danno luogo alla *governance* multilivello (Davoudi S., 2003).

La struttura urbana di un territorio si basa sulle relazioni tra le città che vi insistono e consente di analizzare il rapporto che intercorre tra sviluppo urbano e sviluppo regionale.

Le regioni più deboli sono quelle in cui i sistemi urbani sono meno interconnessi, presentano minori benefici sotto il profilo della prestazione dei servizi, soprattutto per quanto concerne l'efficienza dei servizi pubblici, i quali rappresentano elemento di attrazione di persone e attività produttive. La migrazione della popolazione dalle zone più povere a quelle più ricche, unita alla peculiarità di ciascuna regione, comporta l'emergere di ulteriori squilibri che portano le regioni povere a indebolirsi ancora di più, poiché vengono private delle migliori forze e con un calo della domanda interna, al contrario delle aree più ricche che incrementano la capacità produttiva e il mercato domestico, favorendo nuovo sviluppo. Gli studi sulla crescita in Europa evidenziano come le disparità tra i sistemi economici regionali siano maggiori rispetto a quelle esistenti fra le nazioni (Porter M.E., 2011).

La globalizzazione ha posto al centro del ragionamento le città e le regioni che hanno

sostituito gli Stati come principali destinatari degli investimenti. Città, regioni e Stati non dovrebbero essere considerati spazi isolati ma soggetti attivi che si relazionano tra loro nell'ambito di una pluralità di reti spazializzate che ne sostengono le geografie economico – sociali e le pratiche politiche.

La globalizzazione, dunque, modifica il livello di territorializzazione degli scambi economici, delle reti infrastrutturali, dei sistemi di comunicazione e dell'organizzazione istituzionale, da cui, anche a causa della riorganizzazione funzionale dello spazio urbanizzato, le regioni assumono maggior rilevanza a scapito del livello nazionale, quale luogo di formazione e sviluppo del capitale territoriale ¹⁴.

Come già ampiamente detto il processo di globalizzazione, rafforzato dall'espansione delle nuove tecnologie digitali, sta profondamente trasformando il nostro pianeta, generando una vera e propria “*metamorfosi del mondo*” che necessita un cambiamento nel sistema di regole che da forma, orienta e sostiene questa nuova formazione ¹⁵. Questo processo di metamorfosi riguarda, in modo particolare, le istituzioni di governo del territorio ereditate dal passato. In un contesto sempre più globalizzato, caratterizzato da una crescente mobilità e interdipendenza, stanno emergendo sempre più nuovi conflitti e nuovi gap da governare, i quali richiedono un profondo cambiamento delle forme organizzative e di regolazione politica ben consolidate, tensioni che possono essere descritte efficacemente attraverso le dicotomie (Bonomi, Masiero 2014):

- *Locale vs. Globale;*
- *Luoghi vs. Flussi;*
- *Stanzialità vs. Mobilità;*
- *Rigidità vs. Flessibilità.*

Un territorio *mobile*, attraversato da continui *flussi*, di informazioni, di conoscenze, di merci, di persone, di capitali finanziari, se vuole essere competitivo nel sistema globale è costretto a ridefinire, in primo luogo, le dinamiche di costruzione sociale del territorio stesso, a partire non solo dai confini amministrativi, ma anche e soprattutto da quelli cognitivi (*self*) e delle relazioni tra i luoghi (*net*) (Castells 1996).

¹⁴ Zanon B., *Scaling – down and Scaling – up Process of territorial Governance: Cities and Regions Facing Institutional reform and Planning Challenges*.

¹⁵ Messina P. (2020), *Tra città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in 4 regioni europee e il caso del Veneto* in “*Regional Studies and Local Development*”. Padova University Press.

1.4.1. Nuovi City Users

Negli ultimi venti anni circa, ai pendolari, che storicamente, hanno sempre rappresentato la prima popolazione metropolitana, si sono aggiunte altre “*popolazioni*” che “*usano*” la città senza abitarla e che sono legate ad altre modalità di fruizione delle città come il turismo, l'intrattenimento, gli affari, i congressi, le fiere e via di seguito.

Queste nuove popolazioni mettono in luce il fatto che la *metropolizzazione* non sia riconducibile ad aspetti quantitativi, anche se rilevanti, come la dimensione geografica o ancora l'estensione del territorio urbanizzato, che sono comunque tra le manifestazioni più evidenti e immediatamente percepibili delle dinamiche urbane. Si tratta di un concetto che indica come la *metropolizzazione* vada ricondotta alla presenza di funzioni che consentono a una città di essere *metropoli*, nel senso letterale di città “*madre*”, poiché la pongono in grado di esercitare un'influenza su un ambito territoriale ampio, al di là della mera estensione fisica dell'insediamento.

Le dinamiche socio – economiche, ma soprattutto l'innovazione tecnologica e in particolar modo quella riguardante i mezzi di trasporto, l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni hanno facilitato la mobilità di persone, idee, stili di vita, informazioni e merci a scala globale, dilatando enormemente le possibilità di scambio e di relazione a distanza tra le persone, le istituzioni, le attività economiche.

La punta estrema di questa condizione è data, oggi, da quelle città nelle quali si concentrano funzioni che le rendono *nodi di reti* a scala globale, o per meglio dire, “*glocale*”, ovvero *globale e locale* allo stesso tempo, dove la continuità territoriale perde di valore e nasce la rete (Bassetti, Messina, 2007). In questa condizione nascono soprattutto nuovi antagonismi (Messina, Salvato, 2007): *mobilità vs. stanzialità*, si lavora in luoghi diversi rispetto a dove si abita; *funzionalità vs. mobilità*, poiché alcune funzioni pretendono mobilità, mentre altre no. In una situazione del genere, secondo Messina e Salvato (2007), quello che le metropoli devono garantire ai loro cittadini sono due libertà e più nello specifico *qualità della vita* e *qualità della mobilità*.

Le *metropoli* non sono considerabili solo come semplice fusione tra centri densamente abitati, socialmente e funzionalmente specializzati a cui sono genericamente annesse delle periferie. Esse sono meglio interpretabili come sistemi di reti, a geometria variabile, articolati in nodi, alcuni dei quali caratterizzati da una forte dimensione di centralità, definiti in funzione delle loro accessibilità e grado di coordinamento. La qualità di questi sistemi dipende dalle relazioni che si instaurano tra i nodi, dalla capacità di integrare la loro popolazione e i loro territori attraverso adeguate condizioni che ne garantiscano principalmente la mobilità e

l'accessibilità. Di fatto, sono pensabili come il risultato di tre processi ugualmente significativi, ovvero: *globalizzazione, comunicazione e concentrazione*.

La forma di città che si riesce a intravedere a partire da questo contesto di analisi si presenta caratterizzata da (Pellegrini 2005):

- Concentrazione di popolazione, attività e servizi;
- Densità delle relazioni sociali fortemente correlate alla loro eterogeneità;
- Crescente differenziazione funzionale;
- Persistenza di un tendenziale dualismo tra centro e periferia;
- Esistenza di istituzioni politiche capaci di auto – governo;
- Presenza di un'idea di città, un'immagine di sé stessa che può essere percepita al di fuori di essa.

1.6. Le City Regions nel panorama europeo

In ambito europeo, l'integrazione e il mercato unico hanno rappresentato strumenti di connessione con cui sono state favorite reti urbane di tipo transnazionale e transregionale, all'interno del quale prevalgono relazioni di tipo cooperativo, mentre i diversi network urbani sviluppano tra loro fenomeni di competizione (Giansanti A. 2019). Le aree che risultano oggi più competitive sono quelle che stanno attivando processi di *metropolizzazione* (Indovina 2009), intesi come processi di addensamento o coalescenza di funzioni e di servizi urbani *a rete* per aree vaste di rango regionale – metropolitano, per tale ragione parliamo di *city* o *metro region*, all'interno del quale la dimensione regionale non coincide con quella di un ente regionale in senso amministrativo *tout court*, ma piuttosto con l'ambito territoriale di area vasta infrastrutturato dalle reti di servizi urbani. Possiamo dunque intuire che il concetto di *city region* è connotato in senso funzionale e non amministrativo e si avvicina al concetto di *Functional Urban Area* dell'OECD (2012).

Le città europee, sia pur in tempi e modi diversi, stanno sistemando il loro assetto anche in modo piuttosto inedito (Bonomi, Abruzzese 2004; Perulli 2000; 2014). Gli studi volti a individuare le *European Metro Region* (Eurostat, 2011), hanno messo in luce due tipi di sistemi urbani metropolitani prevalenti ¹⁶. Da un lato le grandi capitali e dall'altro nuovi spazi urbani *a*

¹⁶ Nel corso degli anni Ottanta, la Commissione Europea varò la nomenclatura delle Unità Statistiche Territoriali (*NUTS*), basate sul numero di abitanti, per avere uno schema di ripartizione territoriale delle aree beneficiarie dei Fondi Strutturali e per l'erogazione dei finanziamenti. Da qui poi si avviò un processo di politiche di sviluppo

rete che si configurano come nuovi poli urbani attrattivi, in cerca di un adeguato riconoscimento istituzionale.

Nel contesto europeo ci sono metropoli che concentrano tutte le principali funzioni fungendo da poli di attrazione, ma anche e soprattutto città medio – grandi specializzate in alcuni di questi campi, non sono da escludere, però, anche le realtà minori con spiccate capacità di cooperazione e integrazione. L'insieme di questi fattori, dunque, fa sì che lo spazio europeo si articoli in un sistema di interdipendenza dal centro verso la periferia (Bonaverò P., Dansero E., Vanolo A., 2006).

I governi metropolitani e/o le Unioni di Comuni stanno aumentando la loro autonomia all'interno dell'Unione Europea. Andando ad analizzare come sono sorte le città metropolitane in Europa ci si rende conto, dagli studi effettuati (Greggio E. M., 2019), che sono emersi diversi scenari, o meglio dire differenti modelli, tra questi possono essere citati il modello Berlino, il modello Barcellona e il modello Parigi, oltre che il modello Londra, il modello Madrid e il modello Francoforte.

Nel modello *Berlino*, il comune principale ingloba in modo progressivo i comuni minori che lo circondano. Si tratta del modello più diffuso del mondo, all'interno del quale rientrano le città di Roma, Milano, Anversa e New York.

Il modello *Barcellona* riguarda comuni che compongono l'area metropolitana i quali realizzano un'associazione obbligatoria di comuni ed eleggono un governo metropolitano di secondo livello. Esempi di città che rientrano in questo modello sono Lille, Bordeaux e Strasburgo.

regionale più strutturate, parallelamente all'incremento delle relazioni con le istituzioni locali (Bolgherini S., 2006). Le unità territoriali europee non corrispondono sempre a delle unità amministrative, sono, però, associabili a macro – regioni definite in base a criteri economici e a divisioni di natura geografica o circoscrizioni elettorali. Sono distribuite in tre categorie, all'interno dell'Unione Europea si ritrovano quindi *NUTS 1*, *NUTS 2* e *NUTS 3*.

NUTS 1 comprende territori con una popolazione compresa fra i 7 e i 3 milioni. In Italia non esistono delle entità amministrative presentanti le caratteristiche di questa categoria, però è stata definita una contestualizzazione non – amministrativa, utile a soli fini statistici. Di questa dimensione fanno parte il Nord – Ovest, il Nord – Est, il Centro, il Sud e le Isole. *NUTS 2* corrispondono alle unità di secondo livello con popolazione compresa fra i 3 milioni e le 800.000 unità. Nel nostro Paese identifichiamo come NUTS di questa categoria 19 regioni italiane e le 2 province autonome di Trento e Bolzano. L'Unione Europea prende in considerazione i NUTS di secondo livello per la gestione e attribuzione dei suoi due fondi principali FESR e FSE.

NUTS3 è l'unità statistica utilizzata per aree con popolazione compresa fra le 800.000 e le 150 mila unità e corrisponde alla c.d. “*metro region*”, la quale definisce un'area urbana funzionale (città più una zona di pendolarismo). In Italia, corrispondono alle province per cui se ne individuano 110, così come in Francia si ritrovano i 101 départements. Questo livello è stato selezionato in quanto è quello in cui avvengono le interazioni critiche tra territorio e mercato del lavoro e consentono di osservare i reali confini economici. L'UE si compone di 271 regioni metropolitane, le quali fino a 10 anni fa comprendevano il 59% della popolazione e il 62% del totale di popolazione occupata, per di più generavano il 68% del PIL che veniva calcolato in potere d'acquisto standard (Greggio E.M., 2019). Una regione metropolitana può essere composta da una o più regioni di livello NUTS 3 e prende il nome dell'area urbana funzionale principale che si trova all'interno dei suoi confini.

Il modello *Parigi*, infine, spiega una città – dipartimento governata da un sindaco, la cui estensione è quasi pari a quella della Regione de l'Île de France (o Région Parisienne) e la competenza della “*Paris Métropole*”, la quale si configura come una libera associazione di comuni ed enti intercomunali de l'Île de France.

Il modello Londra prevede un governo metropolitano quale ente di secondo livello, eletto direttamente dalle municipalità che compongono l'area metropolitana. La *Greater City* è governata da un sindaco e da un'assemblea composta dai rappresentanti municipali.

Nel modello Madrid, invece, la città metropolitana è una sorta di città – Stato o città – regine con personalità giuridica e detiene autonomia in determinate materie, come nel caso di Madrid e Bruxelles, oltre che Amburgo, Brema e altre città tedesche.

L'ultimo modello, nonché, quello di Francoforte consta anch'esso in un'associazione di comuni che compongono la città metropolitana, tuttavia l'associazione ha carattere facoltativo.

È curioso e utile citare il caso dei *Paesi Bassi* che va al di là dei modelli sopra elencati perché a partire dagli anni Cinquanta del XX secolo hanno avviato la costruzione di un'area metropolitana detta “*Randstad*”, letteralmente Città Anello, per via della forma ad anello, la quale contiene diciassette città di piccole dimensioni all'interno del quale si stanno avviando processi di *governance* flessibile per ottenere un miglior governo dell'*area vasta*.

Questo caso costituisce uno dei rari esempi di sistema metropolitano policentrico europeo, poiché parliamo di un territorio che si trova in perfetto equilibrio fra terra e acqua, per gran parte originatosi dal lavoro storico dell'uomo nel delta del Reno – Schelda, per conquistare la terra dal mare. Al di fuori delle aree urbane, il paesaggio è prevalentemente agricolo e rurale. La *city region* creatasi si fonda sulla base di un concetto di pianificazione che valorizzava la prospettiva del policentrismo come vantaggio competitivo, per contrastare il sovrappopolamento della città di Amsterdam e l'insorgere di una competitività tra città che nuocesse al Paese (Guerrini, Martini 2019). Questo modello di cooperazione è stato istituito nel 1991 fra 4 province, 4 grandi città e 4 regioni urbane, per un totale di 12 istituzioni, in un Paese come l'Olanda, privo di decentramento regionale.

Pluckel nel 2006 ha sostenuto che l'obiettivo della creazione della *Randstad Holland* è quello di favorire la crescita competitiva del territorio e al contempo migliorarne la vivibilità. La rete urbana della città anello si basa quindi su 17 città focalizzate su 4 poli urbani principali, costituiti dalle città di Amsterdam, Rotterdam, L'Aia e Utrecht e da città medie tra cui Haarlem, Leida, Delft e Dordrecht.

Le funzioni amministrative, economiche e culturali sono decentrate nelle varie città che compongono quest'area. L'Aia è la città in cui vengono esercitate le funzioni di governo, ma

anche quelle amministrative. Ad Amsterdam si trovano le grandi società finanziarie. Rotterdam ha un grande porto e una concentrazione di industrie pesanti, mentre a Leida, Haarlem e Hilversum si sono sviluppate le industrie leggere. Utrecht è un importante centro culturale.

Si nota, dunque, che prevale un sistema di *network governance* di tipo funzionale, con una logica di complementarietà tra i diversi poli urbani, specializzati ognuno in una funzione diversa. La pianificazione territoriale è considerata un elemento indispensabile al perseguimento di un efficace disegno di sviluppo territoriale, che si fonda su una *Strategia Metropolitana* per accrescere l'interdipendenza fra i poli urbani, facendo del Randstad Holland una grande regione urbana metropolitana, particolarmente attenta alle politiche ambientali di contenimento del consumo di suolo, soprattutto rurale (Messina P., 2020).

Un altro caso da citare in tale senso riguarda la metropoli transfrontaliera di Lille Eurométropole (Mel), al confine con il Belgio, in un'area crocevia per gli scambi europei, formata da un'unione di 145 comuni. Si tratta di una conglomerazione transfrontaliera, appunto, formata da una vasta area urbana che riunisce le città di Lille, Roubaix, Tourcoing dal lato francese e la città vallone di Mouscron e altri centri minori per quanto riguarda il lato belga. Questa rete intercomunale si compone di un network di circa 90 comuni e città che, grazie a questa importante espansione transfrontaliera, ha dato origine anche alla Euroregione di Lille – Kortrijk – Tournai (Elkt) (Le Blan 2001).

A partire dal 2015, MEL ha potuto sviluppare un piano di cooperazione transfrontaliera che coinvolge il dipartimento, la regione e i comuni francesi interessati.

Un terzo esempio piuttosto interessante lo si ritrova in Scandinavia dove troviamo una metropoli policentrica che si estende su due diversi Stati (Svezia e Danimarca), ovvero la Greater Copenhagen, nata dalla creazione del ponte Öresund che unisce le sponde danesi a quelle svedesi, il quale dal 2000 permette di collegare la capitale di Danimarca alla città svedese di Malmö¹⁷. Quest'area, a oggi, riunisce 85 comuni, per un totale di circa 4.3 milioni di abitanti (dati al 2018) (Greggio E. M., 2019), una densità di popolazione di circa 192/KMq ed è composta da aree rurali e urbane. Vi si trovano due aree metropolitane all'interno, nonché l'area metropolitana di Copenhagen e la metropolitan Malmö (Garlick, Kresl, Vaessen 2006). Le aree rurali si trovano, invece, nell'entroterra di entrambe le sponde, ma soprattutto nella Scania, una delle regioni agricole più produttive del Nord Europea.

Nell'ambito dell'Unione Europea si stanno ridefinendo ruoli e competenze dei diversi livelli

¹⁷ Si pensi che la Contea di Scania, con capitale appunto la città di Malmö, è stata danese per 600 anni e svedese negli ultimi 365, dunque è intuibile la portata simbolica di questo ponte, destinato a diventare oltre che un collegamento cruciale per il traffico nazionale e internazionale, anche una delle attrazioni turistiche più spettacolari d'Europa (Laurence 2007).

di governo, anche a seguito dell'acquisizione di importanza da parte degli attori regionali e dei governi locali in uno spazio europeo che vede un mutamento della natura degli Stati nazionali a causa della crescente condivisione di poteri con l'UE da un lato e le amministrazioni di livello inferiore dall'altro.

Si tratta di un fenomeno che riguarda quasi tutti gli Stati membri, da cui però non è ancora venuto fuori un modello comune di *governance* regionale anche a causa della pluralità di scale, attori e ambiti politici a fronte dei quali il livello regionale è chiamato a implementare e realizzare un'ampia gamma di politiche.

Nel Nord Italia, una delle condizioni fondamentali dello sviluppo urbano è stata la disponibilità di un denso ed efficiente sistema di interconnessioni stradali e ferroviarie, che ha facilitato l'inserimento dei centri urbani minori nella densa trama di relazioni in assemblaggio all'interno della *city region*, avviando processi di regionalizzazione diffusa sempre più marcati.

Come più volte ribadito, la particolare rilevanza delle relazioni trans territoriali orizzontali che coinvolgono una moltitudine di città e territori permette di leggere il Nord Italia come un sistema urbano ed economico "d'arcipelago" (Veltz, 1996), caratterizzato non solo dalla presenza di una città globale ma anche e soprattutto da un denso territorio urbano, da cui ne risulta poi uno scenario di *regione urbana policentrica* (Parr, 2004) o di *metropoli policentrica*, per cui si intende una serie di città, in un numero compreso tra 10 e 50, separate fisicamente ma inserite in un'identica rete funzionale e raccolte attorno a una o più città centrali di dimensioni maggiori che hanno il compito di garantire la presenza di servizi avanzati per la competizione globale (Hall e Pain, 2006), un agglomerato simile è tipico ad esempio della Città Anello olandese (Garaviglia L., 2020).

La *metropoli policentrica* non è solo una piattaforma economica, ma anche un modello di organizzazione dello spazio urbano e regionale che influenza i processi di urbanizzazione, così come le scelte residenziali e lavorative dei cittadini, presentando loro opzioni diverse rispetto a quelle tipiche dei contesti metropolitani monocentrici. Ricordiamo, appunto, che le metropoli policentriche si situano in regioni urbane ampie connesse da densi flussi di persone e informazioni e traggono la propria forza dalla nuova divisione funzionale del lavoro, organizzata nello spazio su basi urbane o distrettuali in modo tale da favorire gli scambi di servizi. I corridoi territoriali costituiscono dei sistemi lineari policentrici che legano insieme luoghi di residenza e di lavoro, città dei servizi e territori della produzione, coinvolgendo non solo i nodi metropolitani, ma anche e soprattutto centri minori, lungo i quali si organizzano i più rilevanti processi di crescita urbana e si verifica un'integrazione dei processi sociali ed economici (Garaviglia L. 2020).

I sistemi di *Functional Urban Area* di *metropoli policentrica* e di corridoio territoriale sono quelli in cui si manifestano in maniera più visibile le contraddizioni e le ingiustizie della nuova società post – metropolitana. L’esplosione dello spazio urbano nell’area vasta (Brenner, 2014) ha portato a ulteriore complessità e a nuovi conflitti, difficili da regolare perché altamente mobili e spesso invisibili (Soja 2000). Sempre più evidenti sono, inoltre, le diseguaglianze tra territori interni ai sistemi d’area vasta, causate da politiche che, concentrando poteri e risorse nelle aree centrali nel tentativo di potenziarne l’attrattività e la competitività (Brenner, 2004) hanno allargato il divario tra centro e periferie, portando a un’ineguale distribuzione territoriale dei servizi pubblici essenziali e dei beni collettivi locali per la competitività. Per progettare interventi efficaci, le amministrazioni locali e regionali dovrebbero essere in grado di operare in un’ottica sistemica, che consideri anche le dinamiche e le interdipendenze in atto nell’area vasta. Dinamiche che potrebbero essere governate con un coordinamento più forte dei luoghi tra loro interconnessi diventano invece teatro di sempre maggiore competizione territoriale che negli scenari d’area vasta dei sistemi di *Functional Urban Area*, di *city region* e di corridoio territoriale rischia di risolversi in giochi a somma zero o addirittura in un’insufficiente capacità di produrre infrastrutture e beni collettivi per la competitività.

La scarsa tendenza delle regioni a collaborare per regolare dinamiche che si manifestano e organizzano alla scala trans – regionale difficilmente potrà essere compensata dai livelli di regolazione inferiori. Le province, nell’incertezza sul loro destino e private di molte delle loro attribuzioni, sembrano ridotte a un ruolo marginale nei processi di regolazione del territorio e del suo sviluppo, mentre le città metropolitane risentono della incompleta implementazione della Legge Delrio (L.n. 56/2014), che in molte aree di policy rende incerti i loro ruoli e le loro risorse, soprattutto per quanto riguarda le funzioni condivise con gli altri livelli di governo.

Nonostante, come abbiamo già visto, in Europa siano già da tempo state attivate esperienze di alleanze politico – economiche tra città per organizzare azione collettiva alla scala d’area vasta, su una serie di differenti assi che includono le politiche per lo sviluppo economico e infrastrutturale, per il marketing territoriale, per la coesione sociale e la sostenibilità ambientale (Brenner 2004), le città da sole, senza un processo partecipato e accompagnato dalle regioni, non possono però che costruire sistemi di regolazione deboli (Simmonds 2000), privi di poteri e risorse propri per imporre conformità agli standard da essi definiti, se non quelli derivanti da forme di pressione politica o pubblica.

I casi studio del Nord Europa evidenziati precedentemente dimostrano una notevole capacità di attivare reti di *governance* innovative, in grado di dar forma a nuove *city regions* emergenti, andando oltre la logica dei confini amministrativi comunali, provinciali, regionali e addirittura in

certi casi anche nazionali. La dimensione del governo a rete, dunque, presuppone il superamento di quella logica burocratica – amministrativa chiusa e limitata e richiede piuttosto l’attivazione di *reti cooperative fra territori* (Messina P., 2020), anche di regioni o di stati amministrativamente distinti. Quindi si evince che il Comune in quanto ente locale non è mai la Città intesa come rete di servizi. Le aree urbane funzionali sono intercomunali, sono reti di città, in grado di generare nuovo spazio urbano. Le reti di città si configurano come una nuova forma di *governance* per l’area vasta, dotata di un’elevata adeguatezza istituzionale nel contesto di una economia globale.

Per Perulli (2000), se si deve descrivere la situazione delle città nel XXI secolo è utile la metafora della *rete*, in cui vi sono molteplici centri e le relazioni non sono di tipo gerarchico, quanto piuttosto di tipo competitivo e cooperativo, nel caso dei sistemi di città essi sono in relazione con altri sistemi analoghi creando un sistema globale, ma allo stesso tempo si contrappongono a esso.

Come evidenzia Benevolo (1993), però, le città «*nascono con l’Europa e in un certo senso fanno nascere l’Europa; sono una ragione d’essere, forse la principale, dell’Europa come entità distinta, continuano a caratterizzare la civiltà europea*».

In Europa ci sono esempi virtuosi di città che hanno saputo sfruttare le opportunità offerte dall’Unione Europea per avviare processi rigenerativi e assumere un ruolo preminente sulla scena internazionale. A partire dal XX secolo, la città assume una nuova forma, detta metropolitana, dal greco “*città madre*” e indicava la città da cui sorgevano le colonie. Dopo l’analisi di questo capitolo, abbiamo inteso che al giorno d’oggi, il termine può essere considerato piuttosto ambiguo.

Per Sassen (1994), una città che si trova in posizione di assoluta preminenza in uno Stato o regione viene detta “*città primaziale*”. La posizione dominante rispetto alle altre città è data da dimensioni, attrattività economica, culturale e non solo. Attorno alle città, sempre durante lo scorso secolo, cominciano a nascere i poli suburbani e dunque per tale ragione si inizia a parlare di area metropolitana, appunto.

A oggi, la città contemporanea è una “*città diffusa*” (Indovina, 2002), anche detto *sprawl urbano*, ciò sta a indicare il fenomeno urbanistico della crescita disordinata delle periferie urbane a bassa densità abitativa, dovuto a un’assenza di pianificazione. Si ritrovano diversi effetti negativi, come per esempio l’elevato consumo di suolo, maggiori costi ambientali ed energetici, maggiori costi di trasporto e, in generale, maggiori costi di connessione in rete dei servizi (Camagni 2010).

Gli insediamenti contemporanei sono caratterizzati da una notevole diffusione, aree precedentemente agricole sono state convertite in aree residenziali. Numerosi agglomerati urbani

superano i confini amministrativi dei singoli Comuni, di fatti si parla di “*endless cities*” (Burdett e Sudjic, 2008), senza soluzione di continuità. Alcune città inglobano aree con caratteristiche diverse, come ad esempio zone industriali, parchi, centri commerciali e persino discariche, e i canali di comunicazione materiali e immateriali uniscono luoghi tra loro distanti, portando a uno sviluppo diffuso della dimensione cittadina e a un’urbanizzazione della vita sociale (Giansanti A., 2019).

Il processo di identificazione del luogo, però, ne mantiene la struttura spaziale caratterizzata da concentrazione di persone e ambiente costruito dalla prossimità di umanità eterogenea e dalla presenza di *reti* e *flussi* che la attraversano e le connettono internamente ed esternamente (Amin A., Thrift N., 2005),

A tal proposito, molti studiosi tentano di descrivere le problematiche che subentrano all’interno dello scenario metropolitano. Tra quelle più rilevanti si possono sicuramente citare: l’assenza di confini appunto; la relativa difficoltà di governo di questa nuova forma di urbanizzazione; nonché la questione delle c.d. “*risorse urbane*” di cui usufruisce anche la popolazione pendolare.

Se attorno alla città principale si formano altre agglomerazioni urbane dense e contigue, si parla anche di “*città di città*” (DiAP¹⁸ Politecnico di Milano, 2006). Il Nord – Ovest italiano, presenta, ad esempio, un’area urbana densamente abitata cresciuta occupando aree sempre più vaste che hanno dato vita a un’area urbanizzata quasi continua con all’interno poli urbani di maggiore e minore rilevanza.

Questo processo ha portato gli studiosi a fare riferimento a una sorta di “*arcipelago metropolitano*” (Veltz 1998, 2001). In alcuni centri mantengono una certa rilevanza nonostante la presenza di una grande città, ma ciò è possibile solo se le città o i centri minori sono connessi in una rete funzionale allo sviluppo, altrimenti rischiano di diventare aree marginali.

¹⁸ Dipartimento di Architettura e Pianificazione.

Capitolo II

LA CITTÀ METROPOLITANA IN ITALIA SECONDO LA LEGGE DELRIO

2.1. Il quadro normativo prima della Legge Delrio

In questo capitolo verrà analizzata la c.d. Legge Delrio (n. 56 del 2014), al fine di comprendere meglio il contesto in cui sono nate le città metropolitane, in Italia, e comprendere fino in fondo il percorso, fatto sia di tentativi, ma anche di esperienze, che la pianificazione urbana del nostro Paese ha affrontato. La suddetta legge, però, costituisce solo l'ultimo passo di un cammino più lungo.

Quest'ultima rappresenta una rilevante opportunità di riforma dell'ordinamento locale, poiché consente di ridisegnare il sistema dell'amministrazione pubblica cogliendo i vantaggi offerti dall'intercomunalità nelle sue diverse forme¹⁹. La costituzione delle Città metropolitane rappresenta il più significativo terreno di prova del processo di innovazione amministrativa e istituzionale che la Legge Delrio ha ambito ad attivare. Attese per oltre vent'anni, infatti, si sono oggi finalmente attuate, con alcuni gradi di libertà offerti dalla Legge e che consentono un relativo adattamento del loro assetto ai diversi contesti locali.

Proverò a ricostruire un quadro essenziale dei passaggi normativi che hanno preparato il terreno per la L. 56/2014, attraverso la Legge n. 142/1990, la Legge n. 135/2012 e il Decreto Legge n. 188/2012.

All'Unità d'Italia, nel 1861, le Province erano 59, dopo la Prima Guerra Mondiale divennero 76 (comprese 3 province istriane), alla nascita della Repubblica erano 91, mentre, a oggi se ne contano 107.

La Provincia risale alla prima metà dell'800, quando il Regno di Sardegna venne suddiviso in province, circondari, mandamenti e comuni. Tale sistema si ispirava al modello prefettizio di origine francese. Con le riforme del Governo Crispi del 1888 – 1889 e successivamente con il Testo Unico delle leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934, la Provincia arriva a essere riconosciuta ente territoriale a fini generali rappresentativo della comunità di riferimento.

¹⁹ *Le città metropolitane agli esordi: indizi del cambiamento. Progetto di ricerca e formazione in accompagnamento all'attuazione della legge "Delrio", ideato e organizzato congiuntamente da SPISA - Università di Bologna e da Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane, con sede presso l'Università di Bologna.*

Nel 1970, in occasione dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, è riemersa la questione dell'abolizione delle Province, ritenute da parte di alcuni un doppione delle Regioni per cui sarebbe stato coerente, assieme alla concreta costituzione dell'ente regionale, procedere alla soppressione di un ente divenuto ormai inutile. La Provincia, però, riuscì a sopravvivere poiché lo Stato, i partiti e la classe politica al governo, individuarono nello spazio provinciale sia il luogo del decentramento dei propri servizi principali (prefetture, questure, provveditorati agli studi, finanza, uffici delle entrate, motorizzazione civile e via discorrendo), quanto lo spazio territoriale nel quale storicamente sono organizzati gli interessi economici (camere di commercio, associazioni di categoria, organizzazioni sindacali), i partiti e i collegi/circoscrizioni elettorali (Baccetti 2008).

2.1.1. La Legge 142/1990

Di fondamentale importanza è la Legge n. 142/1990, quando per la prima volta, il legislatore ha previsto l'istituzione delle città metropolitane definisce in modo chiaro che le province, alla pari dei comuni, sono enti territoriali a fini generali dotati di funzioni amministrative proprie e delegate.

Le città metropolitane fanno la loro prima comparsa nell'ordinamento delle autonomie locali, si tratta, infatti, del primo testo in cui si esplicita la volontà di introdurre questo nuovo ente che affiancherà regioni, province e comuni. Questa legge si inserisce in un contesto all'interno del quale si vede attribuire una sempre maggiore autonomia ai poteri pubblici. Dunque non solo regioni, ma anche università, scuole e camere di commercio. Contribuisce alla costruzione di un "diverso tessuto dell'organizzazione dei poteri pubblici nazionali" basato maggiormente sui principi di autonomia e policentrismo" (Vesperini G.). La Legge 142/1990 riguarda, di fatti, l'ordinamento delle autonomie locali e di conseguenza anche comuni e province, in particolar modo dal punto di vista delle funzioni attribuite agli enti.

Entrando nel merito di ciò che prevede questo testo legislativo, si può approfondire l'articolo 17, il quale parla espressamente, per la prima volta in Italia, di aree metropolitane, individuandone nove (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli) e indicando come facenti parte di tali aree i comuni «*i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*»²⁰, dando alle regioni,

²⁰ Art. 17 della Legge 8 giugno 1990 n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali*.

previa consultazione delle province e dei comuni interessati, il compito di delimitarne il territorio entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Un tale aspetto costituisce un'importanza soprattutto se messo a confronto con il testo della Legge Delrio, la quale afferma che l'estensione territoriale della città metropolitana è la medesima della provincia omonima ²¹, rinunciando quindi alla ricerca di un'adeguata estensione territoriale del nuovo ente. La Legge del '90 sembra che ritenga opportuna una ricerca, ma soprattutto uno studio, della dimensione territoriale ottimale rispetto alle caratteristiche dell'area metropolitana, al fine di poterne governare nel modo più efficace possibile le dinamiche e soddisfarne le esigenze. A tal proposito, si può notare come la 142/1990 si preoccupi di individuare le relazioni e le dinamiche territoriali che permettono di definire una data area come “*metropolitana*” ²², fornendo una sorta di definizione e indirizzando le ragioni nella perimetrazione di tali aree. In opposizione la 156/2014 si occupa di stabilire le finalità dell'ente città metropolitana, dato il fatto che il problema dei limiti territoriali viene superato con la suddetta modalità.

Sotto il profilo delle funzioni attribuite alle città metropolitane, la 142 attribuisce al nuovo ente tutte quelle di competenza provinciale, oltre a quelle funzioni di competenza comunale che per le loro caratteristiche vengono svolte a livello sovra comunale o in maniera coordinata nell'area metropolitana, con l'intento di garantirne l'economicità e l'efficienza. Viene sottolineato come la provincia abbia il compito di elaborare un piano territoriale di coordinamento, che raccogliendo e coordinando le proposte dei comuni determini “*gli indirizzi generali dell'assetto del territorio*” ²³, alle città metropolitane vengono, invece, affidate, le competenze delle province, ma viene attribuita loro anche competenza in materia di pianificazione territoriale dell'area metropolitana.

Questo primo tentativo di istituire le città metropolitane non porta a un vero e proprio cambiamento, poiché l'iter di delimitazione territoriale delle aree metropolitane risulta piuttosto complesso. Il sistema proposto dalla L. 142/1990 permetteva a ogni regione di godere di una certa flessibilità e di collegare ai territori l'istituzione e l'ordinamento delle città metropolitane, ma ciò richiedeva un'attività dal basso, la quale, però, non si verificò (Patroni Griffi A. 2016).

Nel 1997, le Leggi Bassanini rafforzeranno le competenze della provincia, quale ente intermedio. Nel 2001, invece, la riforma del Titolo V della Costituzione rafforzerà le autonomie locali e fra queste, appunto, le province, confermate ente di rango costituzionale.

²¹ Art. 1 comma 6 della Legge 7 aprile 2014 n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

²² Nell'art. 17 al comma 1, si definiscono come facenti parte dell'area metropolitana gli insediamenti che hanno con il comune capoluogo una stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

²³ Art. 15 comma 2 della L. 140/1990.

2.1.2. La Legge 135/2012 e il Decreto Legge 188/2012

Alla luce delle pressioni per la riduzione dei costi della politica, nel quadro generale della riduzione della spesa pubblica, sarà sollevata la questione della provincia, con interventi che vanno dall'incidere sull'assetto delle funzioni, sul sistema elettivo e sugli organi della provincia, sulle circoscrizioni territoriali, fino alla proposta di abolizione dell'ente (Salvato M. 2014). La proposta di abolizione non viene considerata né dal governo Berlusconi né dal governo Monti, nonostante le vaste maggioranze parlamentari di cui entrambi godevano. Da qui si opta per la strada del riordino delle province, mediante interventi con decreto legge, peraltro sollevando dubbi di costituzionalità (Veronesi, 2012), e del riordino delle autonomie locali.

Nel 2012, il governo Monti promulga una legge di revisione della spesa pubblica (L. 135 del 7 agosto 2012) a cui fa seguito il decreto legge "Disposizioni urgenti in materia di province e città metropolitane" (D.L. 188/2012), che, però, non verrà convertito in legge.

La legge 135/2012, come già preannunciato, si occupa della c.d. "*spending review*"²⁴ e quindi tratta il riordino delle autonomie locali in chiave di riduzione della spesa pubblica per l'appunto e questo aspetto ne ha connotato il dibattito politico, mediatico e che si ripresenterà anche nel caso della Legge 56/2014 nonostante essa si occupi più specificatamente di fornire disposizioni per gli enti territoriali. Il dibattito preposto in modo esclusivo nei confronti del contenimento della spesa pubblica ha provocato una poca attenzione in merito alla reale portata della L. 135/2012, soprattutto per quanto riguarda temi, quali il governo del territorio, che avrebbero potuto trarne spunto per un rinnovamento.

Ciò non toglie il fatto che tale legge ha introdotto importanti novità per ciò che concerne gli enti territoriali (Cecconello X. 2018). Degni di nota sono, infatti, gli articoli 17 e 18, il primo in merito al riordino delle province e alle funzioni a loro attribuite, il secondo, invece, tratta dell'istituzione delle città metropolitane e della soppressione delle relative province. Quest'ultimo, fra i due, è quello che sicuramente introduce novità significative.

Mette in primo piano le città metropolitane a ventitré anni dalla loro istituzione per mezzo della L. 142/1990 e dodici anni dopo la modifica costituzionale che a tutti gli effetti le inserisce nell'ordinamento della Repubblica. Vi sono attribuite le medesime funzioni delle province, oltre che: la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la mobilità e la viabilità, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse

²⁴ La Legge n. 135 del 2012 converte in legge il decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 "*Disposizioni urgenti in materia di revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi per i cittadini*". Si da attuazione in questo modo agli articoli 114 e 117 della Costituzione.

generale in ambito metropolitano. Si evince, dunque, che tale normativa affianca alla pianificazione di coordinamento, tipica delle province, la pianificazione territoriale generale da intendere come una “*pianificazione configurativa del territorio e di vision strategica per le politiche e la progettualità*” (Barbieri C. A. 2012).

Al contrario, sarebbe stato inopportuno per il nuovo livello istituzionale declinare la pianificazione territoriale generale come regolativa e conformativa della proprietà, competenza che andrebbe lasciata ai comuni metropolitani, i quali hanno il compito di elaborare piani operativi e strumenti regolativi coerenti e integrati con i piani territoriali generali delle città metropolitane.

L’articolo 17, invece, enuncia il riordino delle province e le funzioni attribuitevi. Andando più nel dettaglio, la legge effettua un ripensamento di questo ente sulla base di requisiti minimi di dimensione territoriale e di popolazione residente, mentre dal punto di vista delle funzioni non si riscontrano differenze di sostanza con quanto già previsto dalla L. 142/1990. A subire delle variazioni sono, però, gli organi di governo, poiché vengono meno la Giunta e gli Assessori e rimangono il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia²⁵ eleggibili con un sistema di secondo grado.

Il quadro generale delineato dalla L. 135/2012 per le città metropolitane verrà, in seguito, ripreso per gran parte dalla Legge Delrio, la quale inoltre attribuirà a esse la pianificazione strategica e introdurrà la Conferenza metropolitana come organo delle città metropolitane. La L. 135/2012 dà inizio a un processo che ha il merito di aver dato stimoli ad attori pubblici e privati per quanto riguarda la discussione e la sperimentazione di esempi di *governance* territoriale, rinnovando l’interesse per temi di particolare importanza per lo sviluppo dei territori.

Dopo la promulgazione della suddetta Legge verrà emanato il decreto legge 5 novembre 2012 n. 188, il quale dispone norme urgenti in materia di province e città metropolitane. Non vedrà, tuttavia, la conversione in legge, causando un arresto del processo di riforma in atto, anche a causa della Legge di Stabilità 2013, la quale prevedeva il rinvio dell’applicazione dei dispositivi in materia fino al 31 dicembre 2013²⁶ facendo venir meno in questo modo una normativa di riferimento per le conferenze metropolitane, le quali tuttavia mantengono il compito di elaborare gli statuti delle future città metropolitane (in data 1° gennaio 2014 era prevista la loro effettiva istituzione).

Il decreto prevedeva inoltre un riordino delle province che avrebbe portato a un’importante

²⁵ Ai sensi dell’articolo 23, comma 15, del D.l. 6 dicembre 2011, poi convertito nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

²⁶ Come disposto dall’articolo 1, comma 115 della L. n. 288/2012, detta Legge di Stabilità, che sospendeva inoltre l’applicazione dell’articolo 18 della L. n. 135/2012.

riduzione del loro numero ed esprimeva infine alcune disposizioni in materia di città metropolitane.

2.2. La riforma attuata con la Legge n. 56/2014

Prima dell'emanazione della Legge 56/2014 si erano succeduti molteplici tentativi legislativi di riordino per quanto riguarda quelli che sono gli enti intermedi. Si erano seguite tre diverse strade e cioè quelle di “*regionalizzazione*”, di “*efficienza*” e di “*municipalizzazione*” (Ciapetti L. 2014). Quella che oggi è la Legge Delrio, prima della sua promulgazione, era un disegno di legge costituzionale e un disegno di legge ordinaria (atto Camera n. 1542) nell'agosto 2013. Il disegno di legge ordinaria, chiamato “*Disegno Delrio*”, dal nome del Ministro per gli Affari Regionali firmatario dell'iniziativa Graziano Delrio, dopo un iter parlamentare di alcuni mesi è diventato la Legge 7 aprile 2014 n. 56.

Con questa riforma si rafforza il baricentro comunale nelle autonomie locali, con un effetto di “*municipalizzazione*”, sebbene in forte raccordo anche con Regioni, confermando l'importanza delle Città metropolitane ²⁷.

È di grande interesse analizzare la riforma alla luce della classificazione funzionale che la letteratura compie sugli enti intermedi, poiché i due modelli prevalenti in Europa sono quello di *autogoverno* (“*self government*”) e quello di *multifunzione territoriale* per conto di livelli superiori di governo (“*multipurpose*”).

Il primo caso è caratteristico degli assetti statali di tipo non federale, ma con forte ruolo del livello regionale, dove si denotano quegli enti in cui è forte l'autonomia nella gestione delle politiche pubbliche che interessano la popolazione locale ²⁸.

Il secondo caso, invece, caratterizza i Paesi con assetti federali e gli enti in cui prevale un criterio di organizzazione amministrativa incentrato sulla “*territorialità*” e dunque su più

²⁷ Il carattere definibile come di “*municipalizzazione*” lo si può anche evincere dalla relazione di accompagnamento al disegno di Legge Ordinaria (Atto Camera C. 1542) dove si legge che “[...] siamo in presenza ormai di un'evoluzione chiara della democrazia locale italiana che, orientata alla semplificazione di forme di raccordo e di programmazione coerente dell'attività dei comuni nell'ambito delle loro competenze, definisce una strategia chiara, di grande valore e respiro costituzionale” (Ciapetti L. 2014).

²⁸ Si veda Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government* “Article 3 – Concept of local self-government 1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. 2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute”. (Ciapetti L. 2014).

obiettivi di governo locale (*purpose*)²⁹.

In Italia, la particolarità risiede nel fatto che l'ente di area vasta viene privato delle proprie funzioni di autogoverno, in assenza di un assetto statale che ne garantisca una ben distinta funzione di coordinamento territoriale. La Legge, di fatto, sancisce la perdita della "legittimità in entrata" per gli enti intermedi, in termini di rappresentanza diretta, in cambio di una presunta maggiore "legittimità di output" in chiave di efficienza e di maggiore coordinamento interistituzionale tra livelli amministrativi³⁰.

Abbiamo visto che, a partire dal 2011, i tentativi effettuati, dai vari governi che si sono succeduti, per effettuare tagli sui costi della pubblica amministrazione, sono stati diversi, soprattutto intervenendo sull'assetto delle istituzioni. In tal senso, il nuovo dispositivo normativo risulta essere proprio l'esito di questa necessità, resa ancora più urgente da un prolungato periodo di crisi economica e di pressante domanda di riforme istituzionali.

Differenti sono i punti critici che si sviluppano dall'aver formulato una legge con questo approccio, relegando in secondo piano riflessioni sull'effettivo funzionamento delle città metropolitane, sul loro ruolo e sul rapporto che si vuole abbiano con gli altri enti, soprattutto a fronte di una certa diffidenza nei loro confronti (Cecconello 2018).

La c.d. *Legge Delrio* del 7 aprile 2014, n. 56 ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.

Rispetto alla Legge 135/2012³¹, la Legge 56/2014 accentua il peso del comune capoluogo, dei medi comuni e delle aggregazioni di comuni di una certa consistenza e, per questa via, promuove l'aggregazione fra i comuni, anche per bilanciare il peso del comune capoluogo.

Con questo intervento, il legislatore ha optato per la semplificazione dei livelli istituzionali e ha scommesso su una profonda trasformazione del livello provinciale. Ridisegna, inoltre, la Provincia, quale ente a *rappresentatività attenuata* di secondo livello pur mantenendone il

²⁹ Si possono definire anche enti di "razionalizzazione" del rapporto centro – periferia all'interno dello Stato federale in generale e della regione federata in particolare. Si veda Wollmann H., *Local government reforms in great Britain, Sweden, Germany and France: between multifunction and single purpose organisation*, Local government studies, vol. 30, n.14, winter 2004. Si veda anche Bertrana X., Heinelt, *The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, Rivista Catalana de dret public, n. 46, 2013. In questo secondo studio il concetto è utilizzato per descrivere attività multilivello di enti intermedi in paesi come la Germania, in cui vengono espletate anche attività di controllo per conto del livello regionale di governo (Ciapetti L. 2014).

³⁰ La lettura di un impatto di una riforma istituzionale in chiave di legittimità in termini di input (in entrata), di output e di coordinamento orizzontale e verticale tra istituzioni è illustrata e discussa in Kuhlmann S., Wollmann H., *The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda*, Local Government Studies, Vol. 37, n. 5, 479-494, October 2011.

³¹ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

carattere della territorialità (Tubertini C. 2014).

Attraverso questa modalità, la Legge definisce “*enti territoriali di area vasta*”³² sia le città metropolitane che le province e i relativi organi. Il presidente della provincia e il consiglio provinciale, infatti, sono divenuti organi elettivi di secondo grado. Sulla stessa scia anche il consiglio nelle città metropolitane, con la differenza che il sindaco metropolitano coincide con il sindaco del comune capoluogo. Quella che è la *governance* degli enti di area vasta si completa con l’assemblea dei sindaci per quanto riguarda le province, mentre la conferenza metropolitana, per ciò che riguarda le città metropolitane, le quali si compongono dei sindaci dei comuni dell’ente³³.

La legge è stata accompagnata al progetto di riforma costituzionale che prevedeva l’abolizione delle province quali enti costituzionalmente necessari, ma venuto meno questo progetto di revisione, all’esito del referendum del 4 dicembre 2016³⁴, si è aperta la disputa sull’opportunità di un nuovo intervento legislativo³⁵. Nonostante ciò, è giusto sottolineare che fra i meriti della legge 56/2014 rientra il provvedimento volto a fornire una disciplina delle città metropolitane e di aver individuato la loro estensione territoriale³⁶, a tredici anni di distanza dalla riforma costituzionale del 2001³⁷ che le inseriva tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Le città metropolitane³⁸ hanno sostituito le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a *statuto ordinario*: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e Bolzano e alla regione Valle d’Aosta.

Le regioni a *statuto speciale* Friuli – Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia, invece, adeguano i

³² Così come scritto nell’art. 1 comma 2 della Legge Delrio.

³³ Sul tema è intervenuta, inoltre, la sentenza n. 240 del 2021 che ha espresso un monito al legislatore sul sistema di elezione degli organi delle città metropolitane. *Città metropolitane e province* (22 settembre 2022). Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura.

³⁴ Il referendum del 4 dicembre 2016, indetto anche con lo scopo di effettuare una revisione del Titolo V (della parte seconda della Costituzione), ebbe però esito negativo e quindi le province non sono state abolite e permangono come ente elettivo di secondo livello così come disposto dalla L. 56/2014. La riforma avrebbe dovuto anche eliminare le materie concorrenti, introdotte nella Costituzione nel 2001, accusate di aver creato un contenzioso tra Stato e Regioni. Tra queste risulta anche il governo del territorio che però è opportuno rimanga materia concorrente.

³⁵ In tale contesto, il decreto legge n. 91 del 2018 ha disposto l’istituzione di un tavolo tecnico – politico, presso la Conferenza Stato – Città e autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate a una serie di obiettivi, tra i quali l’avvio di un processo di revisione organizzata della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane. Nel corso degli ultimi anni sono intervenute alcune disposizioni modificative della disciplina delle elezioni provinciali. *Città metropolitane e province* (22 settembre 2022). Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura.

³⁶ Art. 1 comma 16 della L. 56/2014.

³⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3.

³⁸ Si ricorda che le città metropolitane sono state inserite nella Costituzione con la Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 e che quindi la Riforma del Titolo V del 2014 era necessaria per dare completa attuazione a ciò che la Delrio esprimeva in materia di province.

propri ordinamenti interni ai principi della Legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

Nel paragrafo successivo verranno analizzati più in dettaglio gli organi che sono:

- Il *sindaco metropolitano*.
- Il *consiglio metropolitano*.
- La *conferenza metropolitana*.

Per il riordino delle province, invece, è previsto un assetto ordinamentale affine a quello della città metropolitana. Come organi provinciale si hanno:

- Il *presidente della provincia*, il quale, però, rientra fra gli organi elettivi di secondo grado.
- Il *consiglio provinciale*.
- L'*assemblea dei sindaci*.

La Legge definisce anche il contenuto fondamentale dello *Statuto* della città metropolitana, oltre che le funzioni fondamentali sia delle città metropolitane che delle province, attribuendo un contenuto più ampio alle prime e delineando, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

Alcune regioni avevano posto questioni di legittimità costituzionale relative, in particolar modo: alla carente competenza legislativa statale per quanto riguarda l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, al mancato rispetto della procedura prevista dall'articolo 133 della Costituzione ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della perimetrazione delle Città metropolitane nell'ambito di una Regione e infine alla scelta di un modello di governo di secondo grado, caratterizzato da organi elettivi indiretti.

La Corte Costituzionale, però, ha ritenute infondate le suddette per mezzo della sentenza n. 50 del 2015 e ha riconosciuto che la Legge n. 56/2014 «ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione».

Nel momento in cui tale Legge è stata approvata, le novità erano, difatti, introdotte nel contesto del prefigurato disegno di soppressione delle Province, quali enti costitutivi della

Repubblica, dotati di funzioni loro proprie, con fonte legislativa di rango costituzionale. Con la mancata approvazione della riforma, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, resta immutata la collocazione costituzionale delle province, così come riordinate dalla Legge n. 56/2014 come enti di area vasta amministrativamente definiti.

Per quanto riguarda l'infondatezza delle questioni sollevate, la Corte ha riconosciuto che rientra nella competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), anche la disciplina delle Città metropolitane, affermando che il «novellato art. 114 nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali».

Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla Legge per le neoistituite Città metropolitane e per le province ha superato il vaglio della costituzionalità, poiché come ribadito dalla Corte, sulla scorta di precedente giurisprudenza, la «piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado».

Per quel che concerne le regioni a statuto speciale, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, in conformità ai rispettivi statuti, nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli – Venezia Giulia, come da art. 1, comma 5, della L. n. 56/2014³⁹, che sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni, come previsto dall'art. 1, comma 145 della L. n. 56/2014⁴⁰. La Corte ha anche avuto modo di poter ribadire che nei principi di grande riforma economica e sociale vi figurano anche le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella Legge. Sempre secondo la Corte «i previsti meccanismi di elezione

³⁹ «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli [articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p\), della Costituzione](#) e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

⁴⁰ «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge. Le disposizioni di cui ai commi da 104 a 141 sono applicabili nelle regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla [legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#)».

indiretta degli organi di vertice dei nuovi enti di area vasta sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale e contestualmente rispondono a un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta», di conseguenza, le regioni a statuto speciale, seppur nel rispetto della loro autonomia, non possono derogarvi.

Nella stessa sentenza della Corte viene, tra le altre cose, dichiarata l'illegittimità costituzionale della Legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017, nella parte in cui prevede: il suffragio universale e diretto per l'elezione del Presidente e del Consiglio del Libero Consorzio comunale (ente di area vasta con territorio corrispondente a quello di una ex circoscrizione provinciale), nonché del Sindaco e del Consiglio metropolitano; un numero di componenti dei consigli degli enti territoriali citati superiore a quello previsto dalla Legge n. 56; la corresponsione di un'indennità per le cariche di Presidente del Libero Consorzio comunale e di Sindaco metropolitano.

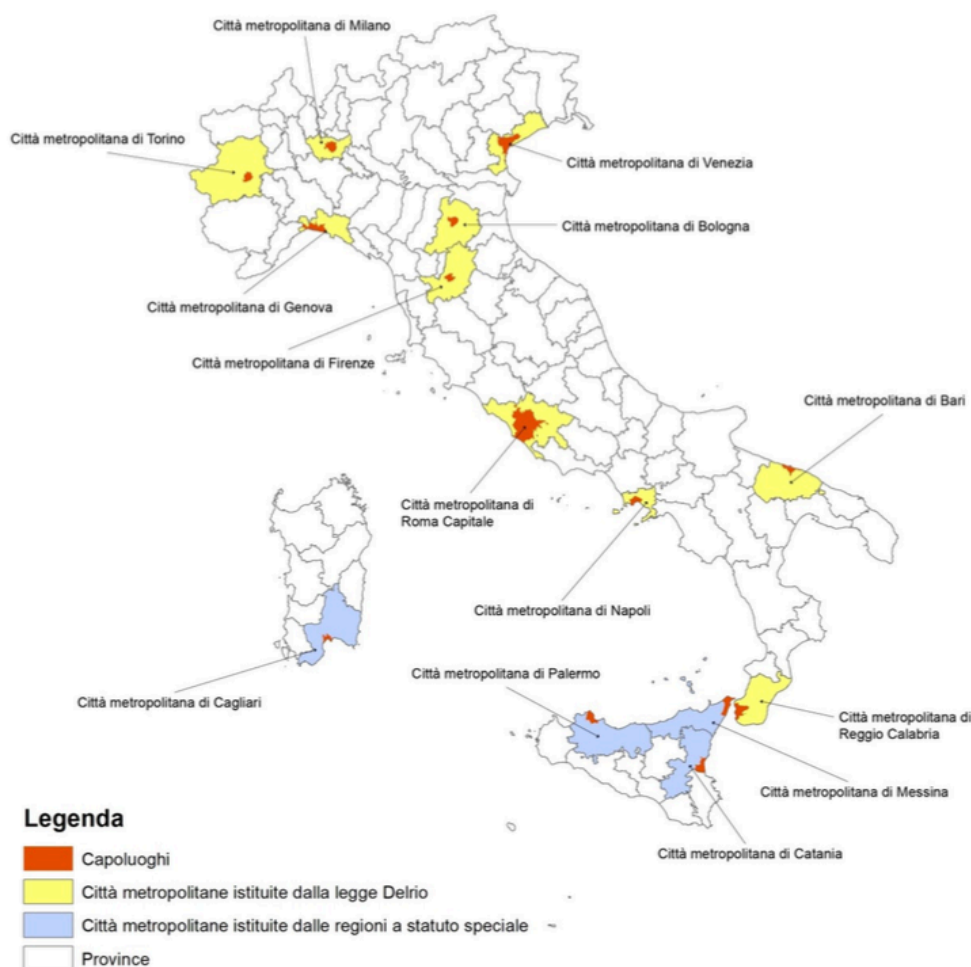
Un'altra sentenza che viene messa in rilievo in questa seduta è la n. 240 del 2021 della Corte Costituzionale, sulle modalità di elezione degli organi delle città metropolitane in cui la Corte ha osservato «come il sistema attualmente previsto per la designazione del Sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che “riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e (...) concorre, inoltre, a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative” (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali” (sentenza n. 168 del 2021). (...) Da un primo punto di vista, non appare più invocabile (...) il fatto che gli Statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo. (...), è la circostanza che, a oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione. Da un secondo punto di vista, non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella L. n. 56/2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al *vunlus*⁴¹ evidenziato, che rischia di comprometter, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città

⁴¹ Nel linguaggio giuridico, lesione di un diritto; offesa che può produrre profonda destabilizzazione di un principio o di una norma.

metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico – amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi»⁴².

2.2.1. Le città metropolitane

Fig. 1 *Le città metropolitane*



Fonte: Cecconello Xavier, su dati ISTAT, in *Pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana di Milano, tra prospettive di innovazione e inerzie operative* (2018), Politecnico di Torino.

⁴² Il tema oggetto della sentenza in questione è stato affrontato nel corso della seduta del 19 gennaio 2022 della I Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei Deputati dedicata alle interrogazioni a risposta immediata. In particolare, il rappresentate del Governo ha sottolineato che “al fine di rimuovere i vizi che la Corte ha rilevato, l'Esecutivo, intende affrontare il tema anche nell'ambito di un più ampio disegno di riforma del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), al fine di individuare appropriate soluzioni normative e assicurare che l'azione delle città metropolitane avvenga in conformità ai canoni costituzionali evocati dalla citata sentenza” il tal senso, viene evidenziato come il merito della questione presupponga un'ampia valutazione politica sugli aspetti evidenziati dalla sentenza 240 del 2021, rientrando nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le relative soluzioni normative. *Città metropolitane e province* (22 settembre 2022). Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura.

Le città metropolitane, come ribadito più volte, sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta con le seguenti finalità:

- *Cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano.*
- *Promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana.*
- *Cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.*

Andando ad analizzare più nello specifico gli organi, possiamo affermare che:

- Il *Sindaco metropolitano* è di diritto il sindaco del comune capoluogo. il quale è di diritto il sindaco del comune capoluogo, tuttavia è possibile per le città metropolitane optare, in virtù dell'autonomia statutaria a loro concessa, per un'elezione a suffragio universale. Questa opzione viene accolta da più parti come un modo per limitare il peso politico del comune capoluogo ⁴³ ciò nonostante comporta la suddivisione del suo territorio (quello del comune capoluogo per l'appunto) in più parti dotate di autonomia amministrativa (nel testo della legge si parla di "comuni"). Ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le funzioni attribuite dallo Statuto. Ha, inoltre, il potere di proposta per ciò che attiene il bilancio dell'ente.
- Il *Consiglio metropolitano* si compone del sindaco metropolitano oltre che da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente (si va da un minimo di 14 a un massimo di 24). Si tratta di un organo elettivo di secondo grado, scelto con sistema proporzionale per liste, hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione della carica comunale comporta, di conseguenza, la decadenza da consigliere metropolitano. Il Consiglio dura in carica cinque anni, ma, in caso di rinnovo del Consiglio del comune capoluogo, si procede in ogni caso a nuove elezioni del Consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla

⁴³ Il Professore Ferdinando Pinto, nel suo articolo "*Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*", pubblicato sulla rivista *Federalismi.it* fa delle osservazioni riguardo l'opportunità di eleggere direttamente il sindaco metropolitano, schierandosi a favore dell'assegnazione automatica della carica al sindaco del comune capoluogo giustificata da un suo maggior peso politico ed economico. Propone, invece, soluzioni per limitare l'eccesso di potere del sindaco del capoluogo e stabilire un equilibrio all'interno degli organi della Città metropolitana.

proclamazione del sindaco. È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto a esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto. Ha anche potere di proposta sullo Statuto e sulle sue modifiche e, infine, ha poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.

- La *Conferenza metropolitana* è costituita dal Sindaco metropolitano, il quale la convoca e chiaramente la presiede e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente in materia di adozione dello Statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Lo Statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi. Quest'organo costituisce una novità per l'ordinamento italiano in quanto permette una migliore rappresentanza dei territori, anche se la legge lo dota di poteri piuttosto limitati, migliore del sindaco metropolitano, il quale infatti è per legge il sindaco del comune capoluogo fatto che tende a rafforzare il peso politico, e migliore del consiglio metropolitano che ha un numero di seggi molto limitato, tale da “disincentivare la diversità territoriale all'interno dell'organo” (Medda 2016). Le città metropolitane possono potenziare il ruolo della conferenza metropolitana al fine di garantire un'adeguata rappresentanza di tutti i territori ⁴⁴, grazie agli ampi margini d'autonomia concessi dalla legge in materia di statuto.

Una serie di funzioni, che cito di seguito, vengono attribuite alle città metropolitane:

- Le funzioni fondamentali delle province.
- Le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province.
- Le funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane che sono:
 - a. Piano strategico ⁴⁵ del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni. In questo contesto gli statuti metropolitani assumono un ruolo cardine nel definire il piano strategico e sarà compito delle città

⁴⁴ La conferenza metropolitana della città di Milano, per esempio, ha avuto una parte considerevole partecipando al procedimento di adozione del piano strategico metropolitano (Ceconello X. 2018).

⁴⁵ Con la L. 56/2014 viene introdotto per la prima volta nella legislazione italiana. La legge, però, rinuncia a definirne i contenuti e le procedure di adozione del piano strategico concedendo una certa libertà d'adozione alle città metropolitane avranno modo di intervenire rispettando le proprie specificità, dato che tra le varie città vi sono realtà molto differenti tra loro.

metropolitane cogliere le opportunità offerte da una pianificazione di tale tipologia e dal vuoto normativo lasciato dalla Delrio. Divenendo atto amministrativo, il piano strategico si caratterizza da un profilo più incontrovertibile e obbligatorio (Barbieri C. A., Giaimo C. 2014).

- b. Pianificazione territoriale generale ⁴⁶, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni.
 - c. Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano ⁴⁷.
 - d. Mobilità e viabilità.
 - e. Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.
 - f. Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.
- Ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle Regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (Vandelli L. 2014), principi contenuti nell'art. 118 della Costituzione che, di fatto, chiamano in gioco non solo l'efficienza di costo, bensì anche dimensioni di efficienza *allocativa* e *multilivello* (Ciapetti L. 2014).

La fisionomia delle città metropolitane presenta, come è possibile notare, contorni sfumati, dipendendo in misura essenziale dalle scelte fatte sul piano istituzionale e funzionale. Si può notare anche come le competenze in capo alla Città metropolitana siano di gran lunga rafforzate, rispetto a quelle della Provincia.

Avendo visto in dettaglio il quadro degli strumenti, è possibile vedere come alle suddette città metropolitane sia attribuita dalla Legge Delrio una “*triplice pianificazione*” (Barbieri C. A., Giaimo C. 2014). La pianificazione territoriale di coordinamento provinciale espressa per mezzo di un piano (PTCP) ⁴⁸, infatti, rimane tra le competenze dell'ente, alla quale si affiancano la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali e la pianificazione strategica, espressa attraverso l'adozione di un piano strategico triennale da aggiornare annualmente.

⁴⁶ Anche in questo caso il legislatore omette di fornire una disciplina lasciando una certa libertà alle Regioni.

⁴⁷ A tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di esercizio e organizzare concorsi e procedure selettive. *Città metropolitane e province* (22 settembre 2022). Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura.

⁴⁸ Già ex dlgs 267/2000, Testo Unico degli Enti Locali (TUEL).

2.2.2. *Le province e le fusioni di comuni*

La Legge Delrio reca una disciplina per il riordino delle province all'art. 1, comma 51⁴⁹, il quale si applica, come per le già citate città metropolitane, direttamente nelle regioni a statuto ordinario.

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli organi della provincia risultano molto simili a quelli già previsti per le città metropolitane e sono i seguenti tre:

- Il *Presidente della Provincia*, eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia, sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima dei diciotto mesi dalla data delle elezioni. Resta in carica quattro anni, rappresenta l'ente, ne convoca e presiede il Consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, oltre che sovrintendere il funzionamento dei servizi e degli uffici, esercita le funzioni attribuite dallo Statuto.
- Il *Consiglio provinciale* è composto dal Presidente di Provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente. Se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti sono previsti 16 consiglieri, se è compresa tra i 300.000 e i 700.000 ne sono previsti 12, mentre se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti i consiglieri saranno 10. Si tratta dell'organo di indirizzo e controllo, approva i regolamenti, i piani, i programmi e approva o adotta ogni altro atto a esso sottoposto dal Presidente della Provincia. Ha potere di proposta dello Statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. I sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia hanno diritto di elettorato attivo e passivo. Il Consiglio resta in carica due anni e il sistema elettorale è analogo a quello già previsto per l'elezione del Consiglio metropolitano.
- L'*Assemblea dei Sindaci* è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. È competente per l'adozione dello Statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Lo Statuto può attribuirle poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Un elemento innovativo del nuovo ordinamento delle province riguarda la ridefinizione delle funzioni a queste spettanti. Si distinguono, infatti, tra le funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa Legge n. 56, e funzioni non fondamentali e dunque quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore⁵⁰.

⁴⁹ In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge.

⁵⁰ *Città metropolitane e province* (22 settembre 2022). Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura.

Tra le funzioni fondamentali rientrano i seguenti punti:

- a. Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento ⁵¹, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza.
- b. Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale (anche se questo aspetto non sempre è stato colto e valorizzato dagli statuti provinciali), autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali.
- c. Programmazione provinciale della rete scolastica.
- d. Raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico – amministrativa agli enti locali.
- e. Gestione dell'edilizia scolastica.
- f. Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le province, di comune accordo con i comuni, possono 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.

Le altre funzioni non fondamentali previste dalla legge, già esercitate dalle province, sono oggetto di riordino complessivo per mezzo di accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e Regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei principi di: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio, efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni, sussistenza di riconosciute esigenze unitarie, adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

In sostanza, le province perdono funzioni e risorse, mentre le città metropolitane ne acquisiscono di ben più consistenti, anche perché rientrano fra le priorità dell'Unione Europea, che con la Strategia Europa 2020 puntava proprio su di esse nell'Agenda Urbana per rilanciare lo sviluppo sostenibile, destinandovi contributi *ad hoc*, pari al 5% del FESR su base nazionale, che per l'Italia ammonterebbe a circa 20 miliardi di euro (Salvato M. 2014).

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di competenza con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) e le Regioni con le proprie leggi. Come già previsto dalla Legge Delrio, le funzioni che nell'ambito di tale processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano a essere da esse esercitate fino alla

⁵¹ Introdotta dalla L. 142/1990, infatti l'art. 15 comma 2 della detta legge obbliga ogni provincia a predisporre un Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante. Tale data è determinata nel DPCM per funzioni di competenza statale ovvero stabilita dalla Regione per funzioni di competenza regionale.

La legge presenta disposizioni anche per quanto riguarda i Comuni, le loro forme associative e le fusioni che si confermano come grande priorità strategica. La riforma, infatti, dispone anche una disciplina di dettaglio degli aspetti successivi e nuove norme applicabili ai Comuni nati da fusione, tenendo conto della realtà in atto, che vede un numero sempre crescente di comuni avviati a tale processo. Per tali nuove norme sarà necessario un adattamento della normazione regionale e degli statuti locali e, soprattutto, un'opera di effettiva ristrutturazione di queste nuove realtà associative o di loro adeguamento (se già esistenti) all'esercizio della messe di funzioni previste dal nuovo quadro normativo, funzioni alle quali potranno aggiungersi anche quelle derivanti dal processo di ridimensionamento funzionale delle province.

2.3. Considerazioni

L'istituzione delle Città metropolitane risponde a un duplice ordine di esigenze:

1. Superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città.
2. Predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

L'introduzione delle Città metropolitane risponde essenzialmente al problema della legittimazione democratica, poiché l'istituzione del governo metropolitano fa sì che decisioni riguardanti politiche pubbliche rilevanti per la popolazione dell'intera area non vengano prese solo da comune capoluogo. I cittadini dell'area circostante infatti non partecipano in alcun modo al processo decisionale ponendo un problema di deficit democratico che proprio il governo metropolitano è chiamato a risolvere. Un ulteriore problema riguarda, invece, l'efficace allocazione di costi e benefici. Il comune centrale, infatti, paga i costi di servizi pubblici di cui fruiscono significativamente i cittadini di altri comuni.

Con tale normativa, il legislatore ha inteso costruire un sistema di Città metropolitane per rispondere alle problematiche di gestione degli interessi di comunità afferenti a sistemi economici – sociali che non possono più essere ricompresi nel tradizionale schema amministrativo rappresentato dalle Province, cioè tramite una divisione amministrativa del

territorio nazionale imposta dal centro, in maniera uniforme e omogenea. Con la riforma, invece, viene in rilievo una divisione socio – economica – politica, che cerca di costruire dei sistemi di governo di comunità caratterizzate da interessi omogenei che sono chiamati a risolvere una serie di problematiche (rifiuti, trasporti, comunicazioni) che esorbitano, da un lato, dagli ambienti amministrativi delineati tradizionalmente e, dall' altro, dagli ambiti comunali ristretti ma che, al tempo stesso, non possono essere risolte dalla regione attraverso un'aggregazione intorno a comunità più grandi individuate nei sistemi urbani più importanti presenti nel territorio nazionale (Ferrari P. 2015).

La Legge viene presentata come vera e propria riforma organica e di sistema (Pizzetti F. 2014). Rispetto alla frammentarietà e disorganicità degli interventi degli ultimi anni, questa riforma rappresenta il primo vero tentativo di regolazione sistematica, anche se priva di quell'impianto generale che aveva contraddistinto i precedenti tentativi di revisione organica del TUEL (Tubertini 2014). La riforma in questione, però, presenta anche alcuni caratteri di rigidità, come per esempio il fatto che non possono essere create città metropolitane per aggregazione di ulteriori città metropolitane, laddove esistono altri sistemi locali che presentano lo stesso grado di complessità (si pensi alla provincia di Brescia che presenta una popolazione più che doppia rispetto a quella di Reggio Calabria). Le città metropolitane vengono individuate per legge e per tale ragione non è consentito quanto suddetto. C'è da dire anche che le stesse città metropolitane individuate in maniera puntuale dalla legge presentano, tra loro, un certo grado di eterogeneità.

Il Parlamento, dunque, con questa riforma ha puntato al raggiungimento, attraverso *l'intercomunalità* di una dimensione ottimale da parte dei comuni, elevati a componente essenziale dell'intelaiatura del nostro ordinamento locale, tanto da imprimere una configurazione di secondo grado agli enti locali intermedi, per i quali è stato previsto, nel medesimo tempo, un riassetto per le Province e una specializzazione funzionaria per le Città metropolitane. Definendo la natura delle Province quali enti a fini generali, viene comunque loro garantito un nucleo di funzioni fondamentali degne di nota. L'essere un ente di secondo grado le pone per struttura vicine alle Unioni di Comuni, da cui però differiscono per essere enti necessari, titolari di funzioni proprie, a territorio costituzionalmente protetto e istituite *ex lege*.

È assodato che la riforma ha sperimentato un modello nuovo di ente intermedio, a favore di una coerente e armonica amministrazione del territorio locale, secondo una previsione più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra Comuni e *area vasta* (Tubertini 2014).

La dimensione territoriale delle città metropolitane appare come un punto critico della L. 56/2014. Da ciò che abbiamo visto, infatti, rispetto alla L. 142/1990, la Delrio rinuncia a una ricerca della dimensione territoriale ottimale per questo ente, che difatti ricalca quella della

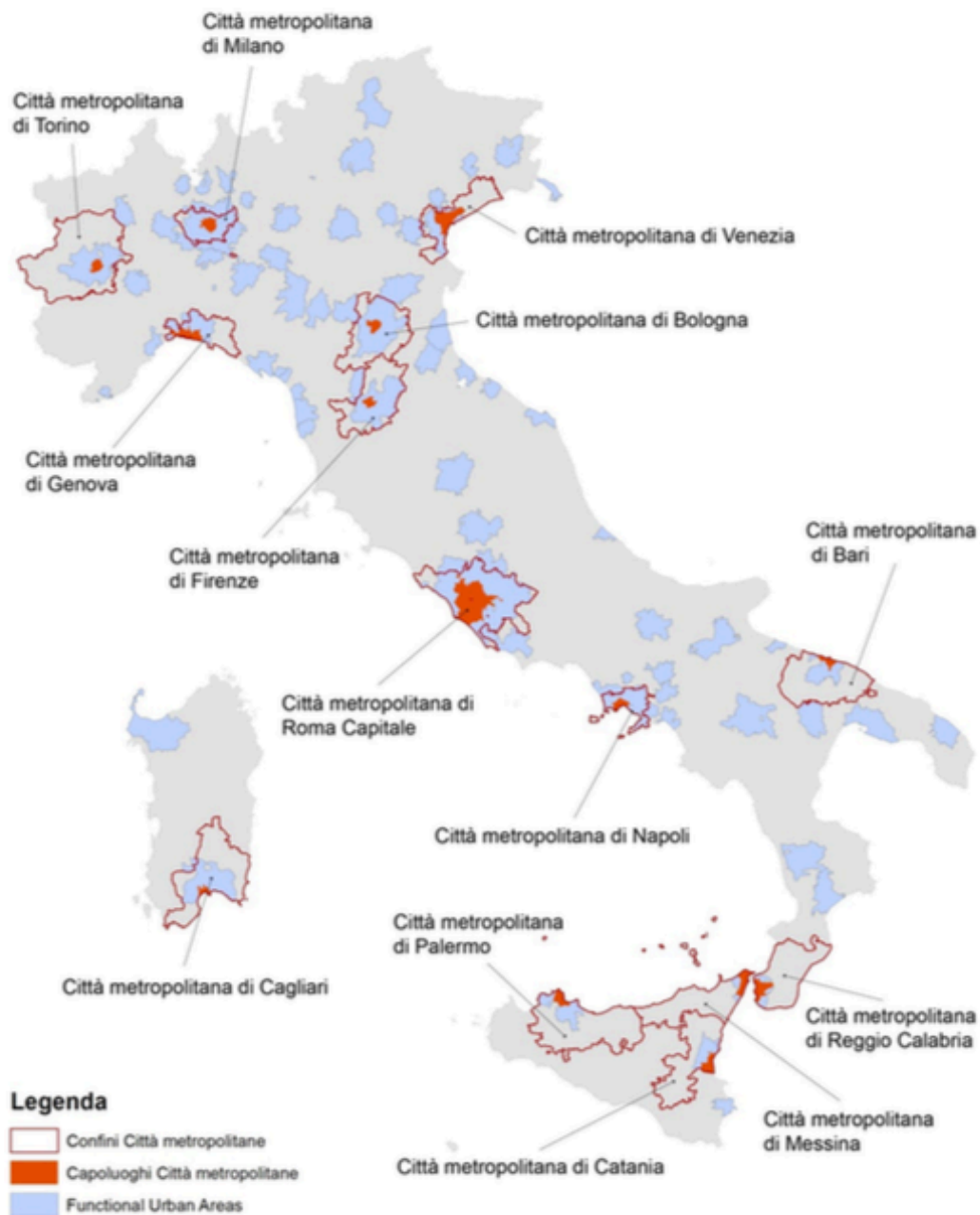
vecchia provincia. È necessario, tuttavia, leggere questo alla luce dell'esperienza maturata in occasione della L. del '90. In quello scenario, la legge assegnava alle regioni il compito di studiare e di conseguenza delimitare i confini territoriali delle aree metropolitane. Questo non avvenne e le regioni non furono in grado di istituire i nuovi enti lasciando le città metropolitane sostanzialmente inattuate. È possibile, dunque, che la coincidenza automatica tra il territorio delle città metropolitane e quello delle ex province, voluto dalla Delrio, abbia lo scopo di evitare il ripetersi della stessa situazione.

A fronte di molteplici studi riguardanti le aree metropolitane e la loro estensione territoriale⁵², appare piuttosto grave la rinuncia a una valutazione quanto meno sociale, economica e territoriale che fornisca una perimetrazione ragionata dei nuovi enti e adeguata al corretto svolgimento delle loro funzioni. Non sono molte infatti le città metropolitane il cui territorio può coincidere con quello dell'ex provincia, per le altre o appare sovradimensionato oppure sottodimensionato.

La legge, inoltre, prevede la possibilità, per i comuni che lo richiedano, di avviare la procedura per entrare a far parte della città metropolitana. Il procedimento inverso, cioè di uscita dall'ente, invece, non è contemplato.

⁵² Studi condotti dal Censis e dell'ANCI – Cittalia. In ambito internazionale si vedano gli studi OCSE (*“Urban”: a New Way to Measure Metropolitan Areas*, 2013) ed ESPON.

Fig. 2 – Confronto tra i confini delle città metropolitane e le Functional Urban Areas individuate dall'OCSE nel 2013 ⁵³



Fonte: Ceconello Xavier su dati OCSE in Pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana di Milano, tra prospettive di innovazione e inerzie operative (2018), Politecnico di Torino.

⁵³In particolar modo si vuole evidenziare come Napoli, Milano, Roma e Torino siano classificate come Large Metropolitan Areas, con una popolazione di più di 1.5 milioni di abitanti; Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Palermo e Venezia come Metropolitan Areas, con una popolazione tra 500 mila e 1.5 milioni di abitanti; mentre Cagliari, Messina e Reggio Calabria corrispondono alla categoria di Medium – sized Urban Areas con una popolazione compresa tra i 200 mila e i 500 mila abitanti.

2.4. L'area vasta in Europa

La previsione e la disciplina di istituzioni dotate di strumenti di amministrazione di realtà metropolitane sono presenti in pressoché tutti gli ordinamenti occidentali, ma sono state variamente declinate, quanto a modelli organizzativi e competenze amministrative (Ferrari G. F., Galeone P. 2010).

Belgio, Francia, Germania, Polonia, Spagna e Regno Unito sono gli altri sei Paesi che, oltre all'Italia, presentano tre livelli amministrativi decentrati, vale a dire regioni, ente intermedio e comuni.

Le dimensioni degli enti intermedi risultano eterogenei, sia in termini di variabilità interna al Paese nelle dimensioni medie che nella densità abitativa tra enti intermedi, per Paesi come la Spagna, l'Italia, la Francia e la Germania seppur in misura minore. Per quanto riguarda Belgio, Polonia e Regno Unito, gli indici mostrano differenziazione in termini di popolazione e densità abitativa molto contenuta.

Si nota, dunque, da questa prima considerazione, come esistano divergenze nella scala di operatività del livello intermedio e come emerga la difficoltà, soprattutto per Paesi come l'Italia, della definizione di uno standard di costi e competenze univoco per l'intero territorio nazionale.

In termini di popolazione media di comuni, l'Italia ha una dimensione superiore a Francia, Spagna e Germania. C'è da dire, però, che il livello di frammentazione amministrativa del livello intermedio, vale a dire numero di comuni per 100.000 abitanti all'interno di ogni ente intermedio, è molto più alto in Francia (con 90 comuni ogni 100.000 abitanti) che in Italia (19 comuni ogni 100.000). nonostante ciò, occorre mettere in luce anche la diversa distribuzione per dimensione dei centri urbani. La struttura di città fino a 250.000 abitanti in Francia assorbe il 22.6% della popolazione, in Germania il 15.3%, mentre in Italia l'11.4%. Nella struttura urbana superiore, sarebbe a dire le città tra 250.000 e 1.000.000 di abitanti, prevalgono la Francia (13.1% della popolazione) e la Germania (10.2%) rispetto all'Italia (5.7%)⁵⁴.

In Italia, la dimensione, che sia demografica o territoriale, non è un fattore che incide in modo diretto sull'efficienza. Viene messo in evidenza, infatti, che non vi è una relazione significativa dal punto di vista statistico tra dimensione territoriale e demografica delle Province e il loro livello di efficienza amministrativa. I dati dimensionali comparati degli enti intermedi non facilitano la comprensione dell'esistenza di diverse forme di efficienza e di conseguenza la ricerca di una dimensione ottimale sembra dipendere da altri elementi.

La Germania presenta un numero di enti triplo rispetto all'Italia e alla Francia, con dimensioni

⁵⁴ Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Cities in Europe*, Regional Focus, 1/2012.

medie molto più contenute (popolazione media di 183.000 abitanti rispetto ai 542.000 dell'Italia e i 665.000 della Francia) e con una variabilità tra enti quasi assente. Si può constatare che una funzione “*multipurpose*”, in uno scenario di questo tipo, degli enti intermedi all'interno di un assetto federale (con tre livelli di governo), come quello tedesco, si accompagna a caratteristiche di capillarità nella presenza dell'ente e di omogeneità tra le aree interessate⁵⁵. Da non trascurare è anche il fatto che le funzioni incorporate dal livello intermedio variano da Paese a Paese e anche la diversa distribuzione di funzioni pertiene al diverso grado di relazione, federale o unitaria, che unisce il centro e la periferia, ovvero al maggiore o minore riconoscimento di autonomia territoriale. Ci sono, comunque, dei servizi che sembrano avere una prevalente distribuzione a livello intermedio, come ad esempio le politiche ambientali, la cultura, le politiche sociali, oltre che la salute, l'istruzione e lo sviluppo economico.

La legge 56/2014 non prende in considerazione, tra le funzioni fondamentali, quelle di cultura, politiche sociali e di sviluppo economico, pur riconoscendo la possibilità di una successiva delega di carattere regionale in tal senso (Ciapetti L. 2014).

Gli studi comparati sul livello intermedio di governo locale in Europa tendono a mettere in evidenza due variabili determinanti: l'autonomia misurata dalla capacità di spesa e dall'autonomia finanziaria e il sistema di supervisione sulle attività dei governi locali e controllo da parte delle regioni (Bertana X., Heinelt H., 2013). Gli enti intermedi, sulla base delle caratteristiche di organizzazione amministrativa dello Stato, possono assumere ruoli di “*self – government*”, in virtù di una maggiore federalizzazione della distribuzione dei poteri, oppure di “*multi – purpose administration*” a servizio dei livelli superiori di governo. Un'altra evidenza per comprendere i livelli di efficienza degli enti intermedi è il tipo di riordino territoriale degli enti che può avvenire sia per fusioni di unità di governo comunale (su base volontaria o imposte dai governi superiori), sia per creazione di entità sovra comunali (spesso di secondo livello non su base elettiva). In Europa, due sono i Paesi che esemplificano questi possibili modelli sono Germania (dove è prevalso un notevole riordino per fusione) e la Francia (in cui prevale un assetto caratterizzato da enti di coordinamento intercomunale) (Wollmann H., 2011).

In conclusione, possiamo sostenere che le riforme di carattere istituzionale che hanno caratterizzato i Paesi Europei negli ultimi decenni hanno inciso per di più sul numero dei comuni e sulle forme di coordinamento intermunicipale⁵⁶.

⁵⁵ Peraltro in Germania, rispetto a Francia e Italia, è anche meno polarizzata (tra città medio- piccole e grandi città) la struttura urbana sottostante (divisione delle città per fasce dimensionali). Si veda EUROPEAN COMMISSION *Cities in Europe*, Regional Focus, 1/2012.

⁵⁶ I Paesi dove è avvenuto il consolidamento più radicale sono il Regno Unito, la cui riforma risale agli anni '70 e i cui comuni hanno oggi una dimensione media di 158 mila abitanti; la Danimarca che ha ridotto i propri comuni del

2.5. Comparazione con il caso francese

Dopo aver analizzato in profondità la Legge n. 56/2014 è interessante andare a porre l'attenzione su un'altra riforma istituzionale che ha caratterizzato il contesto nazionale francese.

Sia in Italia che in Francia, le riforme di riordino istituzionale degli ultimi anni sono state motivate dalla necessità di rispondere alla crisi finanziaria, razionalizzando l'azione di governo con un duplice obiettivo:

1. Ridurre la spesa pubblica (*spending review*).
2. Rendere più efficace e più efficiente l'operato dei governi locali.

Gli esiti prodotti, tuttavia, sono stati differenti ma hanno risposto alla medesima sfida e cioè quella della capacità di dare risposte efficaci alle strategie di sviluppo regionale puntando sul riposizionamento strategico dei territori per adeguarli alle trasformazioni prodotte nel processo di globalizzazione.

Le riforme in questo ambito possono essere analizzate, quindi, come una policy di innovazione istituzionale orientata a una trasformazione del modo di regolazione, coerente con le trasformazioni indotte dai cambiamenti del modo di sviluppo⁵⁷.

Una comparazione tra i due casi di studio italiano e francese consentirà di mettere meglio in luce le specificità dei due contesti istituzionali e le relative politiche di riforma. Si porrà l'attenzione, soprattutto, al problema dei piccoli Comuni e alla riduzione della frammentazione amministrativa. Questo confronto consentirà di far emergere l'importanza che possono avere non solo le fusioni di Comuni, ma anche le strategie di aggregazione intercomunale, soprattutto attraverso le Unioni di Comuni⁵⁸, concepite come Enti Locali di secondo livello orientate allo sviluppo del territorio.

Quest'ultima strategia ha avuto grande successo nel caso francese. Ha, infatti, il vantaggio di riuscire a tenere distinte due diverse dimensioni che caratterizzano le istituzioni politiche del

64% in un solo anno, portandoli ad una dimensione media di 55 mila abitanti; la Germania che negli ultimi quattro anni ha ridotto il numero ad un ritmo del 7% annuo. In Italia attualmente abbiamo 8.092 comuni, numero pressoché stabile dal 1961 e la dimensione media è di 7 mila abitanti. (Ciapetti L. 2014).

⁵⁷ Come suggerisce la teoria della regolazione, esiste una stretta relazione tra modo di sviluppo e modo di regolazione.

⁵⁸ È il caso di ricordare che fusioni e Unioni di Comuni costituiscono due strategie diverse di riduzione della frammentazione amministrativa, che sono regolate da specifiche normative nazionali.

La fusione consiste nell'accorpamento politico e amministrativo entro un'unica unità territoriale fra due o più Comuni contigui, che vengono così a costituire un Comune di maggiori dimensioni.

L'Unione di Comuni, invece, consiste nella costituzione di un ente territoriale di secondo livello, dotato di autonomia statutaria, finalizzato all'esercizio congiunto di specifiche funzioni o servizi di competenza comunale. Si configura come una sorta di federazione di Comuni (Messina P. 2017).

livello comunale di governo e più nello specifico si tratta della capacità istituzionale e l'identità politica della comunità locale (Messina P. 2011).

Con riferimento alle classificazioni dei governi locali in Europa (Page E. C., Goldsmith M. J-, sia Francia che Italia rientrano nel modello napoleonico, all'interno del quale si possono individuare tre elementi caratterizzanti:

1. L'uniformità nella divisione del territorio in Comuni e Dipartimenti/Province e nell'utilizzo di regole standard per la loro organizzazione, regolata dal centro.
2. Il bilanciamento tra controllo centrale e decentramento, con la presenza in ogni Dipartimento/Provincia di un Prefetto nominato dal Governo centrale con poteri di controllo sui Comuni e, al tempo stesso, con l'elezione democratica dei governi comunali.
3. Intreccio tra decentramento politico e amministrativo, poiché sia il Prefetto che il Sindaco svolgono una doppia funzione di rappresentanza sia dell'autonomia locale sia dello Stato Centrale ⁵⁹.

Interessante riflettere sul fatto che entrambi i Paesi sono caratterizzati dalla presenza di un elevato numero di piccoli Comuni (tanti quanti sono le comunità locali) e dalla necessità di governare la frammentazione amministrativa, con l'obiettivo primario di assicurare una qualità di servizi e un governo del territorio adeguati, oltre che una riduzione della spesa pubblica. Nonostante ciò, sono veramente diversi gli assetti istituzionali dei due Stati, le culture politiche e organizzative le quali hanno caratterizzato il rapporto tra centro e periferia (Tarrow S. 1979), oltre che le riforme istituzionali messe in atto, le quali stanno producendo soluzioni che si configurano spesso alternative sotto differenti contesti.

⁵⁹ In Italia questo doppio ruolo è stato gradualmente eliminato, soprattutto con la L. 142/1990. Il Prefetto, nominato dal Ministero dell'Interno, è oggi un organo di decentramento dello Stato centrale, il Sindaco eletto dal popolo rappresenta, invece, l'autonomia locale. Il Prefetto interviene con poteri sostitutivi solo in caso di non funzionamento dell'autonomia locale (Messina P. 2017).

2.5.1. Il caso francese

La Repubblica francese ha un assetto istituzionale costituito da una tradizione di accentramento amministrativo e politico molto radicata, tipica della concezione dello Stato napoleonico, come si diceva pocanzi. Il Comune francese fu istituito dopo la Rivoluzione Francese (1789), come il Dipartimento e costituisce la base dell'organizzazione amministrativa. I Comuni, tuttavia, posseggono poteri deliberativi ed esecutivi molto limitati, mentre non esistono limiti per ciò che concerne le dimensioni territoriali o il numero di abitanti⁶⁰. Quanto detto determina l'elevata numerosità dei Comuni, che ne conta oltre 36.000 compresi quelli oltremare, di cui l'80% ha meno di 1.000 abitanti residenti. Questi sono raggruppati in 101 Dipartimenti, di cui 5 oltremare (Messina P. 2017).

Il 1969 è l'anno che vede la comparsa delle Regioni nel panorama amministrativo francese, con 21 Circonscripciones (divenute 22 nel 1970 con il distacco della Corsica dalla *Provences – Alpes – Côte d'Azur*). Il 1972 vedrà, invece, la trasformazione delle collettività territoriali in enti pubblici funzionali. Nel 1986, con l'Atto unico della decentralizzazione voluto dal Presidente François Mitterand, si sono tenute le prime elezioni dirette dei Consigli regionali.

Nel 2008, il Presidente Nicolas Sarkozy procede, per mezzo della Commissione Balladur, all'avvio delle riforme di riordino istituzionale.

Nel 2014 viene potenziato il ruolo delle Regioni, dotando le collettività territoriali di più ampie competenze sotto il punto di vista delle politiche pubbliche di sviluppo, favorendo maggiormente il processo di europeizzazione⁶¹ e della *governance* multilivello.

I Dipartimenti, così come le Province italiane, sono previsti dalla Costituzione francese e una loro soppressione richiede una riforma costituzionale, pertanto l'orientamento è quello di svuotarle di competenze, spostandole verso le intercomunalità e le Regioni.

Dal gennaio 2015, il Codice generale delle collettività territoriali è stato modificato, nella parte relativa agli Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale (EPCI), dalla *Loi Notre*⁶² prevedendo la partecipazione di tutti i Comuni francesi a forme di cooperazione intercomunale. A tal proposito, la legge prevede quattro tipologie diverse di tipi di cooperazione intercomunale, a cui corrispondono altrettanti enti pubblici territoriali:

⁶⁰ La superficie e la popolazione dei Comuni francesi possono variare in maniera notevole: dal Comune più popolato, come Parigi che raggiunge i 2 milioni di abitanti, si arriva agli 0 abitanti di 3 Comuni senza popolazione permanente.

⁶¹ Il Professore Paolo Roberto Graziano in “*La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione*” (2014) prende spunto da Caporaso, Cowles e Risse (2001), Fabbrini (2001), Morlino (2000), Radaelli (2000), per definire l'europeizzazione come un processo di costruzione e di successiva penetrazione delle politiche comunitarie nell'impianto di policy degli Stati membri.

⁶² *Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République*, n. 2015 – 991 du 7 août 2015.

1. La *Communauté de Communes* (Comunità di Comuni) che riguarda territori con almeno 15.000 abitanti, a cui fanno capo le competenze obbligatorie relative allo sviluppo economico del territorio e una serie di competenze facoltative, di cui ogni Comunità deve sceglierne almeno una. Tra queste rientrano: la protezione ambientale, il welfare locale, le infrastrutture per la cultura e lo sport (scuole primarie e palestre).

2. La *Communauté d'agglomération* (Comunità d'agglomerato) circoscrive un territorio di almeno 50.000 abitanti e gravita intorno ad almeno un centro maggiore di 15.000 abitanti. A questi livelli si aggiungono le competenze obbligatorie riguardanti le politiche di sviluppo urbano, quali per esempio i trasporti urbani, le politiche ambientali, le politiche sociali e di prevenzione della delinquenza.

3. La *Communauté urbaine* (Comunità urbana) riguarda un territorio con una popolazione che arriva a un massimo di 250.000 abitanti, che gravita attorno a uno o più centri maggiori. Qui si aggiungono le competenze obbligatorie riguardanti la gestione della rete dei servizi collettivi integrati: acqua, rifiuti, energia, protezione ambientale, protezione civile.

4. La *Métropole* (Metropoli) di diritto comune riguardante gli enti di cooperazione pubblica intercomunale che formano, alla data della loro creazione, un insieme di almeno 400.000 abitanti. La Metropoli ha numerose altre competenze trasferite dallo Stato, dalla Regione e dal Dipartimento. Ha molteplici competenze nel campo dello sviluppo e della pianificazione economica, sociale, culturale e della pianificazione territoriale e ambientale, con l'obiettivo di migliorare la competitività del territorio e la coesione sociale.

La riforma di riordino territoriale francese è stata un successo per la diffusione del fenomeno associativo su tutto il territorio nazionale.

Al 1° gennaio 2018, la Francia conta 35.228 Comuni, un numero comunque ancora molto alto, costituendo oltre la metà dei Comuni europei, ma le competenze in materia di gestione di servizi e governo del territorio sono però in capo ai 1.263 EPCI.

Se nel caso francese la quasi totalità del territorio è coperta oggi dai quattro tipi di enti intercomunali, la stessa cosa non si può dire per il caso italiano, dove solo il 38,9% dei Comuni fa parte di una Unione di Comuni.

2.5.2. *Il caso italiano*

A differenza della Francia, il caso italiano sconta il peso di un'unificazione tardiva dello Stato e di tradizioni amministrative diverse tra il Centro – Nord e il Sud del Paese.

Il Comune italiano ha avuto, infatti, una storia molto diversa: nell'Italia centro – settentrionale ha costituito un riferimento cardine per l'autonomia locale e l'autodeterminazione, favorendo una cultura civica⁶³; nell'Italia meridionale del Regno delle due Sicilie, al contrario, il Comune era, invece, un'istituzione debole, spesso creata e sostenuta dal potere centrale per contrastare il potere ecclesiastico e delle signorie locali (Pannone A. 1924).

L'assetto istituzionale del Regno d'Italia, costruito sul modello francese, impose un modello centralistico nel tentativo di unificare le diverse tradizioni amministrative. Solo con la Costituzione repubblicana del 1948 le autonomie locali e le Regioni vengono riconosciute e verranno ancor più rafforzate con l'elezione diretta del Sindaco (l. n. 81/1993) e poi con la riforma costituzionale del 2001⁶⁴.

Questa sostanziale debolezza dello Stato centrale spiega perché le riforme istituzionali in Italia abbiano oscillato, continuamente, tra spinte centralistiche e spinte autonomiste. Tali riforme sono state realizzate molto spesso secondo una logica incrementale, intervenendo su singoli elementi, negli ultimi anni essenzialmente per ragioni di contenimento della spesa pubblica, come già ribadito più volte in questo capitolo, senza una reale valutazione della coerenza del sistema istituzionale complessivo.

Diversamente dal caso francese, tutti i Comuni d'Italia, dal più grande (Roma) al più piccolo (Pedesina in Provincia di Sondrio) devono svolgere le medesime funzioni⁶⁵, poiché non esiste un ordinamento differenziato per i Comuni piccoli, medi e grandi.

In questo contesto, la frammentazione amministrativa dei circa 8.000 Comuni, di cui oltre il 70% sotto i 5.000 abitanti, costituisce quindi un chiaro problema di efficienza e di capacità di governo. I piccoli Comuni infatti non sono nelle condizioni di poter gestire tutte le funzioni in modo efficace e questo è di per sé fonte di una palese ineguaglianza delle opportunità per i cittadini residenti e per le imprese che operano sul territorio, in termini di presenza di servizi e di disparità, per esempio, delle tariffe e delle aliquote tributarie fra un Comune e l'altro.

Il problema della frammentazione amministrativa in Italia si configura quindi con una

⁶³ Si veda la ricerca di Robert Putnam e dell'Istituto Cattaneo sulle tradizioni civiche delle regioni italiane.

⁶⁴ Legge costituzionale n. 3/2001 e la successiva L. n. 131/2003 recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3.

⁶⁵ Tali funzioni comprendono: l'amministrazione, la gestione finanziaria-contabile e il controllo; i servizi pubblici comunali; il catasto; la pianificazione urbanistica ed edilizia; la protezione civile; la raccolta, lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani; i servizi sociali; l'edilizia e i servizi scolastici; la polizia municipale e la polizia amministrativa locale; i servizi demografici.

connotazione ben diversa rispetto al caso francese.

In una prima fase, con la l. n. 142/1990 fino al 1999, il riordino istituzionale venne concepito dal legislatore con un approccio radicale che puntava alla riduzione del numero di Comuni, soprattutto piccoli, tramite la fusione obbligatoria: le Unioni di Comuni venivano concepite infatti come tappa intermedia verso la fusione dei Comuni, dopo 10 anni dalla loro costituzione (ex art. 26, l.n. 142/1990).

Visto l'insuccesso evidente di questa strategia ⁶⁶ (come già visto nel caso francese), si decise di cambiare approccio, con la c.d. legge Napolitano – Vigneri (l. n. 265/1999), puntando sulle forme associative intercomunali, soprattutto sulle Unioni di Comuni, come Ente locale di secondo livello, a cui i Comuni associati, soprattutto piccoli, possono/devono trasferire funzioni e servizi per ottimizzare la gestione dei servizi e migliorare l'efficienza amministrativa. Si apre così una seconda fase (che va dal d.lgs. n. 267/2000 alla l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010) di forte rilancio dei processi di associazionismo intercomunale volontari (e incentivati) che hanno come riferimento le Unioni di Comuni, come enti locali di secondo livello.

A partire dal 2010, sull'onda della crisi economica e sociale dello Stato, si apre una terza fase (dalla l. n. 122/2010 alla l. n. 135/2012, poi alla c.d. legge Delrio, l. n. 56/2014) dell'associazionismo obbligatorio per i piccoli Comuni di dieci funzioni fondamentali da realizzarsi attraverso convenzione o Unione. Vengono di conseguenza rafforzati gli interventi di riordino istituzionale che possono essere articolati in due principali direzioni: da un lato, l'obbligo della gestione associata di servizi e funzioni per i piccoli Comuni; dall'altro, il riordino delle Province, trasformate in enti di secondo livello, e la costituzione delle Città metropolitane (su basi provinciali), con la reintroduzione di controlli sulla spesa delle Regioni.

L'obbligo della gestione associata per i piccoli Comuni sotto i 5.000 abitanti (3.000 per i Comuni montani) ha un duplice obiettivo: da un lato, ovviare al problema della frammentazione amministrativa, dovuta alla dimensione demografica dei piccoli Comuni; dall'altro, preservare l'esistenza e l'identità locale degli stessi. La fusione dei Comuni viene comunque incentivata e la cooperazione intercomunale è concepita come uno strumento a disposizione dei Comuni per contenere la spesa e ottimizzare la gestione associata, migliorando al tempo stesso la qualità dei servizi ai cittadini.

Le fusioni di Comuni, se, da un lato, a differenza delle Unioni, possono risolvere stabilmente il problema della frammentazione amministrativa dei Comuni soprattutto piccoli, dall'altro

⁶⁶ Dal 1990 al 2013 sono state realizzate solo 9 fusioni in tutta Italia che hanno riguardato 24 Comuni, con una popolazione complessiva di 40.000 abitanti circa.

presentano diversi elementi di complessità politica e istituzionale. Sul piano istituzionale vanno considerate, in primo luogo, le disparità delle aliquote tributarie, dei servizi offerti e delle relative tariffe e del livello di indebitamento dei Comuni che intendono fondersi. In secondo luogo, l'iter di approvazione della fusione, disposta con legge regionale, richiede una consultazione referendaria della popolazione interessata, che porta con sé un elevato rischio politico, di cui gli amministratori locali devono farsi carico davanti ai cittadini. Sul piano politico, inoltre, il principale scoglio della fusione è costituito dal timore di perdere la propria identità locale e autonomia, più simbolica che reale, ma di grande peso, soprattutto per un piccolo Comune.

I piccoli Comuni obbligati ad associare tutte le funzioni fondamentali si trovano perciò di fronte a un evidente dilemma:

- Da un lato, proprio perché piccoli, sul piano demografico non hanno una massa critica sufficiente per erogare molti tipi di servizi, pertanto devono associarsi con altri Comuni contermini per migliorare l'efficacia della rete di servizi e l'equità distributiva.
- Dall'altro, non bisogna sottovalutare che, proprio i piccoli Comuni, hanno una radicata identità locale e che, soprattutto al Nord, e in particolare in montagna, essi hanno livelli di efficienza e di economicità molto elevati nella gestione delle poche risorse di cui dispongono, in virtù delle reti comunitarie che li caratterizzano: un elemento che contribuisce a rafforzare l'identità locale e che fa vedere con diffidenza l'aggregazione con altri Comuni limitrofi. L'alternativa sarebbe però la paralisi, l'irrilevanza territoriale e l'incapacità cronica di garantire servizi di qualità⁶⁷ alla popolazione e alle imprese locali che tenderebbero a trasferirsi verso territori più competitivi. Un dilemma che per essere superato richiede tempo e adeguati incentivi selettivi coerenti tra loro.

I forti incentivi alle fusioni hanno spinto alcune Regioni a preferire la strategia delle fusioni. Alcuni dati sulle tendenze degli ultimi cinque anni possono fornire elementi interessanti di riflessione a questo riguardo.

Dal 2013 al gennaio 2018 sono state realizzate 94 fusioni di Comuni, di cui 8 per incorporazione, che hanno interessato 223 Comuni, con la soppressione di 139 Comuni. Il

⁶⁷ Va notato che, per i piccoli Comuni obbligati, la gestione associata di tutte le funzioni comunali fondamentali, anche sotto forma di Unione, comporta di fatto una "fusione" sotto il pro- lo gestionale, pur mantenendo ciascun Comune i propri rappresentanti politici e il proprio bilancio, che confluisce nel bilancio consolidato dell'Unione. Salvato M., *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo*, in Bolgherini S., Messina P. (a cura di), *Oltre le Province*, cit., 2014, pp. 51-72.

numero di Comuni italiani è stato così ridotto a 7.952 (gennaio 2018), ma il numero è destinato a diminuire.

Il percorso che conduce un Comune ad aderire a una Unione è reversibile, quello della fusione non lo è: dall'Unione si può uscire, dalla fusione no. Ciò vuol dire che il successo delle Unioni di Comuni va valutato nel lungo periodo. L'esperienza degli ultimi vent'anni evidenzia, infatti, che in numerosi casi le Unioni sono state costituite solo per accedere ai contributi finanziari, senza una vera condivisione delle scelte di gestione associata. Quando i contributi sono venuti meno, queste Unioni si sono sciolte o hanno avuto delle defezioni e ciò perché sono aumentati i costi della struttura senza un significativo miglioramento dei servizi al cittadino (Messina P. 2018).

Le Unioni hanno, inoltre, una debolezza strutturale di fondo, data dal fatto che esse si basano fondamentalmente su una rete di relazioni di fiducia tra le persone che rappresentano gli enti che le compongono (politici locali, ma anche funzionari e dirigenti comunali). Questo porta con sé il fatto che, periodicamente, gli attori protagonisti di queste reti cambino, con il ricambio delle amministrazioni comunali o l'avvicendamento del personale, ed è inevitabile, quindi, che periodicamente occorra rigenerare le motivazioni che stanno alla base del patto federativo per ricomporre la "squadra". Il problema delle Unioni, quindi, così come si configurano nell'ordinamento italiano, è che sono istituzioni instabili, che non arrivano mai ad essere definitive. Qui si apre il tema dell'obbligatorietà/volontarietà delle Unioni⁶⁸ per il quale il caso francese risulta essere di particolare interesse.

⁶⁸ In questa prospettiva va considerata la riforma delle Autonomie locali attuata dalla Regione Friuli Venezia Giulia (L.r. n. 26/2014) che ha scelto di eliminare le Province, istituendo 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), di fatto obbligatorie per tutti i Comuni, con il compito di gestire congiuntamente sia le funzioni amministrative in forma coordinata sia le politiche per lo sviluppo (Messina P. 2018).

2.5.3. Conclusioni

Grazie allo studio condotto dalla professoressa Messina che mi ha aiutato a sviluppare questo paragrafo, si è notato come dal confronto del caso francese con quello italiano possono essere messi in luce diversi elementi di riflessione utili per comprendere a pieno la complessità del sistema italiano e per individuare dei suggerimenti nei confronti del percorso di riforma delle Regioni e del Paese più in generale.

In Francia, la riforma ha seguito un disegno coerente sostanzialmente, molto voluto dai governi del Paese che si sono succeduti dal 1999 e portato avanti con tanta determinazione, seppur con le diversità sottolineate da governi di colore politico differente⁶⁹.

In Italia, invece, la riforma ha seguito un iter abbastanza singolare come abbiamo avuto modo di analizzare in questo capitolo. Si tratta di un caso difficile da comparare con quello di altri Paesi, per via dell'incertezza politica di fondo che ha accompagnato tutto il percorso di riforma, ancora da completare, dato l'esito negativo del referendum del 2016, che di fatto ha mantenuto le Province, sia pure come enti depotenziati e di secondo livello.

Nonostante le differenze, sia la Francia che l'Italia pare che stiano seguendo la stessa direzione, la quale accomuna anche i Paesi di tradizione napoleonica del Sud Europa e cioè quella di ridisegnare le competenze dei governi locali per potenziare un livello di governo intermedio di dimensioni adeguate per incentivare le macro unioni di comuni e razionalizzare le funzioni di governo del territorio, riducendo al medesimo tempo la spesa pubblica (Messina P. 2018).

Nel caso francese la riforma istituzionale è stata orientata verso la cooperazione intercomunale, favorita essenzialmente da due fattori:

- a. Le scarse competenze dei Comuni, indipendentemente dalle dimensioni;
- b. L'attribuzione di competenze e autonomia finanziaria alle forme di cooperazione intercomunale in modo direttamente proporzionale all'aumento della soglia demografica.

Nel caso italiano l'obbligo della gestione associata per i piccoli Comuni sembra andare in una direzione simile. Tuttavia la soglia demografica dei 5.000 abitanti (3.000 per le aree montane) stenta a favorire forme di cooperazione intercomunali orientate allo sviluppo strategico del territorio, ma sembra favorire piuttosto forme di aggregazione obbligate, nella maggior parte dei

⁶⁹ La riforma di riordino territoriale della Repubblica ha fatto parte dell'agenda politica dei governi sia di destra (2002-2012) sia di sinistra (dal 2012). La maggiore differenza di vedute tra i governi dei due schieramenti che si sono succeduti ha riguardato non tanto il tema della riduzione della frammentazione amministrativa attraverso forme di cooperazione intercomunale, quanto piuttosto quello della riduzione dei Dipartimenti, dell'accorpamento delle Regioni e delle loro rispettive competenze (Formiconi D.; Mazzoleni M. Di Ronza C., Vandelli L, De Donno M.).

casi sotto forma di convenzione o di Unione, più difficilmente di fusione (a meno che queste non vengano fortemente incentivate dalle Regioni) per rispondere all'obbligo di gestione associata come adempimento amministrativo. L'elemento determinante, a questo riguardo, è dato nel caso italiano dal Piano di riordino territoriale regionale, cui spetta il compito di dare forma a un generale indirizzo politico di aggregazione dei Comuni.

Nel caso italiano, il maggiore problema per il potenziamento della capacità istituzionale del livello locale di governo non risulta essere costituito, in realtà, dalla numerosità dei Comuni. Allargando lo sguardo al contesto europeo, infatti, la Francia con i suoi circa 36.000 Comuni, ma anche la Germania con 12.000, superano ampiamente i circa 8.000 Comuni italiani. Il problema maggiore sta piuttosto nei modi in cui i Comuni italiani erogano funzioni e servizi ai cittadini, avendo tutti le medesime elevate competenze, dal più grande al più piccolo, ma non tutti le medesime capacità di governo (i Comuni più piccoli, infatti, sono obbligati a gestire in modo associato tutte le funzioni). Tuttavia, poiché i Comuni italiani sono dotati di ampia autonomia locale e possono muoversi in ordine sparso, effettuando scelte anche in aperta contrapposizione gli uni agli altri, allora «8.000 Comuni sono effettivamente “troppi”. La riduzione del numero dei Comuni in Italia è volta quindi, principalmente, a creare delle istituzioni idonee ad operare in un contesto politico ed economico notevolmente cambiato rispetto al passato» (Adorni L. 2014).

Capitolo III

IL CASO DELL'AREA METROPOLITANA DELLO STRETTO

3.1. Due Città Metropolitane o un'unica Area Metropolitana?

In questo capitolo vorrei porre l'attenzione sul caso che riguarda l'Area Metropolitana dello Stretto e lo vorrei approfondire anche per mezzo dello studio condotto durante il ciclo di seminari sullo sviluppo sostenibile dell'area metropolitana dello Stretto di Messina, promosso dall'Università Mediterranea di Reggio Calabria⁷⁰. Si tratta di un progetto di ricerca che guarda a una prospettiva integrata e funzionale di quelle che sono già per legge due Città Metropolitane e cioè le città di Reggio Calabria e Messina. Si cerca di sviluppare un'idea più ampia e di come i due territori possano cooperare in una visione funzionale.

Sulla scia della riforma costituzionale di cui si è ampiamente trattato al capitolo II di questo elaborato, si è riaperto il dibattito sulla città metropolitana, per l'appunto, e più in generale sulla pianificazione di *area vasta* e su quello che è il ruolo dell'ente intermedio.

Di conseguenza, non si può non tener conto del fatto che si necessita di una correlata riforma urbanistica nazionale, di cui il nostro Paese è in attesa da decenni, nonostante siano stati effettuati innumerevoli studi circa il fenomeno metropolitano.

L'area metropolitana dello Stretto coinvolge due regioni, Sicilia e Calabria, le quali fanno riferimento a due visioni legislative diverse.

La Sicilia, in quanto regione a statuto speciale, ha legiferato autonomamente in materia, mentre la Calabria fa riferimento alla legge nazionale. Nel caso in esame, poiché la legge nazionale è una legge di riforma costituzionale, i principi dovranno essere coerenti. Parlare, pertanto, di Area metropolitana "*integrata*" dello Stretto implica la necessità di alcuni chiarimenti di natura generale e di contestualizzazione.

A tal proposito, un aiuto arriva dalla legge regionale siciliana di riforma, la n. 8/2014 che all'art. 14 che prevede una azione congiunta tesa a migliorare la mobilità dello Stretto tra le due

⁷⁰ Seminari svolti nel periodo tra marzo e novembre 2014, dal Laboratorio per lo Sviluppo Sostenibile dell'Area dello Stretto, coordinato dal Prof. Giuseppe Fera del Dipartimento di Architettura e Territorio dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, in collaborazione con l'Università di Messina e il LAPEI (Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti) del DIDA degli Studi di Firenze.

città metropolitane ⁷¹.

Lo Stretto si rivela essere un nodo importante per l'Europa e per l'Africa, soprattutto perché inteso come un sistema di funzioni legate al mare, alla portualità, all'attraversamento, ma anche come una via d'acqua che unisce due realtà urbane, ovvero le città metropolitane di Messina e Reggio Calabria. Ha rappresentato, inoltre, un prototipo del binomio “*Città e infrastrutture*” che è rimbalzato alle cronache proprio perché la politica di coesione europea 2014 – 2020 affidava alle città la sfida dei territori e alle città metropolitane un ruolo di svolta nello spazio europeo (dialogo diretto nella programmazione e nodi di una rete urbana).

Nella Riforma costituzionale si parla di Città metropolitane e non di Aree, conurbazione o agglomerazione, proprio perché queste non coincidono l'una con le altre. L'Area è nella porzione di riconoscimento territoriale che implica fattori di attrattività e competitività, mentre le Città si connotano come tali se lo sono nell'organizzazione territoriale. Bisogna, infatti, costruire entrambe le cose: città in termini di competizione con o senza la dimensione demografica, sposarne il progetto politico condiviso e affrontato in termini strategici ben oltre i confini amministrativi, creare le condizioni relazionali e produttive per attrarre, offrire servizi e quant'altro. Ciò pone molti interrogativi allo sviluppo di azioni necessarie al grande sistema meridionale, anche se comunque potrebbero già essere messe in atto diverse strategie (Moraci F.)
⁷².

