

AREE METROPOLITANE CITTA' METROPOLITANE FONTI GIURIDICHE – PROBLEMATICHE APERTE

G. CAMPILONGO

1. Premessa

Il presente contributo vuole mettere in luce le vicende giuridico/istituzionali e le problematiche tuttora aperte riguardanti l'individuazione delle aree metropolitane e l'insediamento del relativo ente di governo, la "città metropolitana".

Per far fronte ai problemi ambientali, generati all'interno delle aree metropolitane dall'alta concentrazione di persone e di attività e dalla forte mobilità che ne caratterizza l'organizzazione sociale ed economica, occorrono forme di governo che necessariamente devono interessare il livello sovracomunale.

La "città metropolitana", prevista per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla L. 142/90, confermata nel nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali, D. Lgs. 267/2000 e inoltre recepita nella Costituzione in seguito alla modifica del Titolo V, avvenuta con la L. 3/2001, stenta però a decollare.

Permangono infatti ancora grosse resistenze ad accettare, da parte di Comuni, Province e Regioni, questo nuovo ente di governo, che potrà svolgere il proprio ruolo solo se ci sarà condivisione in merito alle sue competenze e al territorio che dovrà gestire. Territorio che, oltre a non coincidere con quelli degli enti esistenti, tende a variare in relazione alla evoluzione delle dinamiche interne alla stessa area metropolitana e alle diverse problematiche da affrontate.

Per uscire da questa situazione di stallo gli orientamenti che sembrano oggi prevalere tendono ad evitare la creazione di un nuovo ente, preferendo attribuire alle province il ruolo di "città metropolitana".

Altri ritengono invece opportuno dare spazio alla iniziativa collettiva dei comuni che, autorganizzandosi, possono affrontare alcuni dei problemi che riguardano i loro territori.

2. Dalla città all'area metropolitana

La crescita delle città, storicamente determinata dalla concomitanza di situazioni favorevoli allo sviluppo delle attività umane, ha avuto una forte accelerazione con la rivoluzione industriale, nel momento in cui l'evoluzione dei mezzi di trasporto (invenzione della locomotiva a vapore e quindi delle ferrovie) ha consentito alla nascente industria di potersi localizzare anche distante dalle fonti di materie prime e di energia.

Le città sono così cresciute in tempi e dimensioni eccezionali insediando al proprio interno sia le attività produttive che le residenze dei lavoratori (provenienti in gran numero dalle campagne), il più delle volte espandendosi a macchia d'olio senza alcuna pianificazione, generando quartieri periferici degradati per promiscuità di funzioni, carenze di servizi e infrastrutture.

La concentrazione di attività e persone ha poi interessato il territorio circostante la città determinando rapporti di interdipendenza socio economica tra quest'ultima e il suo intorno e, di conseguenza, flussi di persone (pendolarismo), beni e informazioni.

Hanno origine così le aree metropolitane, aree che si caratterizzano per l'alta densità di abitanti e di attività e per le intense relazioni tra la città centrale, di grandi dimensioni, e i centri minori, relazioni legate non solo allo svolgimento delle attività produttive

ve ma anche determinate dalla fruizione dei servizi di varia natura presenti nella città, comprese le attività culturali e ricreative.

I processi di decentramento e di diffusione sul territorio delle attività produttive, terziarie e delle residenze dovuti alle diseconomie urbane (antieconomicità della città), hanno comportato un diverso modo di rapportarsi tra città centrale e centri minori, che a loro volta sono diventati poli attrattori di funzioni pregiate rispetto al loro intorno territoriale, ma non hanno arrestato la crescita delle aree metropolitane.

Lo sviluppo dei sistemi di comunicazione e dell'informatica ha contribuito ad estendere su scala nazionale e internazionale le reti di interazione tra i grandi sistemi urbani (globalizzazione), innescando processi di competizione regionale determinata dalla ricerca di nuovi mercati ma anche di ambienti fisici e sociali più favorevoli alla produzione, senza riuscire a determinare quell'inversione di tendenza, da molti auspicata, dipendente dalla possibilità di rendere indifferente l'ubicazione della attività produttiva o del lavoratore e quindi di attivare forme di lavoro meno legate alla mobilità di persone e cose (telelavoro).

Ora, se da una parte "agglomerazione, prossimità, interazione sociale, compresenza di attività diversificate, presenza di attività di alto livello qualitativo legate alla conoscenza (scientifica), alla competenza (tecnologica) e alla decisione (economica), sono tutti elementi che fanno della città il luogo della creatività e della innovazione, e la forza traente dello sviluppo delle aree regionali circostanti, che utilizzano la città come grande esternalità: come fornitrice di servizi avanzati, come mercato, come gateway per i mercati internazionali" (Camagni - MeglioMilano, 2003), dall'altra tutto questo è causa di pesanti situazioni di invivibilità dovute appunto al non corretto uso del territorio e al forte impatto sull'ambiente che la città ha generato, in termini di uso di risorse, di riduzione della biodiversità, di inquinamento, di carenza di adeguate infrastrutture e servizi, di abbandono dei centri storici da parte dei residenti, di formazione di quartieri periferici degradati, alla congestione da traffico dovuta alla mobilità di persone e cose che utilizzano modalità di trasporto non appropriate.

3. Le aree metropolitane nella legislazione italiana

La prima apparizione nell'ordinamento giuridico italiano delle "aree metropolitane" risale al 1990, con l'entrata in vigore della legge 142 (L. 8/6/1990, n. 142 - Ordinamento delle autonomie locali).

La legge viene approvata in seguito ad una lunga fase di dibattiti e di proposte relative alla riforma degli enti locali iniziata nella seconda metà degli anni 70.

Attualmente abrogata dal nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali, la legge viene comunque esaminata in questo documento al fine di poter effettuare alcune valutazioni in merito al mancato decollo dell'ente di governo metropolitano.

L'art. 17 della legge 142/1990 individuava nove città (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli) che per rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali con i rispettivi centri minori venivano considerate aree metropolitane.

La legge dava un anno di tempo alle regioni per individuare, sentiti i comuni e le province interessate, la delimitazione territoriale di ciascuna area.

Nel caso in cui l'area metropolitana non avesse coinciso con il territorio di una sola provincia, la legge dava la possibilità di pervenire ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o alla istituzione di nuove province, considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia.

Il territorio della nuova provincia, coincidente con l'area metropolitana, veniva denominato "città metropolitana".

La Regione Sardegna poteva dare attuazione alla legge delimitando l'area metropolitana di Cagliari.

L'art. 18 prevedeva inoltre che l'area metropolitana si sarebbe articolata in due livelli: la "città metropolitana", a cui sarebbero state applicate le norme relative alle province e i comuni.

Gli organi di governo previsti erano: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano.

L'art. 19 individuava invece una serie di funzioni, normalmente affidate ai comuni, che la legge regionale avrebbe dovuto attribuire alla "città metropolitana" oltre alle funzioni di competenza provinciale, affermando che potevano essere svolte, in forma coordinata nell'area metropolitana, quelle di precipuo carattere sovracomunale, mentre rimanevano ai comuni le funzioni non attribuite alla "città metropolitana".

Le materie di competenza comunale entro cui il governo dell'area metropolitana poteva esercitare le proprie funzioni erano:

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

L'art. 20 prevedeva inoltre che la regione, sentiti i comuni interessati, potesse provvedere ad un riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni facenti parte dell'area metropolitana, istituendo nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, per assicurare la razionale utilizzazione dei servizi e un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.

L'art. 21 disciplinava i poteri dello stato relativi alla costituzione delle "città metropolitane" nonché i poteri sostitutivi in caso di inadempienza delle regioni.

In sintesi la legge 142/1990:

- individuava alcune città centrali non motivando l'esclusione di altre realtà similari;
- delegava alle Regioni la delimitazione dell'area metropolitana senza fornire appositi criteri;
- disponeva una procedura di costituzione che vedeva i Comuni e le Province come soggetti passivi, dovevano solamente essere "sentiti";
- in questo processo al Comune venivano sottratte competenze per attribuirle alla "città metropolitana";
- la Regione poteva inoltre provvedere a modificare i confini delle Amministrazioni Provinciali e Comunali interessate, creandone nuove o unificandole.

A distanza di nove anni dalla entrata in vigore della legge 142/90 viene approvata la legge 265 (L. 3/8/1999, n. 265 - Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8/6/1990, n. 142), che apporta sostanziali variazioni alle norme sulle aree metropolitane.

Nel periodo intercorso tra le due normative furono presentati al parlamento vari progetti di legge riguardanti le aree metropolitane.

Le proposte avevano prevalentemente la finalità di rendere operativo l'ente di governo metropolitano, cercando di superare le inerzie delle regioni e dello stato attraverso una automatica attribuzione alla provincia del ruolo di "città metropolitana". In altri casi si è trattato di proposte di più ampio respiro, nate all'interno del dibattito sulla riforma delle autonomie locali, che hanno poi portato al nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali e alla revisione della Costituzione.

I contenuti della legge 265/1999 relativi alle aree metropolitane vengono integralmente ripresi nel decreto legislativo 267 (D.Lgs. 18/8/2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), emanato sulla base della delega al Governo prevista dall'art. 31 della stessa legge 265/99.

Il decreto legislativo 267/2000, attualmente vigente, dispone quanto segue:

L'art. 22, conferma le stesse zone comprendenti le nove città individuate dalla L. 142/90 quali aree metropolitane sulla base dei rapporti di stretta integrazione territoriale in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali, e prevede che, su proposta degli enti locali interessati, la regione proceda alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana entro 180 giorni dalla proposta stessa.

In caso di inadempienza della Regione provvede a delimitare l'area metropolitana il Governo.

Le aree metropolitane e le città metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale sono fatte salve.

L'art. 23 dispone che nelle aree metropolitane di cui all'art. 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.

Su iniziativa degli enti locali interessati, il Sindaco del comune capoluogo e il presidente della Provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati, che su conforme deliberazione dei Consigli Comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni.

La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione.

Se la proposta riceve il voto favorevole da parte dei cittadini dei comuni partecipanti, essa è presentata dalla regione, entro novanta giorni, ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.

L'elezione degli organi della città metropolitana viene effettuata al primo turno utile.

La città metropolitana acquisisce le funzioni della provincia, attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali.

Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una sola provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali, considerando la città metropolitana come territorio di una nuova provincia. Le regioni a statuto speciale possono adeguare il proprio ordinamento in tal senso.

L'art. 24 prevede che, fino alla istituzione delle "città metropolitane" e previa intesa con gli enti locali interessati, la regione può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie:

- a) pianificazione territoriale;
- b) reti infrastrutturali e servizi a rete;
- c) piani di traffico intercomunali;
- d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;
- g) smaltimento dei rifiuti;
- h) grande distribuzione commerciale;
- i) attività culturali;
- j) funzioni dei Sindaci ai sensi dell'art. 50, comma 7.

L'art. 25 prevede che la Regione, istituita la città metropolitana e previa intesa con gli

enti locali interessati, può procedere alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi nell'area metropolitana.

L'art. 26 fa salve le leggi regionali vigenti in materia di aree metropolitane e prevede che la legge istitutiva delle città metropolitane stabilisca i termini per il conferimento, da parte della regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi dell'art. 4, comma 3, della L. 59/97 e le modalità per l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte del Governo in analogia a quanto previsto dall'art. 3, comma 4, del D. Lgs. 112/98.

In sintesi il decreto legislativo 267/2000 prevede che:

- le nove città centrali (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), già individuate dalla L. 142/90 vengono confermate;
- alle regioni viene attribuita la competenza di procedere alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana, su proposta degli enti locali interessati;
- le aree metropolitane e le relative città metropolitane, definite dalle regioni a statuto speciale, vengono confermate;
- nelle aree metropolitane il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato;
- su iniziativa degli enti locali interessati, il Sindaco del comune capoluogo e il presidente della Provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati, che, su conforme deliberazione dei Consigli Comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni;
- la proposta di istituzione della città metropolitana sia sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione e che se la proposta dovesse ricevere il voto favorevole da parte dei cittadini dei comuni partecipanti, essa venga presentata dalla regione, entro novanta giorni, ad una delle due Camere per l'approvazione con legge;
- l'elezione degli organi della città metropolitana venga effettuata al primo turno utile;
- la città metropolitana acquisisca le funzioni della provincia, attui il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali;
- quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una sola provincia, si possa procedere alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali, considerando la "città metropolitana" come territorio di una nuova provincia;
- fino alla istituzione delle "città metropolitane" e previa intesa con gli enti locali interessati, la regione possa definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle materie di carattere sovracomunale;
- la Regione, istituita la città metropolitana e previa intesa con gli enti locali interessati, possa procedere alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi nell'area metropolitana;
- la legge istitutiva delle città metropolitane stabilisca i termini per il conferimento, da parte della regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi della L. 59/97 e le modalità per l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte del Governo come previsto dal D. Lgs. 112/98.

La revisione della costituzione, approvata definitivamente con legge costituzionale (L. 18/10/2001, n. 3 - Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione), conferma l'introduzione, nell'ordinamento italiano, delle "città metropolitane".

L'art. 114 afferma infatti che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane, e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Mentre l'art. 118 dispone, tra l'altro, che "I Comuni, le Province, le Città Metro-

politane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

Al fine di rendere operative le previsioni introdotte nella Costituzione, nel 2003, la legge 131 (L. 5/6/2003, n. 131 - Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18/10/2001, n. 3) da mandato al Governo di emanare appositi decreti legislativi.

Per quanto attiene le “città metropolitane” i decreti dovranno definire le funzioni fondamentali per il loro funzionamento, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

Pertanto andranno valorizzate la potestà statutaria e regolamentare, individuate le funzioni fondamentali, adeguati i procedimenti di istituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati, individuati e disciplinati gli organi di governo e il relativo sistema elettorale.

A tutt'oggi il Governo non ha ancora emanato i decreti legislativi.

4. L'individuazione dell'area metropolitana

La legislazione statale in materia di aree metropolitane non fornisce specifici criteri per la loro delimitazione ma si limita a definire quali realtà territoriali possono essere considerate aree metropolitane, ovvero, quelle parti di territorio costituite da una città centrale e da una serie di centri minori ad essa uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali alla vita sociale, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali.

Alcune proposte di legge precedenti la 142/1990 contenevano indicazioni in merito alla individuazione delle aree metropolitane, veniva ad esempio posta la condizione della densità di 1.000 abitanti/km² e la dimensione minima complessiva di un milione di abitanti, mentre la soglia demografica richiesta per il comune principale variava dai 400.000 ai 300.000 abitanti.

Altri requisiti richiesti erano: la continuità degli insediamenti intorno all'aggregato principale, la presenza di attività socio economiche integrate e complementari, di una rete dei trasporti e dei servizi a larga maglia, di attrezzature sociali, culturali e civili di rilevanza nazionale (Erba, 1983).

In Politiche Territoriali (Erba, 1983) si afferma inoltre che risulta indispensabile considerare anche l'aspetto relativo alle attività produttive, prendendo in considerazione anche:

- la dotazione di capitale fisso sociale;
- il mix industriale per settori e dimensioni produttive di impresa;
- il tipo e grado di presenza di settori e cicli produttivi con quote specifiche di innovazione tecnologica;
- il terziario in termini di addetti;
- la partecipazione alla formazione del prodotto lordo e consumi e quello tra importazioni ed esportazioni.

Studi in materia di individuazione di aree metropolitane vengono effettuati da Berry, Goheen e Goldstein (1968) sulla base degli spostamenti compiuti giornalmente dai lavoratori, questi prendendo in considerazione le località da cui i lavoratori si spostano e le località che concentrano i posti di lavoro, individuando così i “campi di pendolarità” e di conseguenza le aree che costituiscono il “mercato del lavoro” (Romagnoli, 2003).

Friedman (1978), che teorizza invece il Campo Urbano, afferma che la città non corrisponde più ad una entità fisica, ma configura una rete di flussi e di localizzazioni costituiti da persone, beni e informazioni.

Il campo urbano può essere rappresentato come una fusione di spazi metropolitani e

non, che fanno capo ad un'area centrale di almeno 300.000 abitanti e che si estendono, al di fuori di questo nucleo centrale, per una distanza di 100 miglia (Romagnoli, 2003).

Nella legge Regionale Siciliana n. 9/1986 si elencano i seguenti parametri socio – demografici e territoriali utili per la delimitazione delle aree metropolitane:

- a) siano ricomprese nell'ambito dello stesso territorio provinciale;
- b) abbiano, in base ai dati ISTAT relativi al 31 Dicembre dell'anno precedente la dichiarazione, una popolazione residente non inferiore a 250.000 abitanti;
- c) siano caratterizzate dall'aggregazione intorno ad un comune di almeno 200.000 abitanti, di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità d'insediamenti;
- d) presentino un elevato grado d'integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale.

F. Sforzi (1987) evidenzia gli elementi, comuni a vari studi, ritenuti necessari per poter individuare un'area metropolitana:

- città centrale dotata di una soglia minima di popolazione;
- estensione territoriale abbastanza grande da comprendere l'agglomerato urbano ed abbastanza piccola da mantenere un livello minimo di densità demografica;
- un insieme di località da cui i lavoratori si dirigono verso il nucleo urbano centrale, tale da costituire una efficace approssimazione territoriale del mercato del lavoro (Romagnoli, 2003).

Da quanto esposto emerge che i principali fattori da tenere in considerazione per delimitare un'area metropolitana, in relazione alle condizioni stesse che ne determinano l'esistenza, sono:

- Le **soglie dimensionali della città centrale e dei centri minori**. Non esistono però limiti universalmente validi. Per ogni contesto territoriale possono valere soglie diverse. Normalmente si fa riferimento agli abitanti e alla relativa densità, ma sicuramente è utile conoscere anche il numero e il tipo di attività presenti sul territorio e la loro ubicazione.
- La **mobilità di persone e cose**. L'intensità delle relazioni tra città centrale e centri minori può divenire l'elemento discriminante di appartenenza all'area metropolitana. Occorre però definire una soglia limite di appartenenza. Costituiscono la base informativa i dati sulla mobilità (indagini O/D), sulle reti e la tipologia delle infrastrutture per la mobilità (strade, ferrovie, metropolitane urbane/extraurbane).
- La **continuità sul territorio degli insediamenti** risulta un elemento importante non tanto per individuare una appartenenza all'area metropolitana ma per poter dare una base territoriale all'ente di governo della città metropolitana. Territorio che dovrà preferibilmente essere continuo e omogeneo, anche dal punto di vista dei caratteri ambientali.

Nel saggio La domanda di piano (Boracchia, 1995) si afferma invece che la delimitazione ottimale di un'area metropolitana non esiste, se non in funzione di un obiettivo esplicito e riconosciuto e che per individuare un'area metropolitana occorre tenere in considerazione le seguenti informazioni:

- identità storica, ambientale e urbana dell'area;
- domanda/offerta integrata delle funzioni economiche, sociali e ambientali;
- interazione tra centri e specificità territoriali.

Di conseguenza vengono formulate tre soluzioni alternative:

- la città e il continuum urbanizzato, se il fine è una ristrutturazione e riorganizzazione di un sistema territoriale consolidato;
- la città e il bacino delle pendolarità giornaliere, se si punta ad un controllo delle dinamiche di crescita, dei sistemi di rilocalizzazione e di equilibrio;
- i confini provinciali (escluse le realtà storicamente consolidate), se si vuole creare un supporto istituzionale ad un livello intermedio di pianificazione.

Stefano Garano, (Camagni – Lombardo, 1999) propone una diversa soluzione al problema della perimetrazione dell'area metropolitana. Ritiene infatti che la delimitazione vada effettuata sulla base delle ipotesi di organizzazione del territorio, il perimetro può essere definito quindi in funzione degli obiettivi del Piano Territoriale.

Le modalità di delimitazione di un'area metropolitana non possono comunque essere considerate valide universalmente, i vari fattori possono venire applicati in maniera diversa in relazione al contesto territoriale e/o politico-sociale.

**SITUAZIONE RELATIVA ALLA DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE
FACENTI PARTE DEL PROGETTO**

Milano	non delimitata
Torino	non delimitata
Genova	individuata un area di cui fanno parte 39 comuni
Bologna	coincidente con la Provincia (hanno aderito 51 comuni su 60)
Firenze	coincidente con le Province di Firenze, Prato e Pistoia
Roma	non delimitata
Napoli	non delimitata
Palermo	individuata un area, di cui fanno parte 27 comuni, finalizzata alