



Home > Argomenti > Istituzioni e Federalismo > Città metropolitane, ecco come trovarle

Città metropolitane, ecco come trovarle

25.02.14

Sabrina Iommi

Il disegno di legge Delrio propone una definizione di città metropolitana che difficilmente può garantire gli obiettivi che la riforma si prefigge. Un criterio alternativo invece ridisegna i comuni, riducendone drasticamente il numero. La frammentazione amministrativa e la competitività del paese.

PERCHÉ RIVEDERE GLI ASSETTI ISTITUZIONALI

L'iter di approvazione della **legge Delrio** "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" ha riaperto il dibattito sulla questione ormai più che ventennale dell'individuazione e delimitazione delle **città metropolitane** in Italia. Per valutare se e quanto la proposta sia adeguata, occorre ripartire da quelli che in generale devono essere gli obiettivi della revisione degli assetti istituzionali.

L'architettura istituzionale, vale a dire l'insieme dei diversi enti, ciascuno con i propri confini e con le proprie funzioni è finalizzata a creare un contesto, fatto di regole certe, ma anche di servizi di supporto e di strategie di investimento, in cui le **imprese** possano accrescere la loro efficienza e le **famiglie** il loro benessere. Come insegna l'economia istituzionale, le istituzioni non sono necessariamente efficienti, possono ridurre o accrescere i costi di transazione, così condizionando la *performance* complessiva dell'economia e il benessere della collettività. (1)

Ogni ipotesi di revisione degli assetti istituzionali deve quindi porsi come fine quello di ridurre i costi di transazione, in modo da I) ritrovare la coerenza tra confini reali delle comunità da governare e quelli formali delle istituzioni deputate a prendere le decisioni collettive, II) ridurre i tempi della decisione pubblica, anche limitando il numero dei decisori coinvolti, III) sfruttare economie di scala e di scopo, IV) selezionare e concentrare gli investimenti.

CHE COSA PREVEDE IL DDL DELRIO

Il disegno di legge Delrio permette di raggiungere questi obiettivi? La versione all'esame del Senato (A.S.1212) appare decisamente insoddisfacente per almeno tre motivi:

Primo, perché prevede l'**automatica trasformazione degli interi territori provinciali** al cui interno è stato individuato *ex lege* un polo di rango metropolitano, in città metropolitana, senza alcuna considerazione per criteri più oggettivi, quali i livelli di popolazione e urbanizzazione, attrazione di flussi di pendolarismo e di mobilità in generale, presenza di funzioni produttive di pregio.

Secondo, perché introduce la possibilità di **accrescere a dismisura il numero** delle città metropolitane, indebolendo così il concetto stesso di poli metropolitani come aree strategiche per il rilancio della competitività, sulle quali concentrare le risorse attivabili con il nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei.

Terzo, perché attribuisce di fatto al nuovo ente le **stesse funzioni delle province**, con poche competenze aggiuntive e prevede un meccanismo di governo "debole", affidato a un consiglio metropolitano, formato da un sottogruppo di sindaci e consiglieri di tutti gli enti coinvolti.

Il disegno di legge propone sostanzialmente una città metropolitana che è "luogo di concertazione" di comuni, ognuno dei quali resta titolare delle proprie funzioni sul proprio territorio. Per una riforma, il cui inizio può essere fatto risalire al 1990 (legge 142) e il cui obiettivo è di rilanciare la competitività del paese attraverso il miglioramento dell'efficienza istituzionale, è decisamente un risultato modesto.

UN CRITERIO ALTERNATIVO

La proposta che segue riprende sostanzialmente l'approccio sviluppato in un **precedente articolo**, secondo il quale la revisione dell'architettura del governo locale deve **partire dal livello più basso**, riadeguando cioè le unità territoriali elementari, i comuni, alle comunità contemporanee reali, approssimabili con i bacini del pendolarismo quotidiano (i Sistemi locali del lavoro di fonte Istat). La trasformazione comporterebbe il **passaggio dagli attuali 8mila a 686 comuni**: con una sola operazione si otterrebbe così l'adattamento del territorio reale con quello istituzionale, il raggiungimento di dimensioni operative adeguate, il superamento della necessità di un livello di governo intermedio come quello provinciale, la riduzione della frammentazione del processo decisionale e dei tempi connessi.

Partendo dalle stesse unità territoriali elementari e selezionando una serie di caratteristiche tipicamente urbane e metropolitane (dimensione demografica ed economica, qualità e varietà delle funzioni svolte, densità e contiguità dell'urbanizzato), si potrebbe quindi individuare con criteri più prettamente "scientifici" la **gerarchia dei diversi poli urbani**. (2)

La tabella 1 riporta la parte alta della gerarchia urbana italiana costruita con quei criteri. Le aree metropolitane vengono distinte in due gruppi, diversi per dimensione demografica (grandi e medi) e per ciascuna vengono illustrate alcune caratteristiche, riassunte poi in un

indicatore sintetico di rango urbano, che “premia” solo poche polarità urbane situate nel Centro-Nord del paese. Di fatto, possono essere considerate realtà metropolitane solo quelle con valori elevati dell'indice sintetico di rango urbano (ad esempio, maggiore di 2).