La sfida che riguarda il progetto politico è senza dubbio la più complessa per molte questioni che riguardano il Paese, soprattutto in un momento di crisi economica internazionale e che hanno fatto perdere il livello di empowerment che, invece, i territori e di conseguenza i suoi abitanti dovrebbero esprimere nelle politiche *place based*.

Vi è pertanto l'idea di un dialogo urbano tra le due sponde dello Stretto, il quale può avviarsi nelle more della costruzione metropolitana autonoma delle due città dello Stretto e innescare meccanismi di *start up funzionali* allo sviluppo territoriale.

Proprio perché parliamo di frattura territoriale, questo, ovviamente, condiziona il sistema dei flussi di beni materiali e immateriali, di persone e di nuovi flussi o rotte o tendenze a seconda che gli *assets* nazionali condizionino merci, localizzazioni fisiche, nodi urbani, intermodali, logistici. Una scacchiera dinamica in un costante rapporto di causa – effetto in cui alcune condizioni sono date, altre tendenziali, altre sono determinate da questioni economiche internazionali e dalla capacità dello Stato, regioni e città di dialogare e condizionare/negoziare

⁷¹ Anche il Ministero delle Infrastrutture ha istituito un Tavolo Tecnico per il miglioramento della mobilità e intermodalità nello Stretto.

⁷² A tal proposito, si veda anche l'INTERREG IVC – NOSTRA – Stretti d'Europa.

assetto ed economie locali e transazionali come i nuovi corridoi Europa – Cina ed Europa – Russia. L’idea che fa la differenza sta nel cosa costruire e come costruire.

Partendo da qui, la Prof. Moraci dell’Università Mediterranea di Reggio Calabria ha tentato di costruire un esercizio metodologico da trasferire poi a modello operativo delle città metropolitane di Messina e Reggio Calabria nella loro costruzione indipendente e complementare, oltre che singolare come contesto e relazioni. In questo rapporto interregionale, le città e i loro entroterra, le analogie morfologiche del sistema collinare e delle fiumare, le caratteristiche paesaggistiche e storiche, ma anche architettoniche, le questioni di natura ambientale, dalla Zona di Protezione Speciale (ZPS)⁷³ alla sismicità, la dimensione diffusa del dissesto idrogeologico nel processo di riqualificazione urbana e restauro del paesaggio, l’importanza del nodo ferroviario e stradale dell’attraversamento, il ruolo del sistema portuale dello Stretto, intercettano, gran parte dei temi oggetto dell’empasse strutturale del Meridione a fronte dell’opportunità giocata dalle risorse e dalla location strategica.

Lo Stretto, dunque, va immaginato come una continuità territoriale sovvenzionata dallo Stato e cofinanziata dalla regione tra la penisola italiana e la Sicilia e dunque tra l’Europa e l’isola siciliana. Isola che ha lo stesso numero di abitanti di Paesi europei come la Finlandia e l’Irlanda, alla domanda di mobilità generata dallo Stretto anche rispetto ad altre destinazioni, alle funzioni che le due città si scambiano giorno per giorno, tra Università, servizi sanitari, attività lavorative ma anche sociali, di conseguenza non può che rappresentare uno dei *bottle neck* a cui l’Europa ha posto non poca attenzione (Moraci F.).

Alla luce di ciò che rappresenta la Strategia 2020, basata, come più volte spiegato in questo elaborato, su principi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e caratterizzata per la tematica che trova il livello di integrazione alla scala territoriale prevedendo gradi diversi di correlazione a seconda della dimensione territoriale coinvolta, si riconosce e si affida alle due città metropolitane in questione il ruolo di snodo territoriale adeguato per innescare gli effetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi già previsti, attribuendo all’Area integrata dello Stretto il luogo di produzione di nuove economie basate sulla produzione di servizi.

Le *Smart Cities* sono uno tra gli strumenti per raggiungere gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e in questo senso serve per stimolare e armonizzare l’azione delle città. La Smart City, essendo più vicina al livello locale, riesce a caratterizzare la città in base ai suoi punti di forza, in base alla motivazione degli attori, alle norme culturali, alle partnership tra governi, imprese e

⁷³ Zone previste e regolamentate dalla direttiva comunitaria 79/409 “Uccelli”, recepita dall’Italia dalla legge sulla caccia n. 152/1992. Obiettivo della direttiva è la “conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico” che viene raggiunta non soltanto attraverso la tutela delle popolazioni, ma anche proteggendo i loro habitat naturali, con la designazione delle ZPS per l’appunto.

società civile, alla forte domanda di contenimento del consumo energetico. Le iniziative Smart City sono viste come mezzi strumentali per affrontare i problemi specifici e come un modo per costruire una comunità di interesse globale a livello europeo (Fazia C. 2014). Tenendo in considerazione questo concetto, le due città di cui si sta trattando potrebbero configurarsi come due Smart Cities perché rispondono a tutti i criteri.

3.2. Il contesto territoriale dello Stretto

Il progetto prototipo di cui i primi studi sono stati già pubblicati, sviluppa una idea di *governance* e di sistema urbano per arrivare a concertare attraverso la politica di coesione e le strategie multidimensionali da mettere in campo, una unica visione strategica di territorio che possa dialogare a livello locale e a livello euromediterraneo con gli assetti della sfida 2020 – 2050 e le nuove economie di scala. Il progetto, che qui si indica in linea generale, parte dalla proposizione creativa e organizzazione delle funzioni immateriali dell'area (nuovi *asset* e *networking*) per arrivare alla domanda di servizi e infrastrutture in termini sia fisici che spaziali (indice funzionale e internazionale). Ciò che urge nel contesto in analisi è un progetto di territorio ampio, attrattivo e competitivo che dialoghi con l'area vesta della ormai ex province di Messina e Reggio Calabria e dello Stretto, in termini strutturati e ipotetici per essere pronto ad affrontare la volontà di riforma in termini di contenuti concreti.

La città metropolitana di Reggio Calabria ha uno status giuridico più definito, mentre l'indebolimento di Messina è giocato in sede regionale da un trend consolidato ⁷⁴ e che vede anche nella riforma delle Autorità Portuali e dal desiderio manifestato da molti comuni della "sua" provincia o della perimetrazione ex l. 9/86, di procedere in consorzi autonomi, un ulteriore colpo di grazia.

Una città porta dovrebbe essere attrattiva e di interesse regionale mentre registra un interesse asfittico e poco contrattuale.

Sul versante siciliano, inoltre, la riforma è ancora più complessa, poiché in tema di riordino territoriale, la riforma siciliana, a dispetto di un già lungo e travagliato iter, è ancora in attesa del definitivo completamento. La regione Sicilia, infatti, anticipò i tempi, procedendo all'abolizione delle proprie Province ⁷⁵ e la loro sostituzione da parte di Liberi consorzi comunali e delle Città metropolitane (Ursi R. 2014). Dalle nove province, infatti, si passa a nove liberi consorzi

⁷⁴ Si veda il PAC.

⁷⁵ L'art. 15 dello statuto della Regione Siciliana dispone che "le circoscrizioni provinciali ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione Siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui Liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria".

comunali e tre città metropolitane. Proprio per sostituire un apparato amministrativo obsoleto e spesso inefficiente, la Regione Siciliana, in virtù del suo statuto speciale, ha provveduto a regolare questi nuovi enti nel 2014, costituendo i liberi consorzi comunali coincidenti con i territori delle ex province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, oltre che i tre liberi consorzi comunali qualificati come Città metropolitane: Palermo, Catania e la già citata Messina. A tal proposito, non poche sono le criticità emerse nei confronti della riforma che contravviene, in specifici casi, a quello che sembra essere un giusto processo di democrazia partecipativa (Gambino C. 2018).

Con riferimento all'area metropolitana di Messina, questa non avrebbe le dimensioni "proprie" almeno nel senso dei criteri indicativi delle aree vaste delineati, ma la vera ipotesi metropolitana di Messina è quella della Città dello Stretto, la sola capace di integrare i rapporti ed i servizi tra la realtà peloritana e l'asse delle città calabresi frontaliere. Questa perimetrazione, però, com'è evidente, non è giuridicamente possibile per i chiari limiti potestativi della Regione siciliana e quindi si potrebbe con leggerezza arrivare alla conclusione che Messina non è nelle condizioni di costituirsi in Città metropolitana. Conclusione, questa, che si risolverebbe in un gravissimo errore perché, spogliando Messina delle sue potenzialità (che in ogni caso restano legate ad un rafforzamento dei rapporti con i Comuni dell'area dello Stretto) proprio nel momento in cui il legislatore nazionale investe nella Città metropolitana di Reggio Calabria, si condannerebbe il capoluogo peloritano a sicura involuzione e a rapida decadenza. Dunque, Messina viene istituita come Città metropolitana con una perimetrazione che, seppure ridotta al sistema territoriale definito dalle polarità (turistiche) di Taormina e delle Isole Eolie, è di sicura corrispondenza alla valorizzazione degli interessi locali anche in prospettiva di un futuro miglioramento proprio dei rapporti tra la punta nord orientale della Sicilia e la costa sud occidentale della Calabria ⁷⁶.

Con questo assetto la Sicilia potrebbe infrastrutturarsi con (sei) grandi sistemi urbanistico – territoriali capaci di tenere conto della necessità politico amministrativa di governare le aree dove maggiore è la concentrazione delle attività umane e delle relazioni sociali e quindi il bisogno di mettere in campo un'azione propulsiva di rinascita e di rilancio culturale, sociale, economico e politico.

L'ordinamento amministrativo in Sicilia, dunque, risulta fondato su tre livelli istituzionali:

⁷⁶ Regione Siciliana, Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, Ufficio di Gabinetto, gruppo 1 trasferimento delle funzioni delle Province e del relativo personale, delega di Funzioni della Regione – Accorpamento Comuni: "Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane".

1. Il *Comune*. Già cinquantatré anni prima della Riforma del Titolo V, i padri dell'autonomia siciliana avevano individuato nel Comune il fulcro del sistema amministrativo. Si era inteso dare, infatti, una soluzione all'esigenza di superare la tradizionale circoscrizione provinciale, con tutto quello che i prefetti avevano tradizionalmente rappresentato in Sicilia (Miele G. 1956), e al tempo stesso offrire una forma di coordinamento e di governo per i bisogni collettivi di *area vasta* (Ursi R. 2014).
2. Il *Consorzio Comunale*. Per quanto suddetto, lo Statuto prevede questa figura come soggetto deputato alle funzioni dell'ente autarchico provinciale, nonché alle altre a esso delegate, come organo di decentramento regionale, dalla Regione. Il Libero Consorzio si configurava quale libera aggregazione comunale e non più come imposta circoscrizione di decentramento amministrativo, che esprimeva la dimensione intermedia tra il Comune e la Regione (Ursi R. 2014).
3. La *Regione*. A quest'ultima spettano la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera o) dello Statuto, in virtù del fatto tale per cui «nello statuto siciliano l'autonomia locale è parte integrante, costitutiva del modo di essere dell'autonomia regionale: autonomia regionale ed autonomia locale sono reciprocamente interdipendenti ed il loro rapporto è un rapporto di continuità e di compenetrazione dell'azione regionale e locale, poiché l'ordinamento degli enti locali è in sostanza l'ordinamento amministrativo della Regione, ossia è il sistema regionale di amministrazione» (Pastori G. 1979).

I liberi consorzi comunali, in particolare, vennero concepiti come esclusivamente liberi nella loro natura rispetto alle altre opzioni in campo (l'alternativa era tra liberi, coattivi o legali).

In altri termini, i comuni dovevano consorziarsi in base all'omogeneità dei loro interessi, in modo da svolgere anche un ruolo propulsivo nell'ambito della regione siciliana (La Bella M. 2014).

Oggi pare che le città metropolitane ricalchino i confini provinciali, pertanto anche se sembra banale, seppur necessario, che il dibattito si infuochi sulla *confinazione*⁷⁷ amministrativa più che sulle funzioni che già anche nei contenuti della legge di riforma nazionale: pianificazione,

⁷⁷ Il DDL di riforma siciliano, che finalmente recepisce l'istituto dell'intesa già previsto dall'art. 117 modificato dalla L3/2001 all'art. 24 prevede “*La Regione, d'intesa con la Città metropolitana di Messina, favorisce la stipula di appositi accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria, al netto di consentire ai cittadini residenti nell'Area metropolitana di Messina e nella Città metropolitana di Reggio Calabria di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità. Con decreto del Presidente della Regione, adottato su proposta dell'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, sono individuate le attività programmatiche e i servizi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo*”.

risorse, strategia, statuti. Funzioni e strategia sembrano non interessare il dibattito.

Di fatto, ciò che propone la Professoressa Moraci è un progetto che richiama i connotati, oltre che i contenuti di area metropolitana e città metropolitana e la costruzione dei fattori di metropolizzazione per la città di Messina, quanto per la città di Reggio Calabria, poiché in assenza di fattori economici di metropolizzazione esistenti, l'opportunità e la localizzazione geografica giocano un ruolo di start up se uniti alla capacità di *governance*, alla strategia d'avvio e alle dotazioni territoriali esistenti e da proporre per mezzo dell'Agenda urbana dell'Area dello stretto e il patto sociale ⁷⁸. Si punta a una logica di effervescenza territoriale e di piattaforma strategica di corridoio che comprenda lo Stretto come dimensione europea del problema e spinge in un primo assetto di integrazione tra le due città oggetto del dibattito e che poi si sviluppa per via di un accordo con la fascia orientale della Sicilia fino a Siracusa e in Calabria. Vi è, dunque, una visione logistica dello stretto come cuore pulsante del Mediterraneo, grazie alla rete di città metropolitane.

Fig. 3 - L'area dello Stretto e i corridoi Transeuropei



Fonte: Fera G., Ziparo A. (2016) (a cura di), *Lo Stretto in lungo e in largo. Prime esplorazioni sulle ragioni di un'area metropolitana integrata dello Stretto di Messina.*

Università Mediterranea di Reggio Calabria.

⁷⁸ L'Agenda Urbana Nazionale ha il compito prioritario di indicare il modo attraverso il quale le città saranno messe nelle condizioni di contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni necessarie e dei tempi previsti. Essa dovrà, inoltre, contenere le iniziative legislative che sono necessarie, i Piani operativi per ciascun settore e sarà necessariamente accompagnata dagli interventi straordinari che utilizzeranno i fondi comunitari e che andranno più precisamente indicati nell'atto di partenariato per le politiche di coesione con la Commissione europea. Come si evince è necessario costruire una politica nazionale e trovare i punti di contatto con la programmazione europea. Barca ha indicato il compito del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, che l'intergruppo parlamentare per le città ha fortemente voluto e poi attuato con l'articolo 12 – bis della legge 7 agosto 2012, n. 134 nel predisporre e seguire un'Agenda Urbana nazionale in coerenza con gli indirizzi europei.

La costituzione di Reggio Calabria e Messina quali Città metropolitane dello Stato italiano rappresentano senza dubbio un fatto storico di grande portata strategica per lo sviluppo non soltanto delle due città, quanto più per l'intera Area Metropolitana dello Stretto. Il riconoscimento di quest'ultima rappresenterebbe l'atto formale di una realtà da sempre esistita. Le due città, nonostante siano evidenti di alcune palesi contraddizioni ed episodiche rivalità e disgregazioni, hanno saputo costruire la propria storia su fronti comuni. Le due coste, collocate in una posizione baricentrica rispetto ai traffici di tre continenti, si sono sempre fronteggiate attorno allo stesso braccio di mare, punto di passaggio obbligato per le popolazioni del Mar Mediterraneo, il quale fin dalla più remota antichità seguivano le rotte commerciali dall'Oriente al Mar Tirreno. Come abbiamo detto, si tratta di una storia comune legata agli spostamenti ai traffici e al fenomeno del pendolarismo tra le due sponde che ebbe inizio nel 1899, quando venne attivato il primo servizio pubblico di navigazione in grado di trasbordare anche vagoni ferroviari. Evento di fondamentale rilevanza, il quale condusse nel tempo, ad affermare l'idea di una vera e propria conurbazione (formatasi in modo del tutto spontaneo) dello Stretto che coinvolse, assieme alle città di Reggio Calabria e Messina, anche il comune di Villa San Giovanni.

Il contesto territoriale dell'Area dello Stretto è caratterizzato da grandissime potenzialità, ma al tempo stesso è fortemente penalizzato dal ritardo infrastrutturale accumulato nei decenni.

In questo scenario, è assolutamente necessaria la presenza di una solida struttura di governo del territorio che possa mirare alla valorizzazione delle esigue e frammentarie risorse presenti nel luogo, per innestarle in processi di crescita collettiva. In tal senso, la programmazione integrata e coordinata delle trasformazioni, rivolta a riunire le risorse delle due città per costruire un programma condivisi che persegua obiettivi comuni, è indubbiamente lo strumento che meglio si presta al raggiungimento di tali finalità. Soltanto attraverso il potenziamento e lo sviluppo sinergico delle esistenti infrastrutture che puntino a internalizzare i costi di investimento e aumentare il ventaglio dell'offerta di livello qualitativo elevato e a costi accessibili, è possibile pensare che la futura Città Metropolitana dello Stretto possa diventare un polo di attrattività e, dunque, competitivo (Rugolo A.).

3.3. Il ponte sullo Stretto

Lo Stretto di Messina, purtroppo, rappresenta una cesura fisico – geografica che impedisce di fatto la reale integrazione, soprattutto nel momento in cui l'attraversamento di questo braccio di mare si traduce in costi e tempi elevati.

Non ci possono esser scambi di servizi né dislocamento delle residenze se la distanza reale è ben diversa da quella geografica; in questo caso, è almeno dieci volte più grande. I collegamenti tra le due città, nonostante la presenza di traghetti ed aliscafi, non sono mai stati in grado di garantire quelle velocità, regolarità e capacità che i sistemi di trasporto devono avere per consentire lo sviluppo delle sinergie tipiche di una vera e propria area metropolitana (Di Maria R.).

È chiaro che soltanto un collegamento che svolga una funzione di tipo urbano potrebbe rappresentare quell'infrastruttura veramente strategica per lo sviluppo dell'Area Metropolitana dello Stretto, un collegamento in grado di determinare realmente la coesione fisica, funzionale ed economica delle due sponde (De Gaetano C. 2014).

Un insediamento di rilevanza europea che si troverebbe proprio a cavallo del corridoio Helsinki – La Valletta della rete “Core” dei trasporti europei ad alta capacità. In grado di assicurare, ai messinesi come ai reggini, il raggiungimento di Roma in meno di 4 ore, grazie anche alla realizzazione dell'alta Velocità Salerno – Reggio Calabria. Con riferimento alla Capitale, l'area metropolitana dello Stretto avrebbe un'accessibilità paragonabile a quella di Milano.

Unire la Sicilia al Continente mediante un sistema di collegamento alternativo alla navigazione ha rappresentato una sfida sin dall'antichità⁷⁹. Si dovrà attendere la seconda metà del '900 per affrontare la questione in maniera più concreta.

Il concorso internazionale di idee del 1969 per il progetto di attraversamento stabile sullo Stretto di Messina vide vincitrici ex – equo le sei idee – progetto più originali, tra le quali quella del ponte sospeso a unica campata della lunghezza di 3.000 metri dell'ingegnere Musumeci. Tra le vincitrici, l'idea più singolare fu quella proposta dall'inglese Alan Grant.

Si trattava di un tunnel galleggiante in profondità strallato al fondo marino per contrastare la spinta idrostatica, la cui sezione trasversale è costituita da un tubo centrale contenente la linea ferroviaria e due tubi laterali per i due sensi di marcia stradali. Ciascun tubo è composto da due strati di acciaio riempiti di calcestruzzo, il tutto caricato nella parte superiore di pietrame sciolto a scopo di zavorra, per compensare la spinta verso l'alto dell'acqua.

Il sistema di ancoraggio era previsto con cavi d'acciaio inclinati disposti a intervalli di 100 – 150 m. Sebbene, da allora, la politica nazionale abbia privilegiato la soluzione del ponte sospeso

⁷⁹ Il primo tentativo di collegare le due sponde dello Stretto è raccontato da Plinio il Vecchio nel 251 a. C. secondo il quale la costruzione, voluta dal console Cecilio Metello consentì ai Romani di far transitare le truppe su un ponte di barche e botti di trasbordare dalla Sicilia 140 elefanti catturati ai Cartaginesi.

⁸⁰, il mondo scientifico internazionale sembra essere ancora molto reticente sulla possibilità di realizzare un ponte sospeso con campata lunga oltre due chilometri ⁸¹, mentre esprime molti meno dubbi sulla fattibilità tecnica di un tunnel in alveo.

Il SIJLAB (acronimo di Sino - *Italian Joint Laboratory of Archimede's Bridge*), organismo di ricerca progettuale sostenuto dal Ministero degli Esteri, con la collaborazione del Dipartimento di Ingegneria Strutturale dell'Università "Federico II" di Napoli, del Politecnico di Milano e dell'Istituto di Meccanica dell'Accademia delle Scienze della Repubblica Popolare Cinese, ha concluso già dal 2004 la fase di progettazione del primo *submersed floating bridge* (ponte flottante sommerso) per collegare la costa a sud di Shanghai con un'isola dell'Arcipelago di Zhoushan attraverso lo Stretto di Jintang (De Gaetano C. 2014).

Quale che sia la natura tecnica dell'infrastruttura di collegamento tra la Sicilia e il Continente, essa deve poter incidere in modo efficace sulla "*riduzione dei tempi e quindi dei costi del trasporto di persone e di merci*" (Karrer F., 1973). Ora, se si mettono a confronto le due soluzioni del ponte sospeso e del ponte in alveo, la riduzione dei tempi di attraversamento nel caso delle relazioni continentali, cioè tra l'isola e il nord Italia, è del tutto trascurabile e non ci sarebbe alcun effetto positivo significativo sia per il trasporto delle persone che delle merci ⁸².

Al contrario si verificherebbe un aumento considerevole dei costi, nel caso del ponte sospeso, dovuti alla realizzazione del nuovo tracciato ferroviario che dovrebbe essere in gran parte ripensato per raggiungere la quota di 70 metri s.l.m dell'innesto al ponte.

Diverso è il caso per il trasporto pendolare per il quale le differenze cominciano ad essere sostanziali. Infatti nel caso del ponte sospeso, i raccordi stradali hanno una lunghezza complessiva di 12 km di cui 7 in galleria mentre la distanza fra i due centri di Reggio Calabria e Messina risulta di 40 km circa. Ciò vuol dire impiegare circa 30 minuti di tempo per raggiungere i centri delle due città, più di quello che attualmente impiegano le navi veloci (20 minuti circa). Rimane esclusa da qualsiasi considerazione la ferrovia che non potrebbe svolgere le funzioni di metropolitana urbana.

⁸⁰ Dopo essere stato escluso per anni dalle priorità nazionali del governo italiano, si è tornato proprio in questi ultimi mesi a dibattere sull'opportunità di avviare i cantieri del ponte sullo Stretto.

⁸¹ Il Ponte più lungo realizzato fino ad oggi è l'Akashi Kaikyo in Giappone, che, nel suo tratto più impegnativo è soltanto ponte stradale e copre una luce di 1990 m con una snellezza pari soltanto a $h/L = 1/150$. Il ponte progettato per l'attraversamento dello Stretto di Messina misurerebbe 3.200 metri di lunghezza con una snellezza pari a $1/1320$ m, e prevede anche il trasporto ferroviario.

⁸² Attualmente il sistema ferroviario esistente permette di collegare Torino e Palermo in non meno di 17 ore e mezzo, mentre per percorrere lo stesso tragitto in autostrada sono necessarie almeno 16 ore in condizioni di scarso traffico e con un numero di cantieri aperti minimo. La realizzazione dell'attraversamento stabile consentirebbe soltanto un risparmio netto di circa un'ora e mezza per i treni e mezz'ora per i gommati.

Per quanto riguarda, invece, il ponte di Archimede il collegamento stradale si ridurrebbe a 22 km tra Reggio e Messina, mentre passerebbe da 30 a 16 Km quello tra Messina e Villa San Giovanni.

I tempi di percorrenza, in sostanza, sarebbero dimezzati, inoltre, un altro aspetto rilevante è legato alla linea ferrata che, in questo caso, svolgerebbe la funzione anche di collegamento urbano, oltre che extraurbano, potendo ospitare i vagoni della metropolitana che consentirebbe di ridurre enormemente i tempi di attraversamento per i pendolari, e avrebbe effetti positivi sullo scorrimento del traffico urbano provocato nelle città dalle automobili (De Gaetano C. 2014).

Può sembrare paradossale ma negli ultimi anni è emerso chiaramente come una grande infrastruttura pensata per unire le due sponde dello Stretto abbia alla fine finito per dividerle. Fra le ragioni che hanno impedito la realizzazione in questi anni di un'area metropolitana integrata fra Reggio e Messina, il ponte è certamente una delle più importanti se non la più importante. L'aver concentrato tutta l'attenzione dell'opinione pubblica e le future improbabili risorse del governo centrale sulla realizzazione del ponte ha di fatto impedito che si pensasse seriamente ad altro, che si lavorasse ad esempio per potenziare il sistema di trasporto pubblico nello Stretto, si rendesse l'aeroporto di Reggio non solo di nome ma anche di fatto, aeroporto dello Stretto, collegandolo in maniera adeguata con la sponda messinese.

L'infondata prospettiva della realizzazione di un ponte sospeso, che secondo le ultime stime sarebbe dovuto costare qualcosa come 9 – 10 miliardi di euro, è comunque costata ai cittadini italiani una cifra non esattamente calcolabile ma stimabile fra i 400 e i 500 milioni di euro; tanto si stima sia costato il mantenimento della Società Stretto di Messina, costituita nel 1971 e sciolta nel 2013, quando la prospettiva di realizzare il ponte era ormai definitivamente tramontata a seguito della crisi economica⁸³.

Il risultato del sogno del ponte è stato che il sistema dei trasporti sullo Stretto è stato ridotto ai minimi termini e si presenta oggi in condizioni decisamente peggiori che alcuni anni fa. Al risveglio di questo sogno, infatti, la drammatica condizione del sistema dei trasporti nell'area dello Stretto è sotto gli occhi di tutti: una società privata che detiene il monopolio del tra co gommato grazie alla complicità delle Ferrovie dello Stato che non hanno mai inteso potenziare il servizio, né praticare tari e concorrenziali; una drastica riduzione delle corse dei treni che

⁸³ Si veda la relazione dell'on. Francantonio Genovese alla Camera per illustrare la proposta di legge di "Abrogazione della legge 17 dicembre 1971, n. 1158, concernente la realizzazione del collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente, e incorporazione della società Stretto di Messina Spa nella società ANAS Spa".

prevedono l'attraversamento dello Stretto; una riduzione anche del servizio delle navi veloci (una volta egregiamente garantito dalla Snav) con una soluzione di assoluta precarietà derivante dalla continua necessità del rinnovo delle concessioni (Fera G.).

A dispetto di tutte queste criticità o fattori negativi, che hanno giocato e ancora giocano negativamente rispetto alla prospettiva di una costruzione di un'Area metropolitana integrata, tale prospettiva non è mai stata definitivamente abbandonata e oggi sta riemergendo con maggiore convinzione; proprio negli ultimi mesi si siano compiuti i primi concreti passi in questa direzione (Fera G.).

A oggi, infatti, Bruxelles attende di valutare il progetto del Ponte, intanto già lo scorso dicembre era arrivato un primo via libera dalla commissaria europea ai trasporti Ardina Valean.

La costruzione del Ponte rientra nella rete Ten – T, ovvero lo spazio europeo dei trasporti e l'Unione Europea è pronta a sostenerlo finanziariamente, a patto che rispetti i criteri comunitari, a partire da quello della sostenibilità. Il ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, Matteo Salvini, ha definito il Ponte come il *“più green e innovativo del mondo”* e ha esultato per il *“grandissimo lavoro di squadra”*. Il Ministro ha, inoltre, dichiarato che *“in pochi mesi sono stati recuperati dieci anni di vuoto”*. I lavori sarebbero previsti entro l'inizio dell'estate del prossimo anno e addirittura l'inaugurazione di tale opera sarebbe prevista alle soglie del nuovo decennio.

Il Ponte consentirà il transito di treni merci lunghi fino a 600 metri, mettendo l'intera Sicilia in condizione di riattivare il trasporto ferroviario delle merci, oggi pressoché assente, su tutto il suo territorio. Ciò farà dell'area metropolitana dello Stretto uno snodo fondamentale, con ricadute positive sia sul versante calabrese che su quello siciliano dove, per forza di cose, occorrerà implementare i servizi di supporto alle strutture di smistamento delle merci che verranno create sulle due estremità del Ponte.

Tutta l'area si vedrà in questo modo al centro di flussi di traffico della cui gestione sarà chiamata a ricoprire un ruolo di protagonista, potendo, nel contempo, usufruire di condizioni logistiche più favorevoli per i suoi insediamenti produttivi.

Per dare la stima del rapporto tra Messina e Reggio: ogni giorno circa 12 mila persone attraversano lo Stretto nei due sensi (altro che i 3000 di Milano e Torino, città metropolitane ai vertici economici del Paese: di fatto un'unica megalopoli ribattezzata *“Mi-To”* che produce più del 15% del pil italiano). Qua sono oltre 140 i collegamenti stabili (traghetti, navi e aliscafi) e con richieste che aumentino ancora (l'allargamento del porto di Tremestieri dovrebbe andare in questa direzione) nella prospettiva di mantenere il primato europeo come area di approdo più affollata (D'Arrigo G.).

Da una parte, avremo i flussi in direzione Sicilia – Continente, che lungo la direttrice Ten – T consentiranno ai porti siciliani di assumere il ruolo di Gateway nel traffico containers tra l'Europa ed il Far East. Un tipo di traffico che richiede, lungo le direttrici percorse, la presenza di strutture logistiche ed interporti, segnatamente all'altezza degli snodi principali.

Dall'altra, la nuova area metropolitana dello Stretto sarà al centro della grande direttrice marittima Nord – Sud che si muove lungo lo stretto di Messina, già frequentatissima, a servizio dei porti che sul Tirreno fanno da terminale alla Via della seta marittima. Con particolare riferimento a Gioia Tauro e Salerno che presentano anch'essi enormi potenzialità in chiave Gateway (Di Maria R.).

3.4. Il nuovo quadro territoriale di riferimento per l'Area dello Stretto

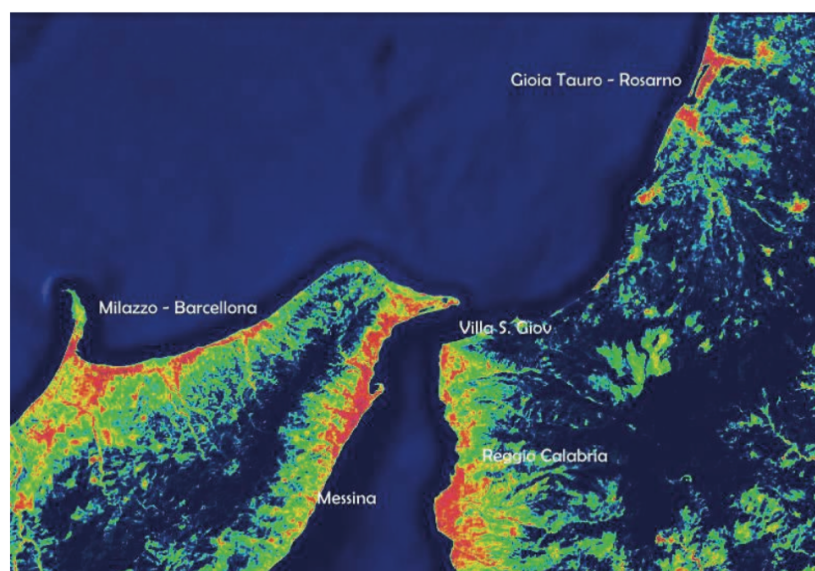
I flussi di relazione pendolari sono andati in questi anni incrementandosi in maniera sostanziale, ma ciò che è più significativo ed importante è che essi disegnano una realtà territoriale diversa da quella della ne degli anni '60, con Messina come polo centrale e la sponda calabra in condizioni di dipendenza gerarchica. Oggi i rapporti fra le due aree urbane di Reggio e Messina sembrano essersi riequilibrati in forma meno gerarchica e più integrata, con un decisivo incremento della bidirezionalità dei flussi di tra co attraverso lo Stretto. Se negli anni passati erano gli studenti reggini a frequentare in massa l'università di Messina, oggi è sempre più alto il numero di studenti messinesi che si reca giornalmente all'Università di Reggio Calabria, o di viaggiatori messinesi che si servono delle stazioni ferroviarie di Reggio Calabria e Villa S. Giovanni oltre che dell'aeroporto di Reggio; insomma, non più un sistema gerarchizzato fra le due sponde ma un più deciso *sistema integrato* di relazione. Di conseguenza, anche l'estensione e la definizione territoriale dell'area metropolitana si sono sostanzialmente modificate e, dalla originaria concezione comprendente Reggio, Messina e Villa S. Giovanni, si è giunti a considerare come Area integrata dello Stretto un territorio decisamente più ampio che interessa, sulla sponda Calabria, l'area che da Reggio Calabria giunge sino al porto di Gioia Tauro e, sul versante siciliano, include anche i centri di Milazzo e Barcellona da un lato e Taormina dall'altro. Questa nuova concezione territoriale nasce certamente dalle forme di urbanizzazione di usa che hanno interessato in questi anni le due sponde dello Stretto e che hanno creato delle aree di interrelazione territoriale decisamente più estese del vecchio nucleo originario Messina – Reggio – Villa.

Nel caso del versante calabro, il sistema urbano reggino si è andato configurando come una piccola area metropolitana che si estende ormai da Melito Porto Salvo nel versante ionico fino a

Bagnara Calabra sulla costa tirrenica. Il quadro Territoriale Regionale (QTR) della Calabria ⁸⁴ aveva già nel 2010 individuato questo sistema metropolitano composto da due distinti Territori Regionali di Sviluppo (TRS) ⁸⁵ :

- il TRS3 “Area dello Stretto”, comprendente in totale 12 comuni (Reggio, Villa San Giovanni e Campo Calabro la *core area*) con una popolazione al 2001 di 234.515 abitanti.
- il TRS 16 “Area Grecanica” il cui polo urbano principale è rappresentato dal comune di Melito Porto Salvo e che comprende 11 comuni per un totale di 33.798 abitanti.

Fig. 4 - *La nuova configurazione territoriale dell’area dello Stretto (in rosso le aree più densamente urbanizzate ⁸⁶)*



Fonte: Fera G., Ziparo A. (2016) (a cura di), Lo Stretto in lungo e in largo. Prime esplorazioni sulle ragioni di un’area metropolitana integrata dello Stretto di Messina. Università Mediterranea di Reggio Calabria.

⁸⁴ Le vicende, la metodologia adottata e le proposte avanzate dal Quadro Territoriale Regionale della Calabria sono state oggetto di un lavoro curato dal Professor Gera in collaborazione con Alberto Ziparo, che ospita i contributi di professionisti e ricercatori che hanno partecipato alla sua elaborazione; si veda: G. Fera, A. Ziparo (a cura di), *Pianificazione territoriale paesaggistica e sostenibilità dello sviluppo. Studi per il Quadro Territoriale Regionale della Calabria*, F. Angeli, Milano 2014.

Gli elaborati relativi al QTR della Regione Calabria sono consultabili sul sito del Dipartimento di Urbanistica <http://www.urbanistica.regione.calabria.it>

⁸⁵ Territori Regionali di Sviluppo rappresentano le unità fondamentali di riferimento per la pianificazione e programmazione regionale, all’interno dei quali trovano integrazione e coerenza le diverse Azioni strategiche e le politiche regionali di sviluppo e di coesione, nonché le strategie di tutela e valorizzazione del paesaggio. I TRS sono stati individuati in base alla loro identità geografica, storica e culturale, ed alle loro dinamiche di mutamento in atto e potenziali, ciò che li rende oggetto di una specifica e comune prospettiva di sviluppo sostenibile. Il QTR prevede 16 Territori Regionali: 3 Territori metropolitani, 7 Territori urbani e 6 Territori rurali o aree parco.

⁸⁶ Si possono distinguere i sistemi urbani di Milazzo – Barcellona Pozzo di Gotto, Messina, Reggio Calabria – Villa San Giovanni

Sulla sponda siciliana anche il sistema urbano messinese ha subito in questi anni un processo di diffusione territoriale con la saldatura dell'urbanizzato lungo la fascia costiera che si presenta oggi in pratica come un continuum edilizio che da Taormina- Giardini sullo Ionio giunge no a Milazzo Barcellona sulla costa tirrenica. La perimetrazione di Area metropolitana messinese ha avuto una prima definizione dalla Regione Sicilia nel 1995; perimetrazione che appare quella più convincente e che comprende 51 comuni per un totale al 2011 di circa 480.000 abitanti. Geograficamente il sistema si estende dalle estreme propaggini occidentali della piana di Milazzo e dall'antistante arcipelago delle Eolie al sistema urbano-turistico di Taormina. Grosso modo è questo il comprensorio dei Peloritani, dalla fiumara Novara-Mazzarà, da dove si dipartono i Nebrodi, al fiume Alcantara, a sud, dove inizia l'area etnea.

L'Area metropolitana integrata dello Stretto si presenta a livello nazionale ed europeo con una dimensione significativa di oltre 800.000 abitanti (se si considera l'ipotesi di una inclusione dell'area di Gioia Tauro) con una *core area* (Reggio – Messina – Villa S. Giovanni) di circa mezzo milione di abitanti, una dimensione in grado di confrontarsi con le altre aree metropolitane in Italia ed Europa. Quest'ultima, con il nuovo programma di coesione 2014 – 2020, allo scopo di promuovere modelli di sviluppo endogeno, ha individuato nelle grandi aree urbane e metropolitane il motore principale dello sviluppo europeo, dal momento che è ormai dimostrato che le attività economiche a più alta innovazione tecnologica e a maggior tasso di sviluppo tendono a concentrarsi nelle grandi aree metropolitane, la cui dimensione, di per sé, pare essere fattore di sviluppo (Fera G. 2014).

La prospettiva dell'Area integrata può oggi contare su un atto legislativo importante; infatti, la Legge 24/marzo 2014 n° 8 “*Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*”, approvata dell'Assemblea regionale siciliana, impegna la Regione Sicilia alla “*promozione di accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria*” allo scopo di garantire ai cittadini delle due sponde dello Stretto di “*usufruire di servizi secondo il principio di prossimità*” (Fera G. 2014).

3.5 L'integrazione territoriale

La risposta alle sfide è indubbiamente legata alla capacità di costruire economie urbane solide e sostenibili radicando nel tessuto economico e sociale competenze e risorse, incentivando la partecipazione e l'innovazione per accrescere l'attrattività e la competitività internazionale.

A tal fine, sono necessari nuovi modelli di *governance*, di *partnership* pubblico – privato, un uso innovativo degli *asset* territoriali e del capitale sociale, puntando su forme di collaborazione

reticolare, di cooperazione tra città, di integrazione territoriale fra regioni transfrontaliere, transnazionali (Pacente, 2010), ma anche nell'ambito di una stessa nazione come, nel nostro caso, l'Area metropolitana dello Stretto, comprendente realtà urbane diverse ma da sempre interdipendenti e complementari (Pultrone G. 2014).

Solo agendo sulla dimensione metropolitana si potranno produrre alcune innovazioni strutturali relative alle vocazioni caratteristiche delle città (Colavitti, 2013).

Anche nel Rapporto *Cittalia* sulle città metropolitane emerge che il livello territoriale di queste nuove entità amministrative si conferma quello più idoneo per affrontare le sfide più significative dell'economia e della società italiana.

Due aree urbane che sommano oltre quattrocentomila abitanti, potenzialmente la terza area urbana del Mezzogiorno, e che arrivano a oltre un milione e duecentomila abitanti se si includono le rispettive province, rimangono ad oggi di fatto disintegrate, divise, poiché innanzitutto prive di un adeguato sistema integrato (dal punto di vista modale, tariffario e degli orari) di collegamenti di trasporto, come qualche attento studio focalizzato sull'area e sulla problematica ha messo a suo tempo in evidenza (Delfino et al, 2011). Con tutta l'immaginabile assenza di possibili effetti virtuosi, banalmente legati per esempio alle economie di agglomerazione, che si sprigionerebbero nel momento cui due città della scala di Reggio e Messina diventano una unica area urbana di dimensione notevolmente più grande (Musolino D. 2018).

L'integrazione territoriale porta generalmente benefici economici ampi, estesi, diversificati, alle città gemelle. In modo molto considerevole, per esempio, estende il mercato urbano di consumo, comportando prevedibili effetti di prezzo e di varietà, e accrescendo quindi il benessere della popolazione residente (e non). Potrebbe anche ampliare il mercato urbano del lavoro, accrescendo le opportunità occupazionali, e il bacino di offerta del lavoro, a scala locale. O anche ha l'effetto di estendere il bacino di utenza per le *utilities*, per le grandi funzioni e i grandi servizi urbani, pubblici e privati, portando potenzialmente effetti positivi in termini di costi ed efficienza. O inoltre accresce l'attrattiva *delle* due aree, sia per grandi investimenti, per esempio di natura commerciale, attratti anche dagli effetti virtuosi visti sopra; sia per *flagship project* (per esempio grandi eventi sportivi o culturali, o investimenti infrastrutturali); sia per il turismo, essendo le stesse *twin cities* integrate fattore di attrattiva turistica (Szekely, 2014).

Integrare le due aree urbane dello Stretto significa quindi concentrare innanzitutto gli sforzi sul potenziamento (capacità e frequenza) e sull'integrazione (modale, tariffaria e degli orari) delle reti e dei servizi di trasporto marittimi e terrestri (Delfino et al, 2011), con particolare riferimento al trasporto passeggeri, ancorché procedere a una integrazione infrastrutturale (il

Ponte evidentemente, non serve alla integrazione delle due aree urbane, fatto già chiaro ai tempi, cioè il 2001, dello studio dell' Advisor). E quindi significa agire solo dopo (o contemporaneamente, ma non prima) sulle altre dimensioni di integrazione (istituzionale, culturale, e via di seguito.) che evidentemente realizzano, completano l'integrazione tra le due entità territoriali. Trascurare questa naturale scala di priorità, questo passaggio, non fa altro che depotenziare, vanificare, tutte le iniziative periodicamente messe in campo per condividere, collaborare, tra le due sponde dello Stretto, in ambito per esempio degli eventi culturali e della collaborazione tra istituzioni ed enti locali (Musolino D. 2018).

Le due aree urbane dello Stretto risultano sufficientemente complementari, come le recenti analisi hanno evidenziato (Musolino, 2018). Ancora più che essere complementari dal punto di vista della struttura economico-settoriale (2), è la complementarietà funzionale ad apparire più importante. Laddove su alcune grandi funzioni urbane (es. la sanità a Messina), su alcune grandi infrastrutture e servizi (es. Aeroporto), ciascuna delle due città presenta infatti un vantaggio, una marcata specializzazione rispetto all'altra. Tutto ciò, nonostante negli anni, in alcuni casi, le scelte strategiche a livello locale a regionale in materia di insediamento e potenziamento di grandi funzioni urbane (es. Università) sembrano essersi mosse in modo non coordinato, rischiando così di creare fenomeni, ridondanti, di duplicazione, e "cannibalizzazione" reciproca.

Reggio e Messina hanno un forte bisogno di integrazione, sono adatte all'integrazione, ma hanno anche bisogno di strategie coerenti di integrazione, slegate dal tema Ponte, e che auspicabilmente poggino su un vasto consenso intorno ad esse.

Il livello di integrazione tra Messina e Reggio Calabria è il più forte tra tutte le città metropolitane d'Europa. Un legame fatto di storia, storie, relazioni e iniziative che si sviluppano però spontaneamente, spesso scoordinate e senza un disegno e programma; senza una comune idea di fondo (D'Arrigo G., David P. 2023).

Lo sforzo di natura politica, a livello centrale, regionale e locale, deve essere allora quello di focalizzare l'attenzione su questo tema, dando coerenza alla strategia per l'integrazione, individuando cioè priorità e ambiti utili, complementari, su cui spingere di più. Nonché, lo sforzo a livello di policy deve anche essere quello di creare una cornice e un luogo istituzionale, che non sia solo di natura consultiva, dove creare e far funzionare una cabina di regia per l'integrazione, creando le premesse per il governo di una *bi-regional city*.

Lo sforzo di natura scientifica, utile per il policy-maker, deve invece essere quello di apprendere ancora di più dalle esperienze dalle buone pratiche internazionali a riguardo, e di approfondire il tema degli effetti virtuosi, dei benefici della possibile esistenza di una unica città che unisca Reggio e Messina, al fine accrescere la mole di conoscenze utili a costruire quel

consenso, presso gli “addetti ai lavori” e presso la popolazione, che ancora forse manca intorno a questo argomento (Musolino, 2018).

L’investimento sull’Area metropolitana integrata dello Stretto è tra i più significativi del Sud, tra i principali di Sicilia e Calabria, il più importante per Messina e Reggio. Non serve più dirlo, serve dargli concretezza. È la principale risorsa non replicabile da altri territori nel Mediterraneo ed in Europa: lo Stretto.

Conclusioni

Dallo studio svolto per l'elaborazione di questa tesi di laurea, di cui lo scopo principale era quello di andare ad analizzare il processo di metropolizzazione, è emerso un fenomeno ben delineato e cioè quello della formazione delle reti di città, che oggi vengono incluse nel più ampio *upscaling* dei processi urbanizzativi.

Di fatto, non sono stati osservati solo i processi di metropolizzazione, cioè il salto di scala dell'urbanizzazione, ma anche i fenomeni dell'articolazione policentrica e reticolare degli spazi regionali. Ne è venuto fuori che le aree urbane di tipo funzionale possono essere potenziate attraverso una serie di strategie e interventi. Di seguito sono elencati alcuni degli approcci più comuni:

- *Rinnovamento urbano*. L'obiettivo è trasformare aree urbane degradate o poco efficienti in spazi più attraenti e funzionali. Ciò può comportare la riqualificazione di edifici abbandonati o la demolizione e ricostruzione di aree obsolete.
- *Sviluppo di trasporti efficienti*. Migliorare il sistema di trasporto all'interno dell'area urbana può facilitare l'accessibilità e incrementare la sua funzionalità. Ciò può includere sicuramente la creazione di piste ciclabili, l'introduzione di servizi di trasporto pubblico efficienti o la realizzazione di reti stradali migliorate.
- *Pianificazione urbana*. Una buona pianificazione urbana può garantire che le diverse aree funzionali di una città siano ben integrate e servite. Si possono creare zone residenziali, commerciali, industriali e di intrattenimento ben distinte, o favorire la diversità funzionale all'interno delle stesse zone.
- *Creazione di spazi pubblici attrattivi*. Investire nella creazione di spazi pubblici di qualità, come parchi, piazze e zone pedonali, può aumentare l'attrattiva dell'area urbana, incoraggiando l'interazione sociale e offrendo opportunità di svago e relax.
- *Promozione dell'innovazione e della creatività*. Supportare l'innovazione e la creatività può rendere un'area urbana più attraente per le imprese, gli investitori e i professionisti altamente qualificati. Ciò può comportare l'istituzione di incubatori di impresa, hub di innovazione o l'organizzazione di eventi culturali e artistici.
- *Riqualificazione delle zone industriali*. Le vecchie zone industriali in disuso possono essere trasformate in centri urbani vivaci, ad esempio attraverso la creazione di poli di cultura, arte, gastronomia, spazi di lavoro condivisi o alloggi di qualità.
- *Sostenibilità ambientale*. Introdurre pratiche sostenibili nelle aree urbane funzionali può

migliorare la qualità della vita e contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale. Ciò può includere l'adozione di edifici a energia zero, l'uso di energie rinnovabili, la promozione della mobilità sostenibile e la gestione efficiente delle risorse idriche e dei rifiuti.

Ogni città ha le proprie necessità e peculiarità, quindi gli interventi specifici variano a seconda del contesto e degli obiettivi di sviluppo urbano.

Le city regions, rappresentano, in tal senso, una nuova prospettiva nel campo dello sviluppo locale, in quanto offrono uno strumento per affrontare in modo più coordinato e strategico le sfide che le città moderne devono affrontare.

Come più volte ribadito, le city regions sono aree urbane che vanno oltre i limiti amministrativi delle città, includendo anche i loro dintorni e le aree circostanti. Questo approccio consente di considerare la città come un sistema complesso e interconnesso, in cui le decisioni prese in un'area possono avere effetti significativi anche in altre zone.

Questa nuova prospettiva permette di affrontare meglio le sfide legate all'espansione urbana, alla pianificazione del trasporto e dell'infrastruttura, all'accessibilità ai servizi e all'uso sostenibile delle risorse. Promuove, inoltre, la cooperazione e la condivisione delle conoscenze tra i vari attori interessati, come le amministrazioni locali, le imprese e i cittadini.

È importante, tuttavia, considerare che l'efficacia delle city regions dipende dall'impegno e dalla volontà dei diversi attori coinvolti nel collaborare e lavorare insieme per affrontare le sfide comuni.

È necessario soprattutto un adeguato sostegno politico e finanziario per realizzare progetti e programmi a lungo termine.

Le city regions possono rappresentare una svolta significativa nel panorama urbanistico, offrendo un approccio più integrato e sostenibile alla pianificazione delle città. Tuttavia, è ancora necessario un lavoro continuo per sviluppare e implementare efficacemente questo approccio in diverse realtà urbane.

Avendo preso in esame il caso dell'Area Metropolitana dello Stretto, infine, si è giunti alla conclusione che il Ponte sullo Stretto di Messina creerebbe diversi miglioramenti, tra cui:

- *Miglioramento delle infrastrutture.* Il ponte permetterebbe di collegare in modo diretto la Sicilia con il continente, eliminando la necessità di prendere un traghetto. Ciò comporterebbe un miglioramento delle infrastrutture stradali e ferroviarie nella zona, consentendo una maggiore efficienza nel trasporto di persone e merci.

- *Sviluppo economico.* Il ponte stimolerebbe lo sviluppo economico non solo nella regione della Sicilia, ma anche nell'intero Sud Italia. La creazione di nuove opportunità di lavoro e di attività imprenditoriali favorirebbe la crescita economica e ridurrebbe la dipendenza dalle altre regioni.
- *Miglioramento dei collegamenti.* Il ponte sullo stretto di Messina migliorerebbe notevolmente i collegamenti tra la Sicilia e il continente. Ciò avrebbe un impatto positivo sulla mobilità degli abitanti, degli studenti, delle imprese e dei turisti, riducendo i tempi di viaggio e i costi di trasporto.
- *Incremento del turismo.* Il ponte renderebbe la Sicilia più accessibile e attraente come meta turistica. Il facile accesso alla regione permetterebbe di aumentare il numero di visitatori provenienti dal continente, favorendo lo sviluppo del settore turistico e l'indotto ad esso collegato.
- *Promozione della coesione sociale.* Il ponte potrebbe svolgere un ruolo importante nella promozione della coesione sociale e nel superamento dell'isolamento percepito dagli abitanti della Sicilia. Una migliore accessibilità favorirebbe lo scambio culturale, la condivisione di conoscenze e promuoverebbe una più stretta integrazione tra la Sicilia e il continente.

Potenzialmente, Messina e Reggio Calabria possono diventare un'unica Area Metropolitana in futuro e ciò potrebbe essere motivato dalla condivisione di interessi economici, sociali e culturali, nonché dalla volontà delle comunità locali di collaborare per affrontare sfide comuni e promuovere lo sviluppo regionale. Nonostante ciò, è importante considerare che la creazione di un'unica Area Metropolitana richiede un processo politico, decisionale e amministrativo complesso, che coinvolge diverse istituzioni e attori locali.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu A., Robinson J., (2013), *Perché le Nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Milano, Il Saggiatore
- Amin A., Thrift N., (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*. Bologna. Il Mulino.
- Baccetti C., (2008), *La nuova politica locale*. UTET Università.
- Barbieri C. A. (2012), *Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio*, *Urbanistica informazioni*, n. 244, p. 5.
- Barbieri C.A., Giaimo C. (2014), *Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia*, *Urbanistica*, no. 153, p. 90.
- Barresi A, Pultrone G. (2014), *New Integration Prospects for the Metropolitan Area of the Strait: the Role of the Cities of Messina and Reggio Calabria in the Enhancement of Local Resources*, *New Metropolitan Perspective, New Metropolitan Perspectives - e Integrated Approach of Urban Sustainable Development*, Trans Tech Publications, Reggio Calabria (CHE), Vol. 11.
- Barresi A., Crucitti A. L., Pultrone G. (2014), “Cultural heritage and development of civil society: a multi-level governance model”, relazione presentata al Convegno *Euro-Mediterranean Med 7 Dialogue*, Roma, 8-10 ottobre.
- Bartaletti F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Benevolo L., (1993), *Storia della città. La città antica*. Vol. 1. Editori Laterza.
- Bertrana X., Heinelt H. (2013), *The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, *Rivista Catalana de dret public*, n. 46.
- Bettini V., Guerzoni M., Ziparo A., (2002), *Il ponte Insostenibile*, Alinea editrice, Firenze.
- Bobbio L., (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Editori Laterza.
- Bolgherini S., (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*. Bologna. Il Mulino.
- Bolgherini S., Messina (2014), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*. Padova University Press.
- Bolgherini S., (2015), *Navigando a vista: Governi locali in Europa tra crisi e riforme*. Il Mulino.

- Bonavero P., Dansero E., Vanolo A. (2006), *Geografie dell'Unione Europea*. UTET Università.
- Bonomi A., Abruzzese A., (2004) (a cura di), *La città infinita*. Mondadori B. Editore.
- Bonomi A., Masiero R., (2014), *Dalla smart city alla smart land*. Marsilio Editore.
- Borja, Castells, (1997), *Local and Global. The managementt of Cities in the Information Age*.
- Brenner N., (2004), Urban Governance and the production of New State Spaces in Western Europe, 1960 – 2000, vol. 11, n. 3.
- Brenner N., (2014), *The Urban Age in Question*. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 38, Issue 3.
- Bruzzo A. Ferri V. (2006), *Le implicazioni per la finanza locale derivanti dalla mobilità degli individui nelle aree urbane e metropolitane: problematiche metodologiche e prospettive di ricerca*. Vol. 18; p. 67-84,
- Burdett R. e Sudjic D., (2008) *The Endless City*. Hoepli.
- Calabrò F., Della Spina L. (2014), “*The cultural and environmental resources for sustainable development of rural areas in economically disadvantaged contexts. Economic appraisals issues of a model of management for the valorisation of public assets*”. In 3rd International Conference on Energy, Environment and Sustainable Development (ICEESD 2013). Advanced Materials Research Vols. 869-870, pp 43 – 48.
- Calafati A. G., (2009). *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Donzelli.
- Camera dei deputati, (22 settembre 2022), *Città metropolitane e province*. Servizio Studi XVIII Legislatura.
- Carrer M. e Rossi S. (2014), *Le città metropolitane in Europa*, Roma, IFEL.
- Casacchia O., Nuvolari G., Piroddi E., Reynaud C. (2006). *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*. Rapporto d'indagine della CoGIS (Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica), Roma.
- Ceconello X. (2018), *Pianificazione strategica e territoriale della città metropolitana di Milano, tra prospettive di innovazione e inerzie operative*. Politecnico di Torino.
- Ciapetti L. (2010), *Lo sviluppo locale*. Bologna. Il Mulino.
- Ciapetti L. (2014). *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*. Regione Emilia Romagna. Maggioli Editore.
- Colavitti A.M. (2013), *Governance del territorio. Beni Culturali. Piano urbanistico*. Buone

pratiche per la valorizzazione e la competitività, Alinea, Firenze.

- D'Amico R., De Rubertis S. (2014), (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione europea e prove di ente intermedio in Italia*, Milano, F. Angeli, 2014.
- Davoudi S. (2003), *Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool. To a Normative Agenda*, in "European Planning Studies".
- Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P. (2013), *The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities*, in "European Planning Studies".
- EUROSTAT, 2011.
- Fazia C., (2014), *Percorsi "smart" per l'Area integrata dello Stretto*.
- Fera G., Ziparo A. (2014) (a cura di), *Pianificazione territoriale paesaggistica e sostenibilità dello sviluppo. Studi per il Quadro Territoriale Regionale della Calabria*, F. Angeli, Milano.
- Fera G., Ziparo A. (2016) (a cura di), *Lo Stretto in lungo e in largo. Prime esplorazioni sulle ragioni di un'area metropolitana integrata dello Stretto di Messina*. Università Mediterranea di Reggio Calabria.
- Ferrari G. F. e Galeone P. (a cura di, 2010), "Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali", Il Mulino.
- Ferrari P. (2015): *Le città metropolitane: una nuova prospettiva per il governo dell'area vasta*.
- Gabellini P. (2011), *Echoes of the 'Berkeley School': An Italian Experience of Urban Planning*, in "Journal of Urban Design".
- Gambino C. (2018), *Tra liberi consorzi comunali e città metropolitana di Catania: i casi di Piazza Armerina, Gela e Niscemi*.
- Garaviglia L. (2020). *Confini regionali e processi di urbanizzazione post metropolitani in Regional Studies and Local Development*. Padova. University press.
- Garlick S., Kresl P., Vaessen P. (2006), *The Øresund Science Region: A cross-border partnership between Denmark and Sweden*.
- Giansanti A. (2019), *Sviluppo locale, Europa, Nazionalismi*. Firenze. GoWare.
- Greggio E.M. (2019), *La metropolizzazione come strategia di sviluppo per le regioni europee: le città metropolitane in Italia e in Francia*. Università degli Studi di Padova.
- Gualini E. (2004), *The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales*, in "European Planning Studies".
- Hall, 1996.

- Hall P., Pain K., (2006), *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega – City Regions in Europe*. London.
- Hulst R., van Montfort A. (2007), (a cura di) *Intern – Municipal Cooperation in Europe*. Hoepli.
- Indovina F., (1999), *La città diffusa: com'è e come si governa*.
- Indovina F., (2001), *Geologia da inseguranca urbana*, in *Ciudades*, n.2.
- Indovina F., (2003), *La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali*.
- Indovina F., (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago urbano*. Franco Angeli, Milano.
- Kuhlmann S., Wollmann H. (october 2011), *The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda*, *Local Government Studies*, Vol. 37, n. 5, 479 – 494.
- La Bella M. (2014), *La Sicilia tra libero consorzio e provincia: un percorso di andata e ritorno*, in *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*. Padova University Press, Messina P. Bolgherini S (a cura di).
- Le Galès P., (1998) *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in “*Stato e mercato*”, n. 53 aprile.
- MacLeod G., (2001), *New Regionalism reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space* in *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 25, issue 4.
- Marcou G. (2014), *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, 3.
- Martinotti G., (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Il Mulino.
- Martinotti G., (1999) (a cura di), *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*. Il Mulino.
- Mazzucato V. (2008), *Le città metropolitane nella prospettiva europea. Milano e Barcellona: due metropoli a confronto*. Università degli studi di Padova.
- Medda R. (febbraio 2016), *La forma di governo delle città metropolitane*, Working papers – Rivista online di Urban@it.
- Messina P., Salvato M. (2007) (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*. Padova. Cleup.
- Messina P. (2009) (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle regioni italiane. Il Caso del Veneto*. Padova. Cleup.
- Messina P. (2011), *Policies for strategic territorial development. Inter-municipality*

association as a form of network governance: the Italian experience, in *Eastern Journal of European Studies*, 2, pp. 111 – 128.

- Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, Padova, Padova University Press, 2012.
- Messina P. (2013), *La “questione metropolitana”. Il caso del Veneto nel contesto europeo e globale* in *il Diritto della regione*. Cedam.
- Messina P., (2016), *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*. Padova University Press.
- Messina P. (2017), *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 4.
- Messina P., (2019), *Territori generativi e responsabili. Sostenibilità e innovazione sociale attraverso le politiche di sviluppo locale* in *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*. Vol. 9. Padova University Press.
- Messina P. (2020), *Tra città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in 4 regioni europee e il caso del Veneto* in *“Regional Studies and Local Development”*. Padova University Press.
- Miele G. (1956), *Il nuovo ordinamento degli enti locali in Sicilia*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, pag. 278.
- Moisis S. (2018), *Urbanizing the Nation – State? Notes on the Geopolitical Growth of Cities and City – Regions*, in *“Urban Geography”*.
- Moraci F. (2014), *“Il sistema dell’Area Metropolitana dello Stretto: un progetto integrato di territorio e governance innovativa nel cuore dell’euromediterraneo”* Cap V, in Piano Strategico *“Studio delle misure Politiche di una buona governance a livello europeo dello Stretto Di Messina”* – versione italiana e inglese – Europa.eu.
- Musolino D. (2018), *Reggio, Messina e l’ombra del Ponte: le twin cities dello Stretto e la sfida dell’integrazione*. Eyesreg, Vol. 8, n. 4.
- Pacente C. (2013), *La città metropolitana nell’UE. Programmazione comunitari, esperienze europee a confronto e nuove prospettive*, Egea/Bocconi, Milano.
- Page E. C., Goldsmith M. J. (1987), *Central and Local Government Relations*.
- Pannone A. (1924), *Lo Stato borbonico: saggio di storia del diritto pubblico napoletano dal 1734 al 1799*, Firenze.

- Patroni Griffi A. (2016), *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 14.
- Parr J. (2004) *The Polycentric Urban region: A Closer Inspection*. *Regional Studies* n. 38, pp. 231 – 240.
- Pasquier (2013) *Gouvernance territoriale: paramètres et scénarios de changement*, in *Revue Lamy Collectivités territoriales*.
- Pastori G. (1979), *Trenta anni di autonomia regionale e nuovo assetto degli enti locali in Sicilia*, in AA.VV., *Verso la riforma dei poteri locali*, Palermo, 10.
- Perulli P., (2000), *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l'indagine empirica*. Rapporto di ricerca IRER Lombardia, Milano.
- Perulli P., (2007), *La città: la società europea nello spazio globale*. Pearson Italia Spa.
- Perulli, (2014), *The ontology of global city region*. CRIOS.
- Perulli, (2020) *Regionalismo e Urbanesimo in Regional Studies and Local Development*. Padova, University Press.
- Pinchemel P., Pinchemel G. (1996), *Dal luogo al territorio*. Milano. Franco Angeli.
- Pinto F. (2014), *Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, *Federalismi.it*, n. 3.
- Pizzetti F. (2014). *Una grande riforma istituzionale: la Legge n. 56/2014 (Legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna 9/2014*.
- Pluckel H., (2006), *Randstad Holland – building a competitive and livable region, Bilbao*. OECD Working party on Territorial Policy and Urban Areas.
- Polverari (2020): *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking in rivista giuridica del mezzogiorno*. Il mulino – Rivisteweb.
- Porter M.E. (2011), *Il vantaggio competitivo*. Torino. Einaudi.
- Pultrone G. (2014), *La cultura come Key – driver dello sviluppo sostenibile: Opportunità e prospettive per l'Area Metropolitana dello Stretto*, in *Pianificazione territoriale paesaggistica e sostenibilità dello sviluppo. Studi per il Quadro Territoriale Regionale della Calabria*, F. Angeli, Milano.
- Putnam R., Leonardi D., Nanetti R. Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino.
- Putnam R. (1993), *Le tradizioni civiche delle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza.
- Rodrik D. (2011), *La globalizzazione intelligente*, Bari-Roma, Laterza.
- Rugolo A., De Gaetano C. (2014), *Il collegamento stabile dell'Area Metropolitana dello*

Stretto di Messina. LaborEst n. 9. Università Mediterranea di Reggio Calabria.

- Salvato M. (2014). *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo in Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*. Padova University Press.
- Sassen S., (1994), *Cities in a world economy*. Pine Forge Press.
- Sebastiani C., (2007), *La politica delle città*. Il Mulino.
- Soja E., (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and regions*.
- Swianiewicz, (2010), *Territorial consolidation Reforms in Europe*. Local Government and Public Service.
- Tarrow S. (1979), *Tra centro e periferia: il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino.
- Tubertini C. (2014). *Editoriale, Area Vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*.
- Ursi R. (2014), *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. N.2. pag. 319. 332.
- Vandelli L., *Introduzione* (2014), in Id., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Rimini.
- Vallega A. (1995), *La regione, sistema territoriale sostenibile*. Milano. Mursia.
- Veltz P. (1998), *La ville éclatée*. Editions de l'Aube.
- Veltz P., (2001), *Le nouveau monde industriel*.
- Wollmann H., (2008), *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective*. Local Government studies, vol. 34, issue 2: Local Political Leadership.
- Wollmann H. (2004), *Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multifunction and single purpose organisation*, local government studies, vol. 30, n.14.
- Xilo G., Ravaioli F., *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*.
- Zanon B., *Scaling – down and Scaling – up Process of territorial Governance: Cities and Regions Facing Institutional reform and Planning Challenges*.

Sitografia

- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07;56!vig=>
- https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2015:50
- <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=240>.
- <https://www.agcom.it/referendum-costituzionale-del-4-dicembre-2016>
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27~art117>
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07;56!vig=>
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07;56!vig=>
- <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=240>
- www.treccani.it/vocabolario/vulnus/
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07;56!vig=>
- <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1008>
- <http://www.urbanistica.regione.calabria.it>

Riferimenti normativi

- Legge 8 giugno 1990, n. 142.
- Legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Decreto Legge 5 novembre 2012, n. 188.
- Legge 7 aprile 2014, n. 56.
- Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012 – 2017 (2013/C 217/11).
- Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2019 (2019/C 301/12).

Ringraziamenti

Un *sincero* ringraziamento va alla *Professoressa Patrizia Messina*, per avermi seguita e supportata nella stesura di questo elaborato.

Grazie, soprattutto, perché in questi due anni è stata la mia guida e il mio punto di riferimento, prima grazie al Laboratorio di Politiche per lo Sviluppo Urbano – Rurale e poi grazie al corso di Politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo Locale, senza il quale questa tesi non avrebbe mai visto la luce.

Grazie per essere stata, sin dal principio, un'inesauribile fonte di stimoli e conoscenza.

Le sono grata per avermi permesso di elaborare un mio senso critico, grazie al quale ho ricominciato a credere nelle potenzialità della mia e della sua terra.

Il ringraziamento *più importante* non può che essere indirizzato alla *mia famiglia*, pilastro della mia vita, costante della mia esistenza.

Mamma, Papà e Julia le parole non possono esprimere a pieno quanto sono grata e quanto sono fortunata ad avervi. Spero vi possa arrivare tutto il mio amore e spero che, con la conclusione di quest'altro percorso accademico, siate fieri e orgogliosi di me. Il vostro continuo incoraggiamento è stato ciò che mi ha maggiormente sostenuta nel conseguimento di questo obiettivo, dandomi forza e coraggio in ogni momento.

Padova è la città che ha arricchito ancora di più la mia vita fatta già di tantissime persone stupende, ma non posso che esserle eternamente grata per avermi resa completa donandomi altrettante persone meravigliose che adesso sono parte di me e lo saranno per sempre.

Grazie *Anna e Chiara* per essere state “semplicemente” le compagne migliori che potessi aspettarmi da questa esperienza. Grazie per ogni cosa fatta insieme. Grazie per aver riempito la mia vita.

Grazie *Alex, Gabriele e Martina*, per essere stati la mia *Casa*. Grazie per essere diventati gli altri fratelli che non ho avuto e grazie per avermi fatta sentire parte fondamentale delle vostre vite.

Un grazie ai miei cari compagni di corso, ma in particolare a *Miriam, Piero e Filippo* per avermi accolta nelle loro vite come se ne facessi parte da sempre, senza di voi la mia esperienza sarebbe stata differente.

In conclusione, un grazie *fondamentale* va alle mie persone di sempre, le persone che mi sono a fianco da sempre e spero per sempre.

Marta L., Sandra, Selenia ed Erika, la mia vita sarebbe vuota e incompleta senza la vostra presenza, ma questo lo sapete già.

Davide e Massimiliano, grazie per essere gli amici migliori che potessi desiderare.

