

La città metropolitana: il punto della situazione

Dalla teoria alle costruzioni normative

La questione circa la necessità di prevedere regimi di governo differenziati per le aree metropolitane ha interessato il dibattito politico e giuridico italiano fin dagli anni '70.

L'esigenza di introdurre una disciplina speciale per l'amministrazione delle maggiori conurbazioni trova la sua ragione concreta nella struttura stessa del nostro Paese che, accanto alle grandi metropoli, vede uno sterminato numero di Comuni dalle dimensioni ridottissime (c.d. Comuni polvere), e ha il suo fondamento giuridico nei principi di differenziazione e adeguatezza che richiedono, per poter realizzare una sostanziale efficienza amministrativa, uno *status ad hoc* per le aree metropolitane.

Dal punto di vista più strettamente politico, inoltre, si è osservato come il problema metropolitano, se non adeguatamente affrontato e risolto, rischi di creare un *deficit* democratico.

Infatti la frammentazione in molti enti con funzioni limitate comporta un duplice rischio: può accadere infatti che le decisioni influenti sull'intera area vengano assunte da enti sottodimensionati, o, al contrario, che esse rifluiscono su enti rappresentativi di aree più vaste rispetto a quella considerata, con conseguente sottrazione della decisione al livello di governo corrispondente alla comunità metropolitana.

Nonostante l'estrema rilevanza della questione, tuttavia, il problema è molto lontano dall'ottenere una risoluzione, tanto che ancora oggi sembra potersi parlare, usando un'espressione risalente agli anni '80, di *rebus* metropolitano.

Come è ben noto, infatti, gli interventi del legislatore susseguitisi a partire dal 1990 sono rimasti sostanzialmente lettera morta.

La prima disciplina organica della Città metropolitana, com'è noto, è stata introdotta, dopo circa un decennio di dibattito parlamentare, dalla L. 142/90.

Questa, innanzi tutto, conteneva la definizione normativa di aree metropolitane identificate nelle "zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali".

Identificate tassativamente le aree metropolitane, la legge attribuiva poi alla Regione interessata la delimitazione geografica dell'area e ad apposito decreto legislativo l'effettiva istituzione della Città metropolitana, decreto da emanarsi, su proposta della Regione, entro il termine previsto dalla legge stessa.

L'organizzazione del nuovo ente territoriale, a cui si sarebbero applicate le norme relative alle Province, in quanto compatibili, si articolava su due livelli costituiti dalla Città metropolitana - una sorta di super-provincia a cui venivano attribuite le funzioni (provinciali e comunali) di area vasta - e i Comuni cui spettavano le competenze residue.

La disciplina, sottoposta a pesanti critiche fin dalla sua approvazione, era stata poi modificata dalla L.436/93 che, prendendo atto delle diffuse difficoltà di

ordine pratico e politico che ostacolavano l'attuazione delle disposizioni contenute nella L. 142/90, aveva modificato l'esercizio dei poteri regionali in materia di delimitazione dell'area, trasformandoli da obbligatori in facoltativi.

Stante la perdurante disapplicazione delle previsioni della L. 142/90, la disciplina è stata infine ampiamente rivisitata dalla L. 265/99 (e trasfusa poi nel T.U. 267/00) con l'obiettivo di rendere il procedimento di formazione del governo metropolitano più flessibile e più "partecipato" dagli enti direttamente interessati.

La disciplina, infatti, pur mantenendo ferme le zone considerate aree metropolitane dalla L. 142/90, ha attribuito agli enti locali sia l'iniziativa (facoltativa) di costituire la Città metropolitana, sia la proposta alla Regione di delimitazione territoriale dell'area metropolitana.

La costituzione della Città metropolitana è affidata alla decisione di un'assemblea convocata dal Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia e composta dai rappresentanti degli enti locali interessati che adotta una proposta di statuto del nuovo ente che ne definisca territorio, articolazione interna, organizzazione e funzioni.

Sulla proposta sono quindi chiamati ad esprimersi, tramite referendum, tutti i Comuni partecipanti. In caso di esito positivo (maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei Comuni partecipanti) la proposta è presentata dalla Regione in Parlamento per l'approvazione con legge.

Come è evidente, rispetto al modello precedente, la disciplina in esame attribuisce un ruolo molto più incisivo agli enti direttamente coinvolti e, affidando allo statuto la determinazione degli elementi qualificanti della Città metropolitana, consente maggiori margini di elasticità.

Tuttavia, come è noto, gli sforzi del legislatore, anche in questo caso, non hanno prodotto l'effetto sperato e la Città metropolitana ha continuato ad esistere solo sulla carta.

Tuttavia, nuovo impulso alla questione viene ora dalla riforma del Titolo V della Costituzione che, configurando le Città metropolitane quali enti territoriali necessari al pari di Comuni e Province, ne impone l'istituzione in quanto elementi costitutivi della Repubblica.

In attuazione del nuovo dettato costituzionale, la legge 131/03 delega quindi il Governo ad individuare le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, ad adeguare i procedimenti di istituzione all'art. 114 della Costituzione, ad individuare e disciplinarne gli organi di Governo e il relativo sistema elettorale.

Sul tema è ora al lavoro il Comitato per l'attuazione della delega in materia di adeguamento delle disposizioni sugli enti locali alla riforma del titolo V, istituito dal Ministero dell'Interno nell'estate scorsa con il compito di concorrere alla predisposizione dei decreti delegati.

Le attuali posizioni (inconciliabili) di Anci e Upi

Nell'attesa di conoscere l'orientamento e le elaborazioni del Comitato si ritiene utile dare qui brevemente conto delle posizioni che sull'argomento hanno assunto gli organismi rappresentativi dei Comuni e delle Province italiane.

Il panorama, purtroppo, non è particolarmente incoraggiante e registra un contrasto tra posizioni antitetiche e difficilmente conciliabili.

Lo scontro, di cui ha dato conto anche la stampa, contrappone i Sindaci, che identificano la Città metropolitana con un allargamento del Comune capoluogo, ai Presidenti di Provincia, che invece intendono il nuovo ente come un rafforzamento del ruolo e delle funzioni provinciali.

In proposito l'Anci ha elaborato un'ipotesi di regolamentazione normativa che ha come elemento caratterizzante la costituzione immediata delle Città metropolitane tramite decreto legislativo.

Secondo la proposta, infatti, tale provvedimento normativo, oltre a disciplinare organi, poteri, autonomia finanziaria e patrimoniale del nuovo ente territoriale, dovrebbe istituire in via diretta e immediata le Città metropolitane coincidenti con i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari.

E' invece demandata alla legge regionale l'istituzione in città metropolitane dei Comuni di Trieste, Cagliari, Palermo Catania e Messina.

La creazione di ulteriori città metropolitane è possibile, con legge statale, purchè sia raggiunta la soglia minima di 500.000 abitanti.

La proposta Anci prevede poi un'obbligatoria procedura di allargamento dei confini metropolitani ai Comuni limitrofi al capoluogo.

In concreto il Sindaco, anche d'intesa con i Sindaci dei Comuni interessati e sentita la Provincia, elabora una proposta di delimitazione territoriale della Città metropolitana risultante dall'aggregazione dei Comuni uniti ad essa da rapporti di stretta integrazione territoriale.

Se la proposta viene approvata dalla maggioranza dei Comuni interessati e rappresentativi di almeno i due terzi della popolazione, il Governo presenta alle Camere un disegno di legge per "l'allargamento" della Città metropolitana.

In caso contrario, la Città metropolitana mantiene i suoi confini originari (coincidenti cioè con il Comune capoluogo), salva la possibilità di esperire nuovamente la procedura decorso almeno un anno dalla sua costituzione.

Quanto ai poteri del nuovo ente territoriale, la proposta Anci gli affida, oltre alle funzioni comunali, “tutte le funzioni individuate dalla legge statale come funzioni fondamentali delle Province e le funzioni che la legge regionale attribuisce alle Province”.

L’alternatività tra Città metropolitana e Provincia è del resto ribadita a proposito del procedimento di costituzione ove si afferma che “il territorio della Città metropolitana non è compreso nel territorio di una Provincia”, sottolineando così l’assoluta inconciliabilità dei due enti territoriali.

Se questa è la proposta Anci, l’idea di Città metropolitana dell’Upi è, come già accennato, indirizzata in senso diametralmente opposto.

L’Upi, infatti, intende la Città metropolitana come ente di governo alternativo rispetto ai Comuni e alla Provincia, titolare delle funzioni di area vasta oggi esercitate dalla Provincia e delle funzioni comunali che implicino un approccio metropolitano.

In questa ricostruzione se da un lato la Provincia viene meno, dall’altro l’organizzazione comunale si articola nei Comuni metropolitani, ai quali corrispondono i Comuni più piccoli dell’area e le Circoscrizioni del Comune capoluogo, secondo il modello della “città reticolare”.

Più in dettaglio, la proposta Upi, dopo aver affermato l’assoluta impossibilità di identificare la Città metropolitana con il solo territorio del Comune capoluogo, disciplina il procedimento di individuazione dell’area metropolitana.

Prerequisito indispensabile all'attivazione del procedimento è che l'area interessata comprenda un Comune di almeno 500.000 abitanti (il che riduce le costituenti Città metropolitane a Torino, Genova, Milano, Napoli e Roma).

Il procedimento, ricalcando in buona sostanza quanto era previsto dal T.U. 267/00, prevede la convocazione da parte del Sindaco del capoluogo e del Presidente della Provincia dell'assemblea dei Comuni compresi nel territorio provinciale.

L'assemblea elabora una proposta di delimitazione territoriale (che può coincidere con il territorio della provincia) che viene adottata se ottiene il consenso del Sindaco del capoluogo, del Presidente della Provincia e del 50% dei Sindaci degli altri Comuni che rappresentino almeno il 50% della popolazione residente.

In caso positivo la proposta, previo parere regionale, è trasmessa al Governo per l'adozione del disegno di legge di istituzione della Città metropolitana.

Sono inoltre previsti interventi sostitutivi del Governo nel caso di inerzia degli organi di governo locali in modo da giungere comunque alla proposta di delimitazione dell'area metropolitana.

Quanto alle attribuzioni, la bozza UPI individua come funzioni fondamentali della Città metropolitana "le funzioni di competenza della Provincia e le funzioni di carattere sovracomunale, normalmente affidate ai Comuni, le quali più opportunamente sono svolte a livello metropolitano per ragioni di economicità, efficienza ed efficacia, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva."

Accanto a queste competenze di fondamentale importanza (trasporto pubblico locale, viabilità e reti infrastrutturali, servizi a rete coordinamento della pianificazione, ecc.), è previsto che la legge statale o regionale possa incrementare le

funzioni della Città metropolitana, eventualmente anche in modo differenziato secondo le specificità territoriali di ogni area.

Ai Comuni rimangono tutte le funzioni comunali non assorbite dalla Città metropolitana, salva la possibilità di delegarle ulteriori competenze in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Un'ipotesi di mediazione

E' evidente come le due posizioni sopra descritte siano assolutamente inconciliabili.

E, in effetti, non potrebbe essere altrimenti.

Infatti, qualunque sia la soluzione che si intende dare al problema del governo metropolitano, l'elemento costante è l'impatto che questa ha sugli assetti istituzionali esistenti, destinati al ridimensionamento o alla ridefinizione in termini di autonomia territoriale e di poteri amministrativi.

Poiché nessuno degli attori coinvolti intende "cedere" poteri a favore degli altri, il *rebus* metropolitano rischia di rimanere tale per ancora molto tempo.

Per superare lo stallo, a mio avviso, è necessario individuare il punto focale del problema, cercando poi una soluzione che possa mediare le contrapposte esigenze in campo.

Sotto il primo profilo, pare evidente che il nodo centrale siano i rapporti tra il Comune capoluogo e la Provincia.

Sono questi infatti i soggetti che hanno più da perdere o da guadagnare dall'istituzione della Città metropolitana, in un rapporto che lega necessariamente la crescita dell'uno al ridimensionamento dell'altro.

In effetti, la contrapposizione insanabile si pone nei rapporti tra il Comune capoluogo, che non intende rinunciare alla sua posizione di preminenza per essere ridotto ad una somma di Circoscrizioni, e la Provincia, che, ovviamente, non può accettare di venire assorbita da un "superComune".

Premesso che si privilegia la tesi che ritiene necessaria una perimetrazione *ex novo* dell'area metropolitana e un procedimento costitutivo condiviso da tutti gli enti, un punto di conciliazione si potrebbe trovare riconoscendo uno *status* particolare al Comune capoluogo.

Si potrebbe infatti ipotizzare un sistema in cui la Provincia assuma il ruolo di Città metropolitana e tutti i Comuni dell'Area metropolitana, ad eccezione del Comune capoluogo, cedano alla Provincia quelle funzioni che, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, si configurano come funzioni di area vasta.

Il Comune capoluogo, invece, che potrebbe chiamarsi Comune o Municipio metropolitano, manterrebbe le attuali competenze.

Le competenze che non riguardano l'area vasta verrebbero gestite autonomamente, ed eventualmente affidate in tutto o in parte alle Circoscrizioni, che potrebbero essere potenziate e ridisegnate nei loro confini.

L'esercizio delle funzioni del Comune (o Municipio) metropolitano che interessano l'area vasta, invece, dovrebbero svolgersi esclusivamente attraverso forme di cooperazione e accordo con la Città metropolitana (intese, accordi di

programma, conferenze di servizi), da regolamentarsi all'interno dello statuto della Città metropolitana.

In questo modo, dunque, si potrebbe raggiungere un punto di equilibrio tra Comune capoluogo e Provincia, attribuendo "*pro quota*" alla competenza di entrambi i compiti di area vasta.

Tale ipotesi di configurazione dell'area metropolitana, del resto, si ricollega a ciò che è previsto dal T.U. 267/00 come fase prodromica alla costituzione della Città metropolitana.

Il decreto legislativo prevede infatti che, fino all'istituzione della Città metropolitana, la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, possa definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni di area vasta attraverso forme associative e di cooperazione.

E' vero che in questo modo il concetto di Città metropolitana viene seriamente ridimensionato, ma è altrettanto vero che una trasformazione di tale portata, se è stabilita dalla legge senza corrispondere ad una realtà effettiva del territorio, rischia inesorabilmente di rimanere sulla carta.

Se, come si ritiene, il problema del governo dell'area metropolitana è una questione fondamentale per il futuro delle nostre realtà urbane, allora forse procedere per avvicinamenti progressivi alla soluzione ottimale è meglio che non procedere per nulla.

Per questa ragione sarebbe di fondamentale importanza che si mettessero in campo fin da ora meccanismi e strumenti di *governance* che contribuiscano a creare o rafforzare le relazioni istituzionali tra gli enti di governo del territorio

metropolitano, dando così vita a quel “sistema delle autonomie locali” di cui oggi tanto si parla.

In particolare, le Province dovrebbero innanzi tutto incrementare nella maggior misura possibile la loro funzione di coordinamento e di sostegno nei confronti del territorio, sia assumendo i compiti che per loro natura si richiamano all’area vasta, sia organizzando e gestendo quelle attività che risultano troppo gravose per i piccoli Comuni. Dovrebbero inoltre, a seconda dei casi, costruire o rafforzare i rapporti di collaborazione con il Comune capoluogo.

L’obiettivo è quello di fare sì che la Città metropolitana non diventi un istituto “calato dall’alto” dal legislatore, ma una risposta ai reali e concreti bisogni del territorio metropolitano.

L’esperienza del passato dimostra che solo in questo modo la Città metropolitana può avere una concreta possibilità di realizzazione.

Genova, 4 marzo 2004

PAOLA POGGI
FUNZIONARIO DELLA PROVINCIA DI GENOVA