Tabella 1 - La gerarchia urbana in Italia

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di contiguità dell'urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice di specializzazione in funzioni produttive	Indice di specializzazione in funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano
Grandi sistemi metropolitani	Pop. > 1milione	Area milanese*	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95
		Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78
		Torino	ALTA	ALTO	1,4	1,3	2,37
		Area napoletana*	ALTA	BASSO	0,9	1,0	0,78
Medi sistemi metropolitani	Pop. 500mila-1milione	Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34
		Genova	ALTA	ALTO	0,9	1,3	2,41
		Area fiorentina*	ALTA	ALTO	0,8	1,0	2,10
		Padova	ALTA	ALTO	1,0	1,2	1,86
		Venezia	ALTA	ALTO	0,9	0,8	1,51
		Verona	ALTA	ALTO	0,8	0,9	1,46
		Bari	ALTA	MEDIO	1,2	1,2	1,41
		Area bresciana*	MEDIA	ALTO	1,2	0,9	1,39
		Area catanese*	ALTA	MEDIO	1,0	1,0	1,01
		Area bergamasca*	MEDIA	ALTO	1,2	0,7	0,97
		Area palermitana*	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,61

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Le città metropolitane ammesse dal disegno di legge Delrio sono invece quelle riportate nella tabella 2.

Tabella 2 - Le città metropolitane del ddl Delrio

Provincia	Popolazione censimento 2011	Numero di comuni della provincia	Popolazione del capoluogo
CITTÀ CON RANGO DI CAPITALE			
Roma	3.997.465	121	2.617.175
CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI ORDINARIE			
Napoli	3.054.956	92	962.003
Milano	3.038.420	134	1.242.123
Torino	2.247.780	315	872.367
Bari	1.247.303	41	315.933
Bologna	976.243	60	371.337
Firenze	973.145	44	358.079
Genova	855.834	67	586.180
Venezia	846.962	44	261.362
Reggio Calabria	550.967	97	180.817
CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI SPECIALI			
Palermo	1.243.585	82	657.561
Catania	1.078.766	58	293.902
Messina	649.824	108	243.262
Cagliari	550.580	71	149.883
Trieste	232.601	6	202.123
CITTÀ METROPOLITANE EVENTUALI			
Bergamo	1.086.277	244	115.349
Brescia	1.238.044	206	189.902
Salemo	1.092.876	158	132.608
CITTÀ METROPOLITANE AGGREGABILI			
Padova	921.361	104	206.192
Verona	900.542	98	252.520
Treviso	876.790	95	81.014
Vicenza	859.205	121	111.500

Fonte: Servizio Studi Senato 2014

L'individuazione delle città metropolitane della proposta Delrio risulta eccessivamente inclusiva, perché ammette al rango metropolitano anche polarità che alla scarsa dimensione demografica uniscono la debolezza della struttura urbana: il caso più eclatante è quello di Reggio Calabria, tuttavia anche il rango urbano di Padova è maggiore di quello di Venezia e i confini territoriali dei SII usati nel nostro esercizio non coincidono con quelli provinciali presi a riferimento dal disegno di legge. L'individuazione delle aree risulta dunque un ulteriore punto debole della proposta Delrio, che va a sommarsi a quelli ricordati in precedenza.

Se l'obiettivo generale è quello di **rendere più competitivo il paese** attraverso la riforma delle sue istituzioni, è evidente che la frammentazione amministrativa va ridotta per tutto il territorio complessivamente, agendo dunque sulla revisione dei confini comunali. Se poi permane il bisogno di assegnare lo status di città metropolitana per conferire funzioni aggiuntive a polarità urbane di particolare rilievo strategico (una sorta di comuni “speciali”), il riconoscimento deve essere ovviamente attribuito a un gruppo molto ristretto di città, con caratteristiche adeguate. Diversamente, se si parla di **politiche per lo sviluppo delle aree urbane**, meritano di essere articolate e graduate sulla base dell'importanza e delle specificità di ciascun polo, ampliando perciò la platea dei beneficiari per includere anche

alcune polarità di medie dimensioni, che ospitano funzioni urbane di pregio e che caratterizzano il tradizionale assetto policentrico del paese.

(1) North D. C. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna

(2) Iommi S., Marinari D. (2013), "Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di *territory-specific policies*", XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali, Palermo 2-3 settembre; e IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre.

[Twitter](#)[Facebook](#)[Google+](#)

10

[5 Commenti](#)[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [città metropolitane](#), [comuni](#), [ddl Delrio](#), [gerarchia urbana](#), [province](#)

BIO DELL'AUTORE

SABRINA IOMMI

Ricercatrice presso IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana) Si occupa di analisi territoriale e socio-demografica dello sviluppo, economia urbana, modelli istituzionali di governo.

[Altri articoli di Sabrina Iommi](#)