

CAPITOLO I

INTRODUZIONE:  
LE SOLUZIONI ISTITUZIONALI  
AL GOVERNO METROPOLITANO

SOMMARIO: 1. Il diritto pubblico di fronte al sorgere del fenomeno metropolitano. – 2. Le diverse soluzioni istituzionali alla questione metropolitana. – 2.1. I tradizionali approcci teorici nell'analisi del governo metropolitano. – 2.2. Alcune categorie istituzionali: una prima chiave di lettura del governo metropolitano. – 3. Il percorso dell'analisi.

1. IL DIRITTO PUBBLICO DI FRONTE AL SORGERE DEL FENOMENO METROPOLITANO

Se la “città” richiama tipicamente l'idea di una concentrazione di popolazione entro un determinato luogo da cui origina un fenomeno urbano di una certa consistenza, i riferimenti a “città metropolitana” e “area metropolitana” massimizzano questo tipo di realtà. In via di primissima approssimazione, con queste ultime nozioni ci si riferisce alle aree caratterizzate da un'estesa aggregazione urbana attorno ad una città principale, ovvero alle aree connotate da una conurbazione che collega tra loro più centri preesistenti, in entrambi i casi con continuità di insediamenti, interdipendenza di relazioni di vita e di lavoro fra le varie parti, nonché presenza delle più importanti e avanzate funzioni e servizi della vita civile<sup>1</sup>. Si allenta così quel vincolo costituito dalla cinta muraria, che già Cattaneo individuava come elemento tipico delle città che formano con il proprio territorio «un corpo inseparabile»<sup>2</sup>. Si è invece proiettati in

---

<sup>1</sup> Cfr. A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, 1999, 360; G. PASTORI, *Aree metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, 1987, 381.

<sup>2</sup> Cfr. C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, Vallecchi, Firenze (rist. 1858), 1931, 53, che ravvisa in questo il carattere proprio delle città della penisola italiana: «il nostro popolo, nell'uso domestico e spontaneo, mai non diede a sé medesimo il nome geografico e istorico di lombardo; mai non adottò familiarmente quelle variabili divisioni amministrative di dipartimenti e di provincie, che trascendevano gli antichi limiti municipali».

una dimensione “metropolitana”, nella quale la città «consiste dei suoi effetti totali che si estendono al di là dei suoi confini immediati»<sup>3</sup>.

Ai fini della presente indagine non è necessario ricostruire le molteplici dinamiche evolutive che, nello scenario moderno e contemporaneo, hanno investito i diversi contesti urbani. Si vuole invece offrire, più semplicemente, un inquadramento sommario dell’oggetto sul quale si concentrerà l’attenzione per sottolinearne alcune complessità<sup>4</sup>. È sufficiente quindi osservare come l’area

---

<sup>3</sup> Come osservava G. SIMMEL, *Die Großstädte und das Geistesleben* (1903), trad. it. *La metropoli e la vita mentale*, in C. WRIGHT MILLS (a cura di), *Immagini dell’uomo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 536, per il quale «soltanto questa sfera è l’estensione effettiva della città».

<sup>4</sup> Come i sociologi, gli storici e gli economisti urbani hanno messo in evidenza, a partire dal XIX secolo si è verificata una modificazione sempre più profonda e veloce del sistema degli insediamenti e una alterazione della struttura urbana e rurale tradizionale, mentre sono emersi e si consolidano sistemi insediativi nuovi di tipo metropolitano. In generale, sulla storia dei processi di agglomerazione urbana, cfr. P.G. HALL, D. HEY, *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann Educational Books, London, 1980, 1 ss.; G. MAZZOCCHI, *Problemi economico-territoriali di identificazione e confinazione delle aree metropolitane in Italia*, in P. URBANI (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1985, 117 ss. F. INDOVINA, *La metropoli europea. Una prospettiva*, Franco Angeli, Milano, 2014, 37 ss.. Durante questo processo evolutivo, la metropoli industriale cresce con lo sviluppo progressivo delle industrie di beni di consumo e di investimento, attira mano d’opera prima verso la città centrale, poi verso le aree circostanti; le aree metropolitane cominciano così a crescere “a macchia d’olio”, sino a che l’aumento della rendita urbana e dei prezzi, i costi sociali collegati alla congestione cominciano a spingere attività industriali e popolazione fuori dalla città principale verso le aree circostanti. Uno dei fenomeni più evidenti a livello urbanistico, osserva A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1961, 8 ss., è quindi la tendenza ad abbandonare il centro metropolitano come luogo di abitazione e a stabilirsi in una delle innumerevoli comunità residenziali sorte a farle corona, che in molti casi divengono delle vere e proprie “cinture-dormitorio”, dando così origine a massicci flussi di pendolari, che di giorno moltiplicano la popolazione del centro metropolitano e di notte si riversano all’esterno, e ad uno sviluppo avanzato nel sistema dei trasporti. Questo fenomeno ha assunto conformazioni differenti in Nordamerica e in Europa, come rileva G. MARTINOTTI, *Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all’inizio del secolo XXI*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, 35. In Europa il periurbano si è sviluppato per accrezione, in parte ampliando, in parte scavalcando le tradizionali periferie per aggiunta “a cipolla” dei nuovi arrivati, cioè per strati successivi, soprattutto nel caso degli inurbati del grande sviluppo industriale degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, dove vi era un forte *semis urbain* storico costituito dalle centinaia di comuni antichi sparsi nell’hinterland, come nel caso milanese o in quello torinese. Nel Nordamerica, invece, il periurbano si è sviluppato per *apoktá* diffusa, o migrazione all’esterno della classe media, dando luogo alla classica forma a ciambella (*doughnut*) dell’area metropolitana americana, con i poveri al centro e le popolazioni più abbienti nei sobborghi.

Quello contemporaneo, invece, è un fenomeno di urbanizzazione profondamente diverso da quello che ha dato vita allo sviluppo città industriale. Come ricordano G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale delle città*, il Mulino, Bologna, 1992, 19 ss., e S. VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2004, 53 ss., se il ritmo dello sviluppo aveva indotto nu-

metropolitana sia la forma urbana tipica delle società ad economia avanzata e debba essere intesa più come un sistema economico-funzionale che come unità insediativa demografico-edilizia<sup>5</sup>.

Rispetto alla città e all'area urbana, le dimensioni, sia territoriali che demografiche, sono molto più ampie, i confini fisici paiono più sfumati, le funzioni sono più numerose e complesse. Ciò che caratterizza l'area metropolitana è la presenza di rapporti di interrelazione e interdipendenza tra le diverse attività e funzioni insediate nel suo ambito, che mettono in crisi la contiguità fisica di molti rapporti,

---

merosi studiosi degli anni '60 a prefigurare una urbanizzazione globale delle società moderne, destinate a riversarsi in "megalopoli" mostruose e ingovernabili, a partire dalla seconda metà degli anni '70 l'improvviso rallentamento della crescita urbana che si è verificato in quasi tutti i Paesi ad economia avanzata ha fatto parlare di "contro-urbanizzazione" e, addirittura, di "morte delle città". In questa fase, rilevano L. CAMPIGLIO, *Trasformazioni economiche e sociali e sistemi metropolitani*, in AA.VV., *Il sistema metropolitano italiano*, Franco Angeli, Milano, 1987, 41 ss. e A.J. SCOTT, *Social Economy of the Metropolis. Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities* (2008), trad. it. *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, il Mulino, Bologna, 2011, 36 ss., la città centrale continua a fare da incubatrice di attività che poi traboccano al di fuori. I servizi tradizionali seguono la distribuzione della popolazione sul territorio, mentre la gamma dei servizi avanzati tende a concentrarsi nella città centrale. Una serie di fattori determinano poi un cambiamento delle strutture economiche, professionali, territoriali e, in definitiva, nel modello di sviluppo centro-periferia: crisi del modello fordista, deindustrializzazione e ricostituzione della base economica delle metropoli attorno a nuovi settori di produzione e diffusione di conoscenza e informazione; nascita della c.d. "economia dei servizi"; specializzazione nelle funzioni del commercio, della finanza, dello spettacolo, del governo; grandi innovazioni tecnologiche. Le metropoli si trasformano così da "contenitore" di attività economiche e manodopera in sede di "relazioni funzionali" senza confini. In particolare, l'importanza dello sviluppo tecnologico viene puntualizzata da P. LE GALÈS, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna, 2006, *passim*, con particolare riguardo ai nuovi sistemi di telecomunicazione, informazione ed informatica avanzata, oltre alla globalizzazione economica (soprattutto nelle sue accezioni di internazionalizzazione, finanziarizzazione e concentrazione industriale), che hanno contribuito ad estendere su scala internazionale le reti di relazioni tra i grandi sistemi urbani, innescando processi di competizione regionale, politiche urbane di tipo imprenditoriale, nuove strategie di sviluppo economico.

<sup>5</sup> E. ERCOLE, *La crescita metropolitana*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna, 1999, 192. Osserva F. ASCHER, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995, come sia possibile isolare alcuni elementi che caratterizzano le aree metropolitane contemporanee, che oramai rappresentano entità qualificabili come "meta-metropoli", o "meta-polis" (*métapoles*): "sprawl urbano", che ha rotto i confini storici estendendo la città negli spazi rurali circostanti attraverso ondate di suburbanizzazione; "specializzazione funzionale dello spazio", che ha intensificato la segregazione sociale attraverso la crescita contemporanea e incontrollata di zone residenziali di lusso, quartieri arretrati, zone mono-specializzate; "mobilità spaziale di beni e persone", quale linfa vitale dei sistemi metropolitani di produzione economica e crescita sociale; "localismo cosmopolitano", quale principio organizzatore delle politiche e culture metropolitane, considerato necessario per la competizione internazionale ma che occorre venga radicato nella cultura locale per essere socialmente e politicamente accettato. In definitiva, le grandi metropoli avviano la trasformazione da metropoli "industriali" a metropoli "postindustriali" e comincia così a sorgere, in termini nuovi, il problema del governo metropolitano.

trascendono le frontiere fisiche e istituzionali<sup>6</sup> e fanno parlare di “città delle reti”<sup>7</sup>.

L’interazione tra funzioni produttive, di servizi e di residenza, che coinvolgono un numero elevato di differenti attori sociali, genera flussi di beni, informazioni e persone (abitanti, pendolari, *city users*, *metropolitan businessmen*<sup>8</sup>), all’interno dell’area metropolitana e tra l’area ed il resto del territorio, che concentrano nella stessa area metropolitana funzioni e soggetti legati ad attività strategiche, di coordinamento, di direzione<sup>9</sup>. Tutto ciò rende l’area metropolitana un ambiente sociale con livelli di complessità molto elevati, che a loro volta comportano specifici problemi di governo<sup>10</sup>.

Si tratta però di problemi che, proprio per la loro complessità, devono essere affrontati necessariamente con un approccio multidisciplinare<sup>11</sup>. Le aree metropolitane, infatti, prima che oggetto di interesse per i giuristi, hanno costituito originariamente materia di studio per economisti e sociologi, in quanto terreno ideale per lo studio delle dinamiche del mercato e “osservatori privilegiati” per la lettura dell’evoluzione dei processi sociali<sup>12</sup>. L’interdisciplinarietà non può che rimanere una costante dello studio delle realtà metropolitane: basti pensare a come, sotto il profilo socio-economico, si sia innestato il

<sup>6</sup> Già agli inizi del XX secolo, G. Simmel osservava come «la caratteristica più importante della metropoli sta in questa estensione funzionale al di là dei suoi confini fisici. E questa efficacia reagisce a sua volta e dà importanza, peso e responsabilità alla vita metropolitana»; cfr. G. SIMMEL, *La metropoli e la vita mentale*, cit., 536.

<sup>7</sup> Per una analisi sul passaggio da sistemi urbani costituiti da singoli centri e loro interni territoriali di dimensioni sub-regionali a sistemi reticolari di dimensioni regionali e sovraregionali, cfr. G. DEMATTEIS, *Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari*, in G. BIANCHI, I. MAGNANI (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*, Franco Angeli, Milano, 1985, 121 ss. Sull’utilizzo del paradigma delle “forme a rete” per inquadrare l’individuo contemporaneo (l’“uomo delle reti”) e le istituzioni di governo da lui abitate (le “città delle reti”), cfr. P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000. Osserva R. CAMAGNI, *Le grandi città italiane e la competizione a scala europea*, in P. COSTA, M. TONIOLO (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, 36 ss., come le reti di rapporti tra centri urbani rilevano sotto diverse accezioni: come reti di rapporti economici e di mercato indipendenti dalla distanza geografica; come reti di rapporti di complementarietà fra centri diversamente specializzati, che spontaneamente organizzano fra loro la divisione spaziale del lavoro; come reti di rapporti di sinergia fra centri ugualmente specializzati, che spontaneamente organizzano in questo modo ampie economie di scala a rete; come reti infrastrutturali al servizio di tutti i precedenti rapporti.

<sup>8</sup> G. NUVOLATI, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione. Abitanti, pendolari, city users, uomini d'affari, flâneurs*, il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>9</sup> E. ERCOLE, *La crescita metropolitana*, cit., 192.

<sup>10</sup> *Ibidem*, 192.

<sup>11</sup> Osserva E. ROTELLI, *Contro il non governo dell’area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, 3, 1983, 3 ss., come l’analisi sulle Città metropolitane sconti «una pigrizia intellettuale che induce spesso lo studioso a non avventurarsi per terre sconosciute fuori dai confini della sua disciplina».

<sup>12</sup> P. URBANI, *Aree metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, 2001, 111.

problema delle interrelazioni funzionali fra i territori; sotto quello urbanistico, a come si sia posto il problema dei progetti di ridisegno dei confini territoriali e geografici; per l'analisi delle politiche pubbliche e, soprattutto, la giuspubblicistica, l'attenzione invece si è concentrata sul tema del governo metropolitano come modello differenziato e derogatorio rispetto alle politiche territoriali e al quadro normativo vigente per le autonomie locali<sup>13</sup>.

Invero, già l'utilizzo di una determinata definizione e di certe terminologie dipende da – ed è già sintomatica di – un'afferenza disciplinare dalla cui prospettiva si guarda alla realtà metropolitana<sup>14</sup>. Ogni tentativo definitorio, dunque, è destinato a rivelarsi parziale e ad inquadrare solamente uno degli aspetti di cui si colora il problema metropolitano<sup>15</sup>.

Da un punto di vista descrittivo, i criteri di definizione di un'area metropolitana si possono però raggruppare generalmente in tre grandi categorie: i criteri di omogeneità, con cui si possono classificare comuni o aree con caratteristiche omogenee secondo vari parametri (dimensione demografica, densità, caratteristiche economiche e simili); criteri di interdipendenza, in base ai quali possono raggrupparsi comuni o aree per i quali avvengono scambi di persone, beni, flussi comunicativi (pendolarità, aree di mercato, scambi telefonici o altro); criteri morfologici, quali ad esempio la contiguità spaziale o la appartenenza a medesimi sistemi di configurazione fisica<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2002, 857.

<sup>14</sup> Ciascuna definizione del termine "metropoli", elaborata dai geografi e mutuata dai politologi, implica specifici tipologie di "policy problems": cfr. B. DENTE, *Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type*, in *Governance*, 3, 1990 56. V. anche S. PIAZZA, *Note in margine ai profili dell'evoluzione normativa ed istituzionale in tema di aree e città metropolitane nell'esperienza italiana*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, 2200 ss., ed i riferimenti ivi indicati.

<sup>15</sup> Secondo A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, cit., 6, definire l'area metropolitana «in astratto non è facile: troppi sono i fattori della natura più diversa, economici, sociologici, urbanistici, giuridico-amministrativi, culturali, che concorrono a dare ad una città e ad un'estensione più o meno vasta del territorio circostante i caratteri peculiari di un'area metropolitana, perché sia possibile sintetizzarli tutti in una formula concisa ed esauriente, in grado di essere applicata con successo ad ogni esempio concreto». Tra i riferimenti storicamente più influenti sui principali punti di vista dai quali è stato studiato il fenomeno metropolitano è possibile ricordare: per quello economico, R.U. RATCLIFF, *Urban Land Economics*, McGraw-Hill, New York, 1949; per quello sociologico, L. WIRTH, *Urbanism as a way of life*, in *American Journal of Sociology*, 44, 1938, 1 ss.; per quello culturale, L. MUMFORD, *The Culture of Cities* (1938), trad. it. *La cultura delle città*, Einaudi, Torino, 2007; per quello storico, A.F. WEBER, *The Growth of Cities in the Nineteenth Century*, MacMillan, New York, 1899. Cfr., più approfonditamente, J.B. PARR, *Spatial Definitions of the City: Four Perspectives*, in *Urban Studies*, 2, 44, 2007, 381 ss.

<sup>16</sup> E. ERCOLE, G. MARTINOTTI, *Le aree metropolitane*, in *Amministrare*, 1987, 113 ss. Per una rassegna delle principali esperienze di delimitazione standard delle aree metropolitane, in chiave

Anche i criteri rientranti in queste categorie, tuttavia, sono destinati a subire riletture e adattamenti in ragione dei processi e delle dinamiche evolutive che interessano le aree metropolitane. Così, ad esempio, si era soliti definire tradizionalmente le caratteristiche del fenomeno urbano con tre semplici variabili: la dimensione (*size*), la densità (*density*), l'eterogeneità (*heterogeneity*)<sup>17</sup>. Uno sguardo alla realtà attuale lascia però intendere come questi tre parametri non possano più essere intesi con lo stesso significato di settant'anni fa: la *dimensione* vale ovviamente ancora, ma l'oggetto su cui misurarla non ha più confini precisi; di conseguenza, la *densità* diventa di difficile computo; infine non è più chiaro di che tipo di *eterogeneità* si tratti e su quale scala vada misurata<sup>18</sup>. Analogamente, nella fase di sviluppo delle metropoli industriali, i presupposti fondamentali per il successo dell'area metropolitana potevano considerarsi: la *dimensione* fisica della città centrale, accresciuta dal consistente au-

---

comparata, cfr. la ricostruzione di D. CECCHINI, *Sui metodi di delimitazione delle aree metropolitane: esperienze precedenti e una proposta*, in P. COSTA, M. TONIOLO (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, 99 ss.

A livello nazionale, CENSIS e ISTAT organizzano i dati distinguendo il territorio in "poli", "cinture urbane" ed "aree periferiche", considerando "cinture urbane" quegli insiemi di comuni che hanno accesso agevole ai servizi di rango elevato presenti nei poli. In questo senso «poli e cinture possono essere considerati una proxy di sistemi urbani integrati a caratterizzazione metropolitana»; cfr. CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2014*, Franco Angeli, Milano, 2014.

A livello di Unione europea, Il Comitato economico e sociale europeo definisce l'area metropolitana (AM) come «una grande città o un gruppo policentrico di centri urbani. Entrambe le tipologie comprendono i comuni più piccoli e le zone rurali circostanti, e ogni AM deve raggiungere una massa critica di almeno 500 000 abitanti (o molti di più). Queste aree sono regioni funzionali che costituiscono importanti centri economici e mercati del lavoro. Di norma esse non corrispondono a precedenti entità amministrative, come province e distretti»; cfr. Parere CESE ECO/299 EESC-2011-1380 "Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020", 21 settembre 2011.

L'EUROSTAT adotta invece come riferimenti le "Functional urban areas" a partire prima dalla *city*, individuata in un *urban centre* ad alta densità di popolazione, unita alla *commutin zone*, individuata sulla base ai flussi dei pendolarismo. Le "Metro regions" sono approssimazioni delle NUTS (nomenclatura delle unità territoriali statistiche) di livello 3 alle *functional urban areas* di 250.000 o più abitanti. All'interno di queste si distingue tra: *capital metro regions*; *second-tier metro regions*; *smaller metro regions*. Cfr. le informazioni disponibili su [ec.europa.eu/eurostat/](http://ec.europa.eu/eurostat/).

A livello internazionale, l'OECD definisce *Functional urban areas* (FUA) come aree urbane comprendenti almeno 50.000 abitanti, ovvero come «highly densely populated urban centres and adjacent municipalities with high levels of commuting (travel-to-work flows) towards the densely populated municipalities». La *Functional urban area* «overcomes previous limitations for international comparability linked to administrative boundaries». *Metropolitan areas* vengono invece identificate come "functional urban areas" «with populations above 500 000 people». Cfr. OECD, *Regions at a Glance 2016*, 15 s.

<sup>17</sup> L. WIRTH, *Urbanism as a way of life*, cit., 1 ss.

<sup>18</sup> G. MARTINOTTI, *Dalla metropolitana alla meta-città. Le trasformazioni urbane all'inizio del secolo XXI*, cit., 26.

mento della popolazione, del sistema di produzione e del mercato del lavoro; la sua *autonomia* rispetto ai comuni limitrofi, subordinati alle esigenze del comune centrale e al suo potere attrattivo; il ruolo dello *spazio* circostante, quale risorsa fondamentale per lo sviluppo economico della città centrale<sup>19</sup>. Oggi, invece, questi tre elementi si configurano diversamente: la *dimensione* costituisce un problema per la delimitazione del perimetro della città, più che una risorsa; al principio di *autonomia* della città centrale si sostituisce il principio di reciproca interdipendenza con l'*hinterland*; lo *spazio*, invece che una risorsa, viene visto come territorio da gestire e tutelare nella sua scarsità, nelle sue dinamiche insediative e nelle problematiche da risolvere (ambientali, nei rifiuti, trasporti, ecc.): la città si espande più lentamente da un punto di vista quantitativo e si trasforma più rapidamente da un punto di vista qualitativo nei suoi processi interni<sup>20</sup>.

Al di là dei possibili approcci scientifici, il riconoscimento di un'area come "metropolitana" è sempre in qualche misura arbitrario, poiché la relativa perimetrazione, anche se stabilita in base ad indicatori e gradienti significativi, costituirà sempre una cesura rispetto alla continuità con cui varia la reale intensità dei fenomeni sul territorio<sup>21</sup>. Per questo, più complesso è il fenomeno, più la delimitazione manifesta natura convenzionale: al fondo, dunque, tale qualificazione rimane pur sempre una questione fondamentale politica<sup>22</sup>, che oscilla ad esempio nella alternativa tra la delimitazione al solo territorio costruito o urbanizzato (la c.d. "città grande") e la delimitazione che ricomprenda aree di possibile espansione, localizzazione di interventi e impianti funzionali alle esigenze metropolitane, centri urbani minori (la c.d. "regione integrata")<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. L. MAZZA, *European Viewpoints: a New Status for Italian Metropolitan Areas*, in *Town Planning Review*, 2, 1991, 143 ss.

<sup>20</sup> Cfr., C. MARIANO, *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Franco Angeli, Milano, 2011, 13 ss.

<sup>21</sup> D. CECCHINI, *Sui metodi di delimitazione delle aree metropolitane: esperienze precedenti e una proposta*, cit., 97.

<sup>22</sup> Come osserva P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova, 1988, 166, che riconduce tale scelta alle scelte statali e alle pressioni dei partiti a livello locale, per introdurre forme di governo speciali e istituire finanziamenti aggiuntivi.

<sup>23</sup> Il concetto di "città grande" è peculiare di un primo stadio di sviluppo delle città, ovvero quello di urbanizzazione, con un conseguente addensamento di attività e risorse; il concetto di "regione integrata" esprime un livello crescente di complessità e guarda alle interdipendenze socio-economiche e spaziali che si generano tra la città centrale ed il territorio più ampio in cui è inserita; cfr. C.S. BERTUGLIA, S. OCCELLI, *Le aree metropolitane come livello di governo: concezioni, criteri e metodi di delimitazione*, in P. COSTA, M. TONIOLO (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, 116 ss., che parlano anche di "città nodale", guardando al ruolo che la *core city* riveste nelle diverse reti relazionali di cui, su diverse scale, essa fa parte.

A proposito della possibile alternativa esposta nel testo, rileva F. MERLONI, *Il rebus metro-*

In sostanza, queste brevi considerazioni preliminari, legate alle complessità della questione metropolitana e alla molteplicità di approcci scientifici necessari, lasciano trasparire come al giurista impegnato nella ricerca delle soluzioni istituzionali per il “governo metropolitano”<sup>24</sup> si aprano una congerie di problemi, posti su piani diversi ma strettamente interconnessi<sup>25</sup>. Superata una certa soglia, infatti, la concentrazione metropolitana da “fatto urbanistico” diventa un “fatto istituzionale”, funzionale alla previsione di diverse forme di governo: differenziate rispetto alle ordinarie unità amministrative locali; adeguate alla cura di interessi sovracomunali in rapporto alla multiformità dei fenomeni economici e sociali presenti nell’area; innovative rispetto al diffondersi di tali aree in ambiti territoriali che travalicano i confini dei poteri locali esistenti e che vengono sottoposte ad una pluralità di soggetti pubblici localmente e separatamente competenti<sup>26</sup>.

---

*politano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, IRESPM, Roma, 1986, 193 ss., come la relativa scelta debba tener conto di più fattori, come il modello istituzionale, le funzioni, la fattibilità politica della nuova delimitazione, per cui ad un modello prevalentemente associativo è consentita una delimitazione espansiva del territorio, perché impatta meno sugli assetti preesistenti, mentre in corrispondenza di un modello unitario-strutturale è meglio preferire un approccio più restrittivo; se prevalgono funzioni a carattere strategico si può estendere l’area di riferimento, mentre se prevalgono funzioni a carattere operativo è meglio restringere ai naturali bacini di utenza.

<sup>24</sup> Sottolinea M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, 336, come lo stesso termine “governo” possa apparire compatto sul piano concettuale, ma «al primo approfondimento si sfilaccia subito in base al peso assegnato ai diversi ingredienti che ne costituiscono la miscela e conseguentemente al modo di leggerli: determinismo delle macro-dinamiche planetarie e soggettività di innovatori e di progetti; governo di istituzioni e governo di flussi; (auto)governo degli interessi e governo democratico; progetti – pubblici e privati – e forza delle cose; cittadinanza e risorse; governo del territorio e politiche di settore».

<sup>25</sup> Si pensi alle condizioni generali della convivenza civile, all’assetto rappresentativo e partecipativo di istituzioni e cittadini, alla disponibilità e l’uso delle risorse ambientali e territoriali, all’organizzazione e all’apprestamento dei servizi per la popolazione: cfr. G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 381. Schematicamente, si potrebbe sostenere che i pubblici poteri si trovino a perseguire due principali tipi di obiettivi: da un lato, l’esigenza di un riequilibrio urbano e territoriale, legato alla regolazione ed al contenimento dello sviluppo delle aree metropolitane grazie a politiche dirette a mantenere, o ripristinare, condizioni bilanciate in tutte le parti del territorio; dall’altra, l’esigenza di governo dell’area e dei servizi, ovvero il governo della peculiare realtà economico-sociale di ciascun’area nel suo insieme e, nello stesso tempo, di provvedere adeguatamente ai servizi della convivenza in tutte le varie parti dell’area.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 381 s.; P. URBANI, *Aree metropolitane*, cit., 112. Queste aree, infatti, danno origine a particolarissimi e gravi problemi di organizzazione (decentramento interno, collegamenti fra Comuni della stessa area), di funzioni (come la necessità di far fronte al pauroso sviluppo della richiesta di servizi pubblici), di finanza pubblica, la cui soluzione deve dar luogo ad iniziative diversificanti la posizione dei Comuni interessati da questi agglomerati; così M. NIGRO, *Il governo locale. I – Storia e problemi*, Bulzoni, Roma, 1980, 80.

## 2. LE DIVERSE SOLUZIONI ISTITUZIONALI ALLA QUESTIONE METROPOLITANA

Per governare le problematiche suaccennate si rende necessario adeguare l'assetto dei pubblici poteri in modo da creare un centro di governo unitario, da una parte, e di attivare forme di coordinamento dei vari soggetti pubblici nell'esercizio delle rispettive competenze, dall'altra<sup>27</sup>.

Questa duplice tensione tra accentramento unitario e decentramento policentrico coordinato che si viene a creare all'interno delle aree metropolitane si riflette sulle stesse categorie che sono stati elaborate per inquadrare, in linea di massima, il governo dell'area metropolitana.

Non è certo possibile passare qui in rassegna le molteplici soluzioni d'ingegneria istituzionale escogitate per il governo delle aree metropolitane, per le quali sono state elaborate valide tipizzazioni<sup>28</sup>. Tali formule di governo, oltretutto, risultano imprescindibilmente condizionate dai processi di mutamento

<sup>27</sup> G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 382.

<sup>28</sup> Paradigmaticamente è sufficiente richiamare uno dei primi e più significativi contributi sistematici condotto in chiave economica sul governo dell'area metropolitana, quello di Robert Wood, che nel criticare la frammentazione istituzionale presente nell'area di New York utilizzava un titolo sufficientemente evocativo: cfr. R.C. WOOD, *1400 Governments. The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Harvard University Press, Cambridge, 1961. Tra le diverse classificazioni proposte basti ricordare quella formulata da L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 113 ss., che individua sette forme di governo metropolitano, in ordine decrescente di integrazione: la forma più forte è quella della "annessione", in virtù della quale il comune centrale si espande assorbendo i comuni minori: così è accaduto a New York e Roma nella prima metà del Novecento e, più recentemente, ad Anversa e Toronto. La seconda è quella della "città-stato" o della "città-regione", in cui l'area metropolitana viene eretta a Stato federale o a regione, con i poteri di governo annessi: è quanto avvenuto in Germania con Berlino, Amburgo, Brema; in Austria con Vienna; in Belgio con Bruxelles; in Spagna con Madrid. Il terzo è il "governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo", all'interno del quale sopravvivono i governi comunali, seppur con poteri ridotti, ed il comune centrale può venir frazionato in comuni più piccoli: esempi sono costituiti da Londra dal 1968 al 1985 e dal 2000, Toronto dal 1988 al 1998, Rotterdam dal 1964 al 1986. La quarta tipologia è il "governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area", in cui viene istituito un livello di governo non elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte: si tratta delle *communautés urbaines* in Francia dal 1966, Barcellona dal 1974 al 1987, Copenaghen dal 1974 al 1987, Lisbona e Porto dal 1991. La quinta tipologia è rappresentata dalla "associazione volontaria di comuni", costituita da i comuni che accettano di farne parte, con poteri che le vengono delegati dagli stessi comuni: è una soluzione frequente negli Stati Uniti attraverso i *Councils of Government* (New York, San Francisco, Los Angeles) o in Germania (Francoforte dal 1974). La sesta è quella delle "agenzie funzionali di scala metropolitana", nell'ipotesi in cui non esista alcun governo metropolitano, ma solamente agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana, come avviene per gli *special districts* negli Stati Uniti, le *joint committees* in Gran Bretagna, Monaco in Germania. Infine vi sono altre forme di *governance* metropolitana, costituite da associazioni formate da soggetti pubblici e privati che si occupano di discutere e sostenere progetti di scala metropolitana.

che hanno dato origine ai fenomeni metropolitani<sup>29</sup>, nonché dalle peculiarità proprie dei singoli sistemi costituzionali<sup>30</sup>.

Può essere utile, però, richiamare i principali modelli teorici nei quali le diverse esperienze istituzionali possono essere tendenzialmente ricondotte, individuando i “poli” entro cui oscillano le varie elaborazioni concettuali e le soluzioni organizzative concretamente praticate. Questa operazione fornirà una chiave di lettura attraverso cui guardare anche l’esperienza italiana.

## 2.1. I TRADIZIONALI APPROCCI TEORICI NELL’ANALISI DEL GOVERNO METROPOLITANO

Prima di esplicitare le coordinate entro cui si collocano le diverse soluzioni

---

<sup>29</sup> A questo riguardo risultano significativi i risultati della ricerca riportati in F. SPALLA, D. BOTTÀ, *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quaderni di scienza politica*, 2005, 87 ss., che, a partire dall’analisi di quaranta aree metropolitane europee, individuano tre principali processi di mutamento, che hanno prodotto altrettanti assetti istituzionali: il “decentramento”, l’“ampliamento” e lo “scorporamento”. Il “decentramento” è un modello a due livelli di governo: uno metropolitano-comunale ed uno sub-comunale di tipo circoscrizionale. Il comune epicentro governa un’area vasta, che si suddivide in zone dotate di amministrazioni territoriali con un certo livello di autonomia, a seconda delle disposizioni statutarie locali. Ciascuno dei due livelli attiva agenzie funzionali per la gestione di servizi. L’“ampliamento istituzionale” prevede, per lo più, tre livelli di governo locale: un’autorità metropolitana, i comuni dell’area e le circoscrizioni sub-comunali. L’elemento innovativo è costituito dalla creazione del nuovo ente di area vasta, di natura “forte” qualora sia dotato di consistenti poteri decisionali e gestionali sull’intera area, oppure “debole” se possiede soltanto funzioni di pianificazione e coordinamento locali. L’autorità metropolitana viene istituita *ex novo*, ampliando il quadro istituzionale, ma può anche coincidere con un ente preesistente di area vasta, a cui vengono conferiti maggiori poteri di governo dell’area metropolitana. I comuni metropolitani rappresentano il secondo livello, composto dal grande comune centrale e dai comuni minori. Va da sé che la presenza di un comune molto più ricco di risorse degli altri determini un peso decisionale nell’area sbilanciato a suo favore. Il comune principale a sua volta si articola in circoscrizioni amministrative. Tutti i tre livelli sono solitamente dotati di agenzie funzionali per la gestione di servizi nel proprio territorio. Lo “scorporamento” è invece una soluzione istituzionale a due livelli. Prevede che il comune centrale venga suddiviso in una certa quantità di enti territoriali che diventano comuni, al pari degli altri comuni minori appartenenti all’area. Per lo più tale scorporamento prende le mosse da preesistenti circoscrizioni sub-urbane alle quali viene riconosciuto il ruolo di veri e propri enti locali di base. Al di sopra dei nuovi e dei preesistenti comuni metropolitani sta un’autorità metropolitana che governa l’area vasta. Anche in questo modello le agenzie funzionali affiancano gli enti territoriali.

<sup>30</sup> Per limitare lo sguardo ad alcune esperienze comparate, si pensi a tutte le peculiarità che presenta la nozione di *local government* nel Regno Unito; alle difficoltà verificatesi in Francia, che rientra tradizionalmente fra i modelli di Stato unitario, ma dove manca, a livello costituzionale, un chiaro criterio di riparto enumerato delle competenze fra centro e periferia; oppure si consideri come anche in sistemi costituzionali vicini a quello italiano, ad esempio quello spagnolo, possano praticarsi una varietà di soluzioni sulla base del riparto di potestà legislativa fra Stato ed autonomie territoriali. Su ciascuno di questi sistemi si veda più approfonditamente il Cap. IV.

istituzionali al governo metropolitano, però, occorre esplicitare alcuni presupposti teorici da cui muovono le diverse ricostruzioni. Tali presupposti sono quelli elaborati da alcune tradizionali scuole di pensiero che, per prime, si sono interrogate in modo sistematico sulle problematiche del governo metropolitano.

Occorre fin da subito chiarire come tra queste ultime e le soluzioni istituzionali che concretamente si manifestano nella prassi non vi è un rapporto di stretta derivazione e biunivocità. Innanzitutto, perché ci si colloca su piani tra loro scientificamente disomogenei: come anticipato, lo studio delle formule del governo metropolitano è stato inizialmente terreno di economisti regionali, ricercatori delle scienze delle amministrazioni pubbliche, politologi ed urbanisti, mentre l'analisi delle forme istituzionali sulle quali si vuole qui concentrare l'attenzione è materia della giurispubblicistica. Inoltre, come si vedrà, le categorie che si ritiene siano paradigmatiche per inquadrare le soluzioni concretamente praticate non corrispondono esattamente ai diversi approcci teorici che si andranno a richiamare, ma ne ricevono solamente una ispirazione di fondo.

Fino agli anni '90 il dibattito sul governo metropolitano è stato sostanzialmente dominato da due grandi scuole di pensiero, ovvero la scuola della *metropolitan reform* e l'approccio *public choice*; a partire da quel momento, poi, si è assistito alla nascita di nuove elaborazioni teoriche tese a cercare soluzioni mediate rispetto ai due tradizionali filoni, tra le quali si distinguono soprattutto quelle del *new regionalism* e della sua variante costituita dalla *new metropolitan governance*<sup>31</sup>.

I primi studi che hanno affrontato sistematicamente i problemi legati al governo delle aree metropolitane risalgono ai primi anni del XX secolo e sono raggruppabili nella c.d. *metropolitan reform school*<sup>32</sup>.

Gli studiosi che rientrano in questa corrente, elaborata a partire dalla realtà

---

<sup>31</sup> Per una ricostruzione critica delle principali correnti impegnate nello studio delle *urban policies and theories*, cfr. D. KÜBLER, H. HEINELT, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, in D. KÜBLER, H. HEINELT (a cura di), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London-New York, 2005, 8 ss.; H. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Regionalism and Urban Politics*, in J.S. DAVIES, D.L. IMBROSCIO (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 2009, 106 ss.; J. NELLES, *Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 4, 2013, 1352 s.

<sup>32</sup> Tra i contributi rimasti fondamentali per l'impostazione di questo filone teorico è sufficiente qui ricordare; C. MAXEY, *The Political Integration of Metropolitan Communities*, in *National Municipal Review*, 8, 11, 1922, 229 ss.; R. WOOD, *1400 Governments. The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, cit. Maggiori riferimenti e analisi si possono trovare in G.R. STEPHENS, N. WIKSTROM, *Metropolitan Government and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

statunitense, individuano nella frammentazione la causa principale delle disfunzioni nei sistemi metropolitani. La frammentazione porta ad inefficienze e diseguaglianze, divide la comunità economica e sociale, crea sistemi antidemocratici ove non si consente ai cittadini di determinare responsabilità per funzioni e servizi, e dà origine ad uno *sprawl* urbano incontrollato. A partire da una fiducia di fondo nella razionalità e nella capacità di pianificazione delle burocrazie di larga scala, i *metropolitan reformers* ritengono che la soluzione da percorrere sia il consolidamento (*consolidation*) istituzionale, attraverso il quale adattare i confini istituzionali alla scala territoriale più appropriata per governare l'economia e lo sviluppo sociale a livello metropolitano, godere di economie di scala e beneficiare di effetti di *spillover* nelle aree circostanti. Il consolidamento può essere raggiunto attraverso una molteplicità di strade – dall'annessione dei comuni alla città centrale, alla creazione di un secondo livello di governo al di sopra di questi che assuma come riferimento l'area metropolitana – con l'obiettivo comunque di allineare *political institutions* con i confini della *functional region*.

In questa corrente rientra anche quello definibile come “*Multi-tiered*” *Approach*<sup>33</sup>, i cui fautori, per risolvere il “*metropolitan dilemma*”, non hanno in mente la creazione di un unico centro dominante di produzione delle decisioni pubbliche<sup>34</sup>. Alla base di questo filone vi è la consapevolezza che le problematiche di governo debbano essere affrontate dal livello di governo più appropriato. In contesti nei quali esistono una pluralità di livelli di governo, non vi sono autorità “superiori” e “inferiori”, ma governi differenti impegnati con problematiche di area “ristretta” o “vasta”<sup>35</sup>.

Questo tipo di approccio è associato ad un certo numero di benefici, che possono variare da una riduzione degli squilibri fiscali tra città centrale e sobborghi attraverso politiche fiscali di area vasta, ad una pianificazione strategica

<sup>33</sup> Come chiarito da H.V. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Introduction: Paths to New Regionalism*, in *State and Local Government Review*, 3, 2000, 162 s.

<sup>34</sup> Quello che R. Wood definisce come “Gargantua”: cfr. R.C. WOOD, *Metropolitan Government 1975: an Extrapolation of Trends. The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua*, in *The American Political Science Review*, 108 ss., 52, 1958, 108 ss., inteso come «the creation of a single metropolitan government or at least the establishment of a regional superstructure which points in that direction» (121 s.).

<sup>35</sup> Non «*lower*» o «*higher*» *authorities*» ma differenti governi impegnati con «*narrow*» and «*wide*» *kinds of issues*». In teoria, i livelli di governo più ridotti dovrebbero essere meglio in grado di fornire servizi che richiedono relazioni di prossimità tra i fornitori e gli utenti finali, come polizia, sanità, edilizia e, più in generale, le più tipiche «*street-level*» *bureaucracies*». Di converso, il livello metropolitano si presume sia meglio coinvolgibile nei servizi e nelle politiche trasversali, che travalicano i confini amministrativi, e redistributive, come problematiche ambientali, smaltimento dei rifiuti, politiche di sgravi fiscali, trasporti. Cfr. M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.

a livello regionale, o una pianificazione dei trasporti su larga scala e che privilegi anche il trasporto di massa<sup>36</sup>.

Tuttavia, non si può nascondere come ai *metropolitan reformers* siano state contestate diverse criticità, prima fra tutte la mancanza di dimostrazioni scientifiche che appurino come il consolidamento istituzionale sia fonte di maggiori efficienze ed economie di scala<sup>37</sup>. L'esperienza dimostra inoltre come spesso gli esperimenti di consolidamento istituzionale non siano storie di successo: molte riforme sono considerabili un fallimento, con livelli di governo superiori dimostratisi insoddisfacenti<sup>38</sup>.

All'opposto si collocano i sostenitori del "*Public Choice*" Approach, i quali considerano la frammentazione locale come un valore, mentre tendono a riservare un risicato margine di governo alle istituzioni locali<sup>39</sup>. La prospettiva del *Public Choice*, infatti, rigetta l'idea che il consolidamento istituzionale sia un modo per risolvere i problemi delle aree metropolitane e fa leva soprattutto sull'economia di mercato come principio organizzativo per produrre e coordinare servizi nelle aree metropolitane. Invece di essere patologica, la frammentazione istituzionale all'interno delle aree metropolitane si rivela benefica per l'efficacia e l'efficienza nell'erogazione dei servizi metropolitani, poiché favorisce la creazione di sistemi funzionali, sovrapposti e competitivi – "*functional, overlapping and competing jurisdictions*"<sup>40</sup> – in cui proprio i meccanismi di competizio-

---

<sup>36</sup> M. KEATING, *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*, in D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Sage, London-Thousand Oaks-New Delhi, 1995, 117 ss.

<sup>37</sup> R.L. BISH, V. OSTROM, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, America Enterprise Institute for Policy Research, Washington DC, 1979. Osservano H. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Regionalism and urban politics*, in J.S. DAVIES, D.L. IMBROSCIO (a cura di), *Theories of urban politics*, Sage, London, 2009, 110, come tra le critiche mosse vi sia anche che le politiche dei governi metropolitani trascurano le minoranze, si concentrano soprattutto nella crescita delle periferie suburbane o non garantiscono un eguale accesso alle aree suburbane benché si promuova la deconcentrazione dalla città principale come più razionale.

<sup>38</sup> Soprattutto agli inizi degli anni '90, come osserva C. LEFÈVRE, *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1998, 13 ss., a proposito delle esperienze del *Greater London Council*, eliminato nel 1985, e della *Corporación Metropolitana de Barcelona*, eliminata nel 1987. Lo stesso A. sottolinea però come a partire dagli anni '90 si assiste ad una "rinascita" dei governi metropolitani. Per ulteriori approfondimenti sulle più recenti esperienze, ove si assiste sempre più a fenomeni di consolidamento delle strutture metropolitane, cfr. Cap. IV.

<sup>39</sup> C.M. TIEBOUT, *A pure theory of local expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, 5, 1956, 416 ss.; V. OSTROM, C.M. TIEBOUT, R. WARREN, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in *American Political Science Review*, 55, 1961, 831 ss.

<sup>40</sup> Si tratta delle «functional, overlapping and competing jurisdictions» (FOCJ) teorizzate da B.S. FREY, R. EICHENBERGER, *The New Democratic Federalism in Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, E. Elgar, Cheltenham, 1999.

ne sono la principale leva di sviluppo tra sistemi locali. Ai cittadini (*consumer-voters*) è così consentito di ricercare ed optare per i migliori fornitori di servizi e sistemi di tassazione, nella logica del “*voting with one’s feet*”, ovvero di esprimere giudizi attraverso la mobilità a discapito dei sistemi più sfavorevoli<sup>41</sup>. La competizione tra governi locali per attrarre nuovi residenti, inoltre, conduce non soltanto ad un più efficace incontro tra domanda ed offerta di servizi urbani, ma anche ad una maggior razionalità nell’allocazione delle risorse pubbliche.

Si tratta dunque di un approccio policentrico, in cui la diversità di scelta è avulsa da qualsiasi logica di gerarchia istituzionale ma è sostenuta organizzativamente da accordi e forme contrattuali di tipo orizzontale con privati o agenzie, a valle della separazione tra produzione e erogazione dei servizi<sup>42</sup>; viceversa, le riforme istituzionali, soprattutto se errate, sono viste come fattore di ipercentralizzazione che va a discapito della democraticità dei sistemi locali.

Anche la *Public Choice School* dà adito a numerose criticità. Innanzitutto viene contestato a questo approccio la mancanza di equità nel finanziamento e nella distribuzione dei servizi pubblici, a partire dall’esistenza di zone periferiche privilegiate che permettono alle classi medio-alte di eludere le loro responsabilità nel contribuire al benessere fiscale, economico e sociale della città centrale<sup>43</sup>. Inoltre, simile approccio viene accusato di non favorire una maggior efficienza nei servizi, in quanto la svalutazione nei confronti di un’autorità di livello metropolitano va a detrimento del coordinamento complessivo di politiche e servizi. Neppure si può trascurare poi il *deficit* informativo di cui i cittadini generalmente soffrono a proposito delle alternative nei servizi e nei sistemi di tassazione, che non rende affatto razionali le scelte dei *consumer-voters*<sup>44</sup>.

Queste due scuole teoriche hanno offerto i presupposti per elaborare un numero consistente di ricerche empiriche, oltre ad influenzare le discussioni politiche sulle riforme nei governi metropolitani di numerosi Paesi dell’OCSE<sup>45</sup>. In

<sup>41</sup> C.M. TIEBOUT, *A pure theory of local expenditures*, cit., 424, osserva come «if consumer-voters are fully mobile, the appropriate local governments, whose revenue-expenditure patterns are set, are adopted by the consumer-voters».

<sup>42</sup> Le economie di scala nei servizi pubblici non richiedevano la riorganizzazione territoriale degli enti locali per la separazione fra *provision* e *production*, affidabile a un ente superiore o ad un’impresa privata o mista, ma era sufficiente ricorrere ai contratti di servizio (*city contracts*): V. OSTROM, C.M. TIEBOUT, R. WARREN, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, cit., 838 ss. Sulle critiche verso questa «piccola rivoluzione culturale» proposta da Ostrom, Tiebout, Warren, che permetteva di evitare «interventi chirurgici strutturali» sui livelli di governo locale mantenendone intatta la dimensione «subottimale», cfr. E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna, 1999, 309.

<sup>43</sup> D.F. NORRIS, *Whither Metropolitan Governance?*, in *Urban Affairs Review*, 4, 2001, 532 ss.

<sup>44</sup> H. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Regionalism and Urban Politics*, cit., 112.

<sup>45</sup> Cfr. B. DENTE, *Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third*

realtà, però, la maggior parte delle problematiche metropolitane vengono affrontate attraverso network di cooperazione e collaborazione politicamente orientati, con il coinvolgimento di soggetti che variano tra enti locali, agenzie partecipate, soggetti privati: questi network solitamente difettano del consolidamento istituzionale invocato dai *metropolitan reformers*, e allo stesso tempo la cooperazione all'interno di queste reti non è completamente volontaria e rimessa alle logiche di mercato tipiche del *public choice*<sup>46</sup>. Soprattutto a partire dagli anni '90 si è avvertita la necessità di mediare tra i due approcci estremi sopra esposti e si è assistito al fiorire di elaborazioni teoriche intermedie<sup>47</sup>.

Tra le proposte teoriche che hanno raggiunto una maggior elaborazione e trovato maggiore diffusione nella comunità scientifica vi è il c.d. "*New Regionalism*". Il punto di partenza fenomenologico delle elaborazioni teoriche che rientrano in questo filone è l'osservazione della sempre più stretta interdipendenza tra città ed aree periferiche, del fenomeno di *sprawl* urbano incontrollato e dell'impoverimento di numerose città centrali<sup>48</sup>. Punto di riferimento, quindi, non è città, bensì la città-regione (*city-region*), che abbraccia anche le zone suburbane<sup>49</sup>. La *policy agenda* dei *new regionalists* è incentrata sulla riduzione delle disparità sociali, economiche e fiscali tra la città centrale e i suoi

---

*Type*, cit., 55 ss.; C. LEFÈVRE, *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, cit., 9 ss.; D. LOWERY, *Answering the Public Choice Challenge: A Neoprogressive Research Agenda*, in *Governance*, 12, 1999, 29 ss.

<sup>46</sup> D. KÜBLER, H. HEINELT, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, cit., 9 ss.

<sup>47</sup> Così, ad esempio, è accaduto con il "*Linked Functions*" Approach, che fa leva sul concetto di "*linked functions*", ovvero di consolidamento funzionale o accordi interlocali di servizi tra gli enti di primo e di secondo livello. Solitamente questi *links* si realizzano attorno ad un numero definito di servizi, come lo sviluppo economico o lo smaltimento di rifiuti. A differenza delle soluzioni maggiormente strutturali, le *linked functions* risultano maggiormente flessibili, non richiedono la creazione di ulteriori livelli di governo e preservano maggiormente l'autonomia e l'efficienza delle città medio-grandi oltre a sfruttare le economie di scala degli enti di area vasta. Questa flessibilità, tuttavia, manifesta una certa instabilità.

Altro approccio è quello definito dalla nozione di "*complex networks*". Questo approccio è accostabile a quello che più avanti chiariremo essere l'ideale della *governance without government*. I suoi sostenitori immaginano un ampio numero di istituzioni indipendenti che collaborano volontariamente attraverso una rete di molteplici e sovrapposti accordi interlocali ed orizzontali. Questo permette ai cittadini di ricercare le soluzioni preferibili e più opportune a seconda delle esigenze particolari. Tuttavia, al pari della "*Public Choice*" School e del "*Linked Functions*" Approach, anche i *complex networks* difettano di incompletezza, instabilità, assenza di indirizzo e coordinamento, che in assenza di un'autorità centrale di governo portano ad un disordine nelle politiche. Cfr. H.V. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Introduction: Paths to New Regionalism*, cit., 163 ss.

<sup>48</sup> H.V. SAVITCH, D. COLLINS, D. SANDERS, J. MARKHAM, *Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region*, in *Economic Development Quarterly*, 4, 7, 1993, 341 ss.; L.C. LEDEBUR, W.R. BARNES, *All in it together: Cities, suburbs, and economic regions*, National League of Cities, Washington DC, 1993.

<sup>49</sup> Per ulteriori approfondimenti sul concetto di *city-region* si veda anche Cap. IV, par. 2.1.

sobborghi, anche attraverso interventi pubblici, e delle esternalità negative che così si vengono a creare<sup>50</sup>.

Per raggiungere questi obiettivi all'interno della *city-region*, tuttavia, si ritiene che non sia necessario ricorrere ad un consolidamento istituzionale, ma sia sufficiente favorire la creazione di network che includano una varietà di attori e agenzie pubbliche e private tra loro interdipendenti, di varia provenienza e competenza, che operano al di là dei confini amministrativi locali e in una prospettiva di area vasta<sup>51</sup>. Dunque, da una parte il *New Regionalism* non rigetta una concezione "funzionale" tipica della prospettiva del *Public Choice*, ma dall'altra enfatizza il contributo che al contempo deriva dalla combinazione di attori ed autorità pubbliche con differenti competenze, sia di prossimità che di area vasta, a seconda degli interessi coinvolti, così da attingere da entrambi le tradizioni di cui sopra<sup>52</sup>.

Il *New Regionalism*, inoltre, parte anche dal presupposto che il ruolo delle istituzioni pubbliche non sia più sufficiente a garantire adeguatamente lo sviluppo locale, per cui si rende necessario integrare l'azione dei pubblici poteri con una più ampia mobilitazione di attori di tipo diverso, coordinandone le iniziative per renderle sinergiche. L'approccio suggerito, dunque, riflette il più ampio dibattito sulle trasformazioni dell'intervento pubblico che si è soliti riassumere con il passaggio dal *government* (inteso come strutture pubbliche di governo) alla *governance*<sup>53</sup>. Si ha riguardo, in questo modo, a quel «nuovo stile

<sup>50</sup> Cfr. H.V. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Introduction: Paths to New Regionalism*, cit., 161, che osservano come «through public intervention, New Regionalists seek to contain sprawl by invoking growth boundaries and land preservation trusts; they intend to reduce economic disparities through tax sharing; they hope to mitigate racial segregation by building affordable housing in the suburbs; they would deal with environmental degradation through stronger pollution controls and mass transit; and they seek to combine city and suburban resources to better compete in a global economy». Cfr. anche F. FRISKEN, D.F. NORRIS, *Regionalism Reconsidered*, in *Journal of Urban Affairs*, 5, 23, 2001, 467 ss.

<sup>51</sup> D. KÜBLER, H. HEINELT, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, cit., 10.

<sup>52</sup> J. NELLES, *Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships*, cit., 1353.

<sup>53</sup> J. KOOIMAN (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993; P. LE GALÈS, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de science politique*, 45, 1995, 57 ss. Fortemente critico sulla possibilità che possa esistere una *metropolitan governance* senza un *metropolitan government* D.F. NORRIS, *Whither Metropolitan Governance?*, cit., 545 ss., a partire dall'esperienza delle West Midlands e di Greater Manchester e dell'abolizione dei *Metropolitan County Councils*. Più in generale, sul concetto di *governance*, cfr. R.J. OAKERSON, *The Study of Metropolitan Governance*, in R.C. FEIOCK (a cura di), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2010, 17 ss.; R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governing without Government*, in *Political Studies*, 44, 1996, 652 ss., che individua sei definizioni di *governance*, da intendersi come *minimal state*, *corporate governance*, *good governance*, *socio-cybernetic system*, *self-organizing net-*

di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private»<sup>54</sup>. Entrano così in gioco una pluralità di attori e di interessi non gerarchizzati, a fronte dei quali l'ente pubblico diventa facilitatore (*enabler*) piuttosto che fornitore (*provider*) di regole e servizi<sup>55</sup>. Un nuovo modello, dunque, che esalta i valori della negoziazione, della partnership, della partecipazione volontaria e della flessibilità nella costruzione delle nuove strutture<sup>56</sup>, ma che per gli stessi motivi manifesta una minore stabilità, perché la relativa implementazione viene rimessa alla interazione di una pluralità di attori che possono in qualsiasi momento determinare lo stallo o il fallimento di un'esperienza<sup>57</sup>.

Una variante dell'approccio del *New Regionalism* viene poi individuata nella *new metropolitan governance*, che si concentra nel “*rescaling and new territorialisation*”, a partire dalle analisi condotte da Neil Brenner<sup>58</sup>.

Secondo questo approccio, la *city-region* rimane il punto di riferimento, ma le analisi vengono condotte a partire dalla consapevolezza che alcuni fenomeni distintivi generalmente riferiti alla *city-region* in realtà hanno una portata più estesa e sono il frutto dell'intensificazione dei livelli di globalizzazione<sup>59</sup>. Da

---

*works, new public management*, per proporre infine una definizione come “*self-organizing interorganizational networks*” che integrano il mercato e le gerarchie istituzionali nell'allocazione delle risorse, esercizio dei controlli e coordinamento per le politiche pubbliche.

<sup>54</sup> R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 1, 1993, 3 ss., cui si rinvia anche per una seconda accezione di *governance*, più generica, da intendersi come «modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell'ordine sociale», le diverse possibili interpretazioni e ulteriori indicazioni bibliografiche al riguardo.

<sup>55</sup> Cfr. S. VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, cit., 96. cfr. anche D. KÜBLER, H. HEINELT, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, cit., 11 che individua tre fattori essenziali per strutturare una buona *governance* metropolitana, ovvero il comportamento degli attori (*actor behaviour*), istituzioni incentivanti (*incentive structures*) e *political leadership*. Le differenti combinazioni di questi tre ingredienti danno origine a diverse configurazioni della *governance* metropolitana.

<sup>56</sup> C. LEFÈVRE, *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, cit., 18.

<sup>57</sup> È il pericolo della c.d. “joint decision trap”, teorizzato da F.W. SCHARPF, *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, 1988, 239 ss., che può indurre i difensori dello *status quo* a bloccare ogni cambiamento nelle decisioni e nei processi che di fatto richiedono l'unanimità degli attori.

<sup>58</sup> Cfr. N. BRENNER, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004, su cui si soffermano anche H. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Regionalism and Urban Politics*, cit., 115 ss.

<sup>59</sup> A.J. SCOTT, J. AGNEW, E.W. SOJA, M. STORPER, *Global City-Regions*, in A.J. SCOTT (a cura di), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2001, 1 ss.

una parte, uno specifico esempio accostabile al più generale fenomeno di globalizzazione è stato individuato nell'integrazione europea, che sta provocando forme di "deterritorializzazione" e di ridisegnamento dei confini istituzionali<sup>60</sup>. Dall'altra, la globalizzazione sta favorendo un approccio alle politiche pubbliche di tipo competitivo ed imprenditoriale, che spinge a privilegiare obiettivi di crescita economica, flessibilità nei mercati del lavoro, competitività territoriale<sup>61</sup>.

Organizzativamente la risposta ai problemi metropolitani viene individuata nello sforzo di estendere la sfera di influenza del governo attraverso annessioni, accordi interlocali, strutture multilivello. Questo nuovo modo di concepire il governo metropolitano punta a produrre economie di scala attraverso una ridefinizione in senso orizzontale, competitivo e di sviluppo dei rapporti intercorrenti fra territori subnazionali che competono l'uno con l'altro sullo scenario europeo e globale per attrarre capitali ed investimenti. La cooperazione – o la "collaborazione", individuata da taluno come meno impegnativa e più rispondente alla realtà del governo locale<sup>62</sup> – viene quindi vista come un trampolino istituzionale per le *urban regions* attraverso cui affrontare in maniera più aggressiva la competizione territoriale con altre *urban regions*<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> N. BRENNER, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, in *European Urban and Regional Studies*, 4, 2003, 302 ss.; R. BALME, *Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle*, in R. BALME (a cura di), *Les Politiques du Néorégionalisme*, Economica, Paris, 1996, 11 ss.; M. KEATING, *Rescaling Europe*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 1, 10, 2009, 34 ss., che sottolinea come la formula dei vecchi Stati nazionali, che all'interno di confini stabiliti racchiudono un *demos* unitario, sistemi funzionali nell'economia e nella società, i principali interessi economici e sociali e un complesso di potenti istituzioni che conducono *policies*, sia oramai tramontata, o non sia addirittura mai esistita; «procrustean formulas for adapting identities, functions and institutions to territory do not work» (46 s.).

<sup>61</sup> A.E.G. JONAS, K. WARD, *A World of Regionalisms? Towards a US-UK Urban and Regional Policy Framework Comparison*, in *Journal of Urban Affairs*, 4, 2002, 377 ss.

<sup>62</sup> Così P. KANTOR, *Varieties of City Regionalism and the Quest for Political Cooperation: A Comparative Perspective*, in *Urban Research & Practice*, 2, 1, 2008, 111 ss., il quale osserva come a livello comparato, benché i *new regionalists* spingano molto a livello teorico sull'importanza della cooperazione attraverso "formal governmental innovation", nella realtà concreta sia molto più diffusa l'atteggiamento degli attori di governo che fanno affidamento su «tacit recognition of mutual governmental interests that become institutionalized to sustain patterns of policy convergence» (114 ss.). Cfr. anche V. LINGUA, G. DE LUCA, *Planificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze, 2012, 17 ss., che osservano come il termine cooperazione sottintende «un maggior coinvolgimento rispetto al semplice coordinamento, in quanto non fissa semplicemente l'obiettivo di sviluppo, ma implica di lavorare insieme per raggiungerlo, di lavorare-con (collaborare) o di operare-con (cooperare)».

<sup>63</sup> N. BRENNER, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, cit., 303 ss.; A.E.G. JONAS, K. WARD, *Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 1, 31, 2007, 169 ss. Per un'analisi critica, condotta in ter-

L'attenzione, dunque, viene soprattutto concentrata sui fenomeni di ri-territorializzazione e di *rescaling*, ovvero alla costruzione di nuovi spazi a livello sub statale (Regioni, città, fenomeni di città senza Stato), sovranazionale (compresa l'Unione europea) e transnazionale (comprese Regioni transfrontaliere ed aree interstatali), per favorire la competitività delle *city-regions*<sup>64</sup>. La *city-region*, e non lo Stato, diviene così la scala ideale con la quale può essere promossa la competitività economica sullo scenario globale, mentre la competizione economica globale tende sempre più a giocarsi tra sistemi a base territoriale e non più fra singoli soggetti legati al territorio dal semplice elemento localizzativo<sup>65</sup>.

## 2.2. ALCUNE CATEGORIE ISTITUZIONALI: UNA PRIMA CHIAVE DI LETTURA DEL GOVERNO METROPOLITANO

A partire dalle alternative teoriche suesposte è possibile adesso inquadrare i poli entro cui tendono ad oscillare le diverse ipotesi organizzativo-istituzionali<sup>66</sup>.

Da una parte si collocano le soluzioni c.d. strutturali-unitarie, caratterizzate dalla creazione di un nuovo ente di governo per l'intera area metropolitana che, più o meno significativamente, va ad incidere sulla struttura dei livelli di governo preesistenti<sup>67</sup>. L'istituzione di un nuovo ente può assumere la forma delle c.d. soluzioni amalgamative, nelle quali un soggetto esistente vede estese le proprie competenze territoriali con conseguente fusione di più enti omoge-

---

mini economici, circa i due assunti per cui una *governance* collaborativa a livello regionale garantisce una maggior efficienza nell'erogazione dei servizi locali e rafforzi la competitività nello scenario globale, cfr. T. SWANSTROM, *What We Argue About When We Argue About Regionalism*, in *Journal of Urban Affairs*, 5, 23, 2001, 479 ss., secondo cui, se gli argomenti a favore dei benefici economici in caso di maggior cooperazione regionale siano plausibili, essi tuttavia sono radicalmente incompleti per spiegare un incremento di prosperità a livello metropolitano, al pari di quelli che privilegiano la frammentazione. Dal punto di vista politico, però, le riforme, a differenza della frammentazione, sono in grado di garantire maggiore equità politica, tolleranza civile e libertà a livello locale.

<sup>64</sup> M. KEATING, *The Invention of Regions. Territorial Restructuring and Political Change in Western Europe*, in *Environment and Planning, Government and Policy*, 15, 1997, 383 ss.

<sup>65</sup> R. CAMAGNI, *Le grandi città italiane e la competizione a scala europea*, cit., 24, che osserva come l'efficienza delle reti di trasporto e comunicazione, dei sistemi di informazione e formazione, la presenza di una rete di rapporti informali fra imprese locali finalizzati all'aumento della capacità innovativa, la collaborazione fra pubblico e privato nella gestione di progetti territoriali innovativi, siano tutti fattori a base territoriale che generano competitività del tessuto produttivo.

<sup>66</sup> Le categorie che seguono sono quelle recentemente richiamate da alcuni studi non strettamente giuridici, come quelli di F. SPALLA, *La Città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quaderni di scienza politica*, 1, 2016, 137 ss., oppure C. MARIANO, *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, cit., 22 ss.

<sup>67</sup> Cfr. P. URBANI, *Aree metropolitane*, cit., 113.

nei preesistenti, ovvero la ricomposizione in unico ente di enti di primo e secondo livello, in modo che il nuovo soggetto venga a disporre delle attribuzioni di entrambi i livelli; oppure, ancora, si pensi alla forma del c.d. *one-tier government*, ovvero la creazione di un ente di governo generale per l'intera area costituito come nuovo livello di governo, cui possono essere trasferite in tutto o in parte le attribuzioni degli enti preesistenti; nel caso delle città capitali, invece, è possibile assistere al conferimento di uno speciale status costituzionale al territorio ed all'istituzione di governo relativa<sup>68</sup>. Questo tipo di soluzioni difficilmente trovano applicazione nella loro purezza, mentre nel periodo più recente risultano maggiormente diffuse altre formule che si rifanno alle aspirazioni di fondo delle soluzioni strutturali, ovvero creare nuove istituzioni che "strutturino" unitariamente al loro interno la complessità preesistente.

Le ipotesi riconducibili a tale alternativa, come intuibile, ricevono una diretta ascendenza da parte della *Metropolitan Reform School*. Al pari di questa, le soluzioni strutturali si pongono l'obiettivo di abbattere la frammentazione attraverso il consolidamento istituzionale e la circoscrizione dell'area funzionale attraverso l'adattamento dei confini di un'unica autorità di livello metropolitano. Conseguentemente si pone l'esigenza di ridefinire le competenze politico-amministrative e di riallocare le funzioni tra livelli territoriali.

I modelli strutturali hanno il pregio di offrire una semplificazione istituzionale tramite la concentrazione delle attribuzioni in capo ad un unico soggetto. La legittimazione elettorale conferisce sufficiente autorità per dirimere conflitti esistenti all'interno dell'area metropolitana, così che maggiore è la rappresentanza territoriale e politica, maggior peso avrà l'autorità metropolitana<sup>69</sup>.

Il rovescio della medaglia, però, è rappresentato dalle difficoltà legate all'innesto nel tessuto istituzionale, con tutti i problemi di coordinamento e di raccordo con i livelli preesistenti. Simili esperimenti di ingegneria istituzionale, inoltre, manifestano spesso una rigidità che si traduce nella scarsa attitudine all'adattamento alle molteplici e mutevoli esigenze delle comunità locali, oltre alla tendenza ad accentrare, anche inutilmente, la gestione di funzioni o servizi con il pretesto di una maggiore efficienza<sup>70</sup>.

A riprova della complessità che può raggiungere il sistema locale in presenza di soluzioni strutturali si pensi a Parigi, situata in una regione (*Île-de-France*) che ricomprende sette *départements*, oltre al comune ed al coincidente

---

<sup>68</sup> Cfr. G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 383. Secondo A. PUBUSA, *Città metropolitana*, cit., 361, la creazione di un nuovo soggetto di governo rappresenta la variante della soluzione che accorpa in un ente preesistente altri enti che vengono corrispondentemente soppressi.

<sup>69</sup> F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, cit., 190.

<sup>70</sup> Cfr. G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 383.

*département* di Parigi, il quale, a sua volta, è suddiviso in *arrondissements*<sup>71</sup>; nel caso della *Grand Lyon*, invece, l'ente metropolitano possiede sia natura di *Métropole*, sia di *département*<sup>72</sup>.

La tendenza al decentramento trova invece massima espressione nelle soluzioni c.d. funzionali-procedurali, nelle quali i pubblici poteri mantengono la loro articolazione ordinaria, ma affrontano la questione metropolitana facendo ricorso a forme elastiche di gestione di specifici servizi o determinate funzioni, come accordi, intese o convenzioni, oppure tramite l'avvalimento di uffici, trasferimenti o deleghe di funzioni, per mezzo dell'unione personale degli organi di vertice di più enti, oppure tramite la creazione di agenzie funzionali per la gestione di servizi<sup>73</sup>.

A soluzioni marcatamente funzionali si è fatto ricorso, ad esempio, nel Regno Unito con il *Local Government Act* del 1985<sup>74</sup>, mentre esempi di forme associative improntate sempre ad una logica funzionale-procedurale sono costituiti dall'esperienza del governo nell'area di *Greater Manchester* fino agli ultimi anni<sup>75</sup>, alla diffusione degli *Établissements publics de coopération intercommunale* in Francia<sup>76</sup>, alle *comarcas* e *mancomunidades* in Spagna e al caso specifico delle *Entidades metropolitanas* nella *Comunitat Valenciana*<sup>77</sup>.

Qui è chiara, almeno in parte, l'ascendenza del *Public Choice Approach*. Anche le soluzioni funzionali sposano un approccio di tipo policentrico: la frammentazione, o il pluralismo, viene visto come un valore da preservare, attorno al quale è possibile costruire sistemi a base volontaria che siano flessibili, funzionali ed eventualmente tra loro sovrapponibili. Allo stesso tempo vi è una chiara influenza da parte del *New Regionalism*, poiché, nonostante tutto, non viene affatto disconosciuto il ruolo delle istituzioni pubbliche, che comunque partecipano alle reti di relazioni che coinvolgono soggetti pubblici, privati o partecipati. In parte ci si muove anche nella prospettiva della *governance*, con una esaltazione delle relazioni di tipo orizzontale e non gerarchiche.

Fra i vantaggi legati a questo modello – specularmente a quelli “strutturali” – vi è una esaltazione del policentrismo metropolitano, della specializzazione e della differenziazione territoriale<sup>78</sup>. Inoltre, non risulta necessario modificare il quadro istituzionale preesistente, così da rendere agevole l'inserimento al suo

<sup>71</sup> Cfr. Cap. IV, par. 3.3.

<sup>72</sup> Cfr. Cap. IV, par. 3.4.

<sup>73</sup> A. PUBUSA, *Città metropolitana*, cit., 361, G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 383.

<sup>74</sup> Cfr. Cap. IV, par. 2.1.

<sup>75</sup> Cfr. Cap. IV, par. 2.3.

<sup>76</sup> Cfr. Cap. IV, par. 3.1.

<sup>77</sup> Cfr. Cap. IV, par. 4.4.

<sup>78</sup> P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, cit., 170 ss.

interno di nuove formule di governo, mentre si conserva una certa pragmaticità legata alla duttilità rispetto alle esigenze caratteristiche del territorio.

Di converso, si tratta di soluzioni deboli sul piano istituzionale e che non garantiscono i medesimi risultati delle soluzioni istituzionali, sia in termini di capacità decisionale e di indirizzo, sia in termini di rappresentanza territoriale di tutte le istituzioni e collettività presenti sul territorio anche solo indirettamente coinvolte. Il rischio è quello di affidare le politiche pubbliche alla logica dei rapporti di forza e di assicurare così alla città centrale una posizione di privilegio<sup>79</sup>.

Una terza categoria di soluzioni, intermedia rispetto ai modelli precedenti, è data dai sistemi di governo a doppio grado (c.d. *two tier-government*), formati da un ente di governo, generalmente a fini e competenze generali ed i cui vertici politico-amministrativi sono solitamente eletti direttamente, e da una rete articolata di enti che si occupano dell'amministrazione di funzioni e servizi di base, espressivi delle comunità minori, creati anche tramite la disarticolazione del Comune principale<sup>80</sup>.

Gli equilibri che si vengono così ad instaurare tra autorità metropolitana, città centrale ed altri enti di primo livello possono essere molto variabili e dipendere da molteplici fattori. In più, la *governance* metropolitana può essere complicata ulteriormente dall'aggiunta di enti funzionali, come ad esempio agenzie di scopo. *Greater London* costituisce da diversi anni un esempio paradigmatico al riguardo<sup>81</sup>.

Nella stessa categoria intermedia potrebbero farsi rientrare anche quelle ipotesi in cui, a partire da soluzioni funzionali di natura associativa, vengono disposti alcuni correttivi che tendono a "strutturare" le formule di collaborazione. È quanto accade, ad esempio, quando viene richiesta la costituzione obbligatoria, e non meramente volontaria, dell'autorità metropolitana associativa; nei casi in cui si eliminano i vincoli di mandato per i membri degli organi metropolitani eletti dai comuni dell'area; nelle ipotesi in cui viene ridotto il peso del comune centrale tramite il suo frazionamento in più comuni, oppure,

---

<sup>79</sup> F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, cit., 190. Si vedano anche le considerazioni di E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione insoluta*, cit., 310, che sottolinea soprattutto la limitatezza del tentativo di trasferire in Italia la lezione di una determinata scuola economica americana quale quella del *Public Choice*: l'approccio che ne nasce peccherebbe di una certa monodisciplinarietà, quando invece le ragioni per il riassetto del governo locale nel nostro ordinamento avrebbero carattere politico-costituzionale. Di conseguenza, le decisioni sulle politiche pubbliche non verrebbero prese da coloro che avrebbero diritto o interesse a prenderle, ma i contenuti delle stesse rifletterebbero solamente le istanze di alcuni decisori.

<sup>80</sup> A. PUBUSA, *Città metropolitana*, cit., 361, G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 383.

<sup>81</sup> Cfr. Cap. IV, par. 2.2.

in caso di mantenimento della sua integrità, qualora si riduca il numero degli enti locali associati; quando si impone l'obbligo ai comuni associati di trasferire all'autorità metropolitana determinate funzioni<sup>82</sup>. Interessanti spunti circa questa tipologia di soluzioni – come si vedrà – vengono offerte dall'esperienza francese, con la recente introduzione delle *Métropoles*<sup>83</sup>, oltre che, per certi versi, dalla traiettoria intrapresa da *Greater Manchester*<sup>84</sup>.

A questa categoria intermedia, infine, possono essere ricondotte anche quelle ipotesi in cui le soluzioni funzionali possono avere sviluppo nella creazione di enti preposti a specifiche funzioni, i quali costituiscono pur sempre il riflesso di un approccio collaborativo degli enti interessati; di converso, esistono soluzioni strutturali che dimostrano una marcata caratterizzazione funzionale ed esprimono governi metropolitani “deboli”. Per queste ipotesi il riferimento va invece alle *Áreas Metropolitanas* spagnole<sup>85</sup>.

Uno dei principali obiettivi di queste soluzioni intermedie a doppio livello è di stabilire rapporti tra autorità metropolitane ed enti di primo livello che non siano improntati ad una stretta gerarchia, che si dimostrerebbe disfunzionale per il governo dei fenomeni di area vasta, bensì al coordinamento e alla partecipazione nell'elaborazione delle politiche metropolitane e nella relativa implementazione. In questo caso, si ritrovano qui significative ascendenze rispetto alle ricostruzioni ispirate al “*Multi-tiered*” *Approach* della *Metropolitan Reform School*, ma anche un richiamo alla cooperazione tipico del *New Regionalism*. La *mission* di alcune di queste realtà metropolitane, poi, ha tra i principali obiettivi quello di collocarsi nello scenario globale in termini competitivi, vivendo così una continua tensione alla ricerca della dimensione ottimale e delle *policies* più adatte allo scopo.

Simili soluzioni, a correttivo dei modelli strutturali e funzionali, dovrebbero essere in grado di coniugare forza istituzionale, da una parte, e carattere democratico ed autonomistico del soggetto di governo dell'area, dall'altra. Tuttavia, in linea di principio, anche i sistemi di governo a doppio grado scontano pur sempre le difficoltà legate alla complessità che raggiunge il sistema locale, al mantenimento delle realtà preesistenti ed alle resistenze derivanti dall'idea che queste ultime vedano sminuito il proprio peso con l'inserimento nel sistema locale di un nuovo ente forte, con il conseguente problema, a regime, di raccordare i diversi livelli di governo e di ricomporre i frequenti conflitti<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, cit., 190 ss.

<sup>83</sup> Sulle quali vedi Cap. IV, par. 3.2.

<sup>84</sup> Cfr. Cap. IV, par. 2.3.

<sup>85</sup> Cfr. Cap. IV, par. 4.

<sup>86</sup> A. PUBUSA, *Città metropolitana*, cit., 361, G. PASTORI, *Aree metropolitane*, cit., 383.

### 3. IL PERCORSO DELL'ANALISI

Scopo di questo Capitolo introduttivo, come detto, era precisare le diverse categorie concettuali con cui si ritiene possano essere inquadrati le diverse soluzioni istituzionali al governo metropolitano. Tali categorie verranno sempre tenute presenti nel prosieguo della trattazione, che sarà incentrata sulla recente istituzione delle Città metropolitane nell'ordinamento italiano.

Affrontare la questione metropolitana, cioè trovare soluzioni istituzionali differenziate per il governo di queste aree, assume un rilievo del tutto particolare nel contesto italiano attuale. A lungo, infatti, è mancata una regolamentazione che fornisse gli strumenti adeguati per governare questo tipo di fenomeni urbani. Come verrà approfondito in seguito, nel corso degli anni si è cercato di colmare questo vuoto istituzionale attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti legislativi, nel tentativo di dar vita – a lungo senza successo – ad una nuova categoria di enti metropolitani tra i livelli territoriali di governo. Quando ancora non avevano conosciuto una concreta istituzione, le “Città metropolitane” sono state addirittura inserite all'interno della Costituzione, acquisendo così uno *status* che le poneva a fianco di altri enti territoriali di governo dotati di ben più solida tradizione e di precise garanzie costituzionali. Solo nel 2014 sono state effettivamente costituite le Città metropolitane, passando dalla astratta lettera della norma alla concreta realtà istituzionale. Si è cercato così di dare attuazione a quel precetto costituzionale a lungo rimasto lettera morta, dando luogo ad una serie di problematiche che, già a pochi anni dall'entrata in funzione dei nuovi enti, necessitano di essere affrontate.

Prima di entrare più direttamente nel merito di questa analisi, però, occorre fornire alcuni strumenti che consentano di cogliere la portata innovativa dell'introduzione di questi enti territoriali e che torneranno utili per giudicare come essi si collochino nell'ordinamento costituzionale italiano. A questo scopo è interamente dedicata la Parte I del presente Volume.

Nel Capitolo II verrà storicamente ripercorsa, in chiave diacronica, la lunga evoluzione intercorsa nel dibattito dottrinario, nei progetti e negli atti legislativi approvati, che ha portato all'istituzione dell'ente “Città metropolitana” in Italia.

Il Capitolo III offre invece un'analisi più in chiave teorica della posizione che occupano gli statuti degli enti locali nel sistema delle fonti del diritto.

Il Capitolo IV, infine, è dedicato alla indagine comparativa degli enti metropolitani presenti all'interno degli ordinamenti del Regno Unito, della Francia e della Spagna.

Grazie agli elementi che emergeranno nella Parte I sarà possibile approcciare più consapevolmente il tema delle Città metropolitane nel nostro ordinamento costituzionale, adottando come prospettiva di analisi quella degli statuti metropolitani. La Parte II del Volume è dedicata alla disamina di questi aspetti.

Il Capitolo V ricostruisce il percorso attuativo del dato legislativo che ha portato alla concreta istituzione di questi nuovi enti e all'adozione dei rispettivi statuti.

A partire dal Capitolo VI si analizzeranno i singoli profili che definiscono la fisionomia delle Città metropolitane attraverso le scelte espresse nei vari statuti, a cominciare dalla parte sui "principi" di questi ultimi.

Il Capitolo VII si concentrerà sulle funzioni esercitate dalle Città metropolitane, quale tratto caratteristico per comprendere la *mission* di questo ente.

Il Capitolo VIII si occuperà della legittimazione, della struttura e delle dinamiche che animano i rapporti tra gli organi politici di governo delle Città metropolitane, ovvero della "forma di governo".

Il Capitolo IX è rivolto ad affrontare i rapporti tra Città metropolitana ed il proprio "territorio", da intendere sia nel contributo arrecato da quest'ultimo nella caratterizzazione dell'ente metropolitano come territoriale, sia nel rapporto tra Città metropolitana e soggetti presenti al suo interno.

Da ultimo, nel Capitolo conclusivo, verranno tratte le fila delle analisi e delle considerazioni fin qui svolte, per ricondurre le Città metropolitane alle categorie presentate nel Capitolo introduttivo e mettere in luce la sostenibilità costituzionale di questo ente per come va configurandosi.

Fin dal principio della presente trattazione, inoltre, è opportuno fornire alcuni chiarimenti terminologici che torneranno utili nel prosieguo. Occorre infatti stabilire cosa si intenda quando si fa riferimento ad una "Città metropolitana", "area metropolitana", "ente metropolitano", e così via. Questi vocaboli, infatti, non saranno utilizzati nella loro accezione sociologica e nelle molteplici sfumature che così verrebbero in rilievo<sup>87</sup>, ma ai più limitati fini dello studio giuridico qui proposto.

---

<sup>87</sup> Su tutti, cfr. P. GUIDICINI, *Manuale per le ricerche sociali sul territorio*, Franco Angeli, Milano, 1994, 260 ss., ove si mettono in luce determinate distinzioni nel pensiero sociologico.

Per "area metropolitana" si intende un contesto spaziale in cui è presente la forte componente dominante della parte centrale sulle aree più esterne, poste in condizioni di subdominanza. Nell'area sono compresenti spazi ad alta e a bassa densità demografico-insediativa, collegati tra loro da condizioni di interazione. Nell'area metropolitana, inoltre, avviene un fenomeno di specializzazione delle parti esterne secondo cui, pur essendo il centro in posizione dominante, tutto il territorio concorre al mantenimento del sistema.

Con il termine "metropoli" si fa invece riferimento ad un'area urbana di grandi dimensioni, dotata di attività produttive e di servizi elevati, che ha anche un ruolo preminente nella gerarchia dei centri urbani del Paese.

Il termine "megalopoli" designa un addensamento di più aree metropolitane. Questo concetto, però, non ha mai trovato una definizione precisa ma è indicativo della presenza di un'ampia area urbanizzata. Per quanto riguarda la sua struttura interna, si può rilevare la presenza di una vasta eterogeneità di situazioni. Il disegno insediativo è definito "a nebulosa" perché, accanto a più centri metropolitani a densissima popolazione, si formano assi di comunicazione e sistemi urbanizzati di minori dimensioni, estesi a corona attorno a poli centrali e aree rurali.

La "conurbazione" è la risultante del collegamento di più poli urbani in precedenza indipen-

Il termine “ente metropolitano” sarà genericamente riferito all’ente territoriale preposto al governo di un’area o regione metropolitana: potrà quindi essere utilizzato come sinonimo di “Città metropolitana”, nel caso italiano, o per indicare analogo soggetto istituzionale disciplinato dalla normativa di un altro Paese, qualora non ci si riferisca al suo nome proprio (ess. *Métropole, Área Metropolitana, metropolitan county councils*, ecc.).

Con “Città metropolitana”, invece, sarà richiamato esclusivamente l’ente istituito dalla legge n. 56/2014.

Il termine “regione metropolitana” o “area metropolitana” sarà utilizzato nella sua dimensione fattuale, ossia come porzione territoriale su cui un ente metropolitano esercita le proprie funzioni di governo, salvo i casi in cui tale termine assuma una pregnanza giuridica a motivo di una eventuale disciplina normativa (come nel caso delle “aree metropolitane” secondo la disciplina legislativa italiana, come emergerà dal Capitolo II).

Infine, allo scopo di delimitare il campo di indagine, non verranno presi in considerazione – quantomeno in via diretta – quei profili che, sempre in ragione dell’approccio scientifico e del taglio che si è deciso di offrire all’analisi, non contribuirebbero a chiarire la dimensione costituzionale delle Città metropolitane che qui si vuole indagare, sebbene concorrerebbero a definire il concreto funzionamento di questo ente e alcune interdipendenze con gli altri livelli di governo. È il caso, da una parte, di tutti quei profili non toccati dalla disciplina degli statuti metropolitani che devierebbero troppo la trattazione<sup>88</sup>, e dall’altra, di quegli aspetti della disciplina contenuta in tali fonti che non arrecano un contributo significativo per raggiungere gli scopi prefissi<sup>89</sup>.

---

denti tra loro. Molto spesso al suo interno si forma un centro dominante. Il processo di congiungimento porta a un collegamento delle zone periferiche in espansione dei singoli poli e a una crescita della loro interdipendenza, ma non determina unioni dal punto di vista amministrativo in quanto non si tratta di un processo programmato.

<sup>88</sup> È il caso, ad esempio, del quadro delle risorse economico-finanziarie a disposizione, sul quale invece è possibile rinviare al recente *paper* C. AGNOLETTI, C. FERRETTI, P. LATTARULO, M. MAS-SARO, *Le risorse per la Città metropolitana. Dal quadro europeo alle proposte per il contesto italiano*, febbraio 2016, disponibile su: [www.irpet.it/archives/38759](http://www.irpet.it/archives/38759).

<sup>89</sup> Come accade, ad esempio, alle previsioni statutarie sulle regole organizzative dedicate puntualmente agli apparati amministrativo-burocratici o al personale.

PARTE I

LA QUESTIONE METROPOLITANA:  
ELEMENTI PER UN'ANALISI  
IN CHIAVE COSTITUZIONALISTICA



## CAPITOLO II

# IL LUNGO CAMMINO PER L'ISTITUZIONE DELL'ENTE "CITTÀ METROPOLITANA" IN ITALIA

SOMMARIO: 1. L'incubazione delle Città metropolitane: le prime proposte dottrinali e i primi progetti legislativi. – 1.1. Il disallineamento tra realtà territoriale, cornice costituzionale e disciplina legislativa. – 1.2. Le prime ipotesi giuridiche di soluzione complessiva della "questione metropolitana". – 1.3. *Segue*: La compatibilità delle proposte con il quadro costituzionale vigente. – 2. L'evoluzione della disciplina normativa sugli enti metropolitani. – 2.1. La prima disciplina legislativa (rimasta sulla carta) relativa agli enti metropolitani. – 2.2. La costituzionalizzazione delle Città metropolitane. – 2.3. – Il susseguirsi di ulteriori interventi legislativi nel tentativo di istituire (senza successo) le Città metropolitane. – 3. La legge 7 aprile 2014, n. 56: tappa finale del percorso legislativo ed inizio del percorso di effettiva istituzione. – 3.1. La gestazione della legge "Delrio" e i tratti principali delle nuove Città metropolitane. – 3.2. Alcune chiavi di lettura per comprendere la riforma del sistema locale, con particolare riguardo alle concomitanti prospettive di riforma costituzionale. – 3.3. Alcune tendenze di fondo nel percorso istitutivo delle Città metropolitane. – 4. Uno sguardo alle Regioni a statuto speciale.

### 1. L'INCUBAZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE: LE PRIME PROPOSTE DOTTRINALI E I PRIMI PROGETTI LEGISLATIVI

A seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge "Delrio"), le Città metropolitane hanno trovato effettiva costituzione nell'ordinamento italiano. Si tratta, questo, del risultato concretamente più avanzato rispetto a tutti i tentativi di risoluzione della questione metropolitana che sono stati immaginati o che si è cercato di praticare. La legge "Delrio", tuttavia, rappresenta solamente l'ultima tappa di un lungo cammino dottrinario e normativo che si è reso necessario per giungere all'introduzione di questo nuovo livello di governo e che è partito, sostanzialmente, già del decennio successivo all'entrata in vigore della Costituzione. Prima di analizzare le opzioni che sono state esercitate con la recente riforma – che sta tutt'ora producendo dei mutamenti radicali nel nostro assetto territoriale – ed esprimere conseguentemente qualsiasi giudizio valutativo può essere utile richiamare alcune fasi di questo lungo percorso. Simile ricostruzione, infatti,

metterà in luce come molte delle soluzioni escogitate e delle problematiche emerse sotto la vigente disciplina non siano affatto sconosciute alla storia del nostro sistema locale: la legge “Delrio”, infatti, si colloca sotto molteplici aspetti entro precise linee di continuità, mentre, per altri, segna un momento di cesura rispetto al passato. Simile *excursus*, inoltre, consentirà di fare emergere alcune delle ragioni per le quali le fonti statutarie costituiscono una chiave di lettura qualificata per approcciare l'analisi dei nuovi enti metropolitani.

### 1.1. IL DISALLINEAMENTO TRA REALTÀ TERRITORIALE, CORNICE COSTITUZIONALE E DISCIPLINA LEGISLATIVA

Il primo saggio monografico in Italia dedicato alle aree metropolitane si ritiene sia stato quello di Alberto Aquarone<sup>1</sup>, il quale, già nel 1961, osservava come anche nel nostro Paese i problemi dei grandi centri urbani non potessero più essere concepiti e risolti entro i termini tradizionali della città<sup>2</sup>. Nel denunciare già allora il disordine della normativa esistente, Aquarone criticava l'uniformità dell'ordinamento giuridico per i piccoli, medi e grandi Comuni, quando viceversa le metropoli avevano bisogno di un proprio ordinamento amministrativo diversificato, anche all'interno del proprio territorio, in termini di funzioni, competenze, organizzazione<sup>3</sup>.

In quegli anni, più che oggi, l'Italia si presentava fortemente caratterizzata dal punto di vista economico-geografico<sup>4</sup>: dal triangolo industriale, con una economia avanzata tipica del fenomeno metropolitano maturo; alla c.d. “Terza Italia”, ove si era realizzata una diffusione omogenea di una rete di centri urbani medio-grandi legata al tipo particolare di insediamento produt-

---

<sup>1</sup> Ovvero A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1961, secondo quanto riportato da E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione insoluta (1956-1996)*, in *Amministrare*, 1996, 299 ss.

<sup>2</sup> L'A. riprende le considerazioni di L. MUMFORD, *La cultura delle città*, cit., 230, che osserva come le città devengano talmente grandi che «se usciamo dai quartieri centrali, la vasta e dilagante mancanza di scopo di questa grandezza diventa opprimente. Nessun occhio umano riesce ad afferrare la massa metropolitana in uno sguardo. Nessun luogo di raccolta, eccetto che la totalità delle sue strade, può contenere tutti i suoi cittadini. Nessuna mente umana può comprendere più che un frammento delle attività complesse e minutamente specializzate dei suoi cittadini».

<sup>3</sup> A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, cit., spec. 73 ss.

<sup>4</sup> Cfr. E. ERCOLE, G. MARTINOTTI, *Le aree metropolitane*, in *Amministrare*, 1987, 147 ss. Si vedano anche le analisi di geografia urbana in L. GAMBI, *Da città ad area metropolitana*, in *Storia d'Italia*, V, II, Einaudi, Torino, 1973, 365 ss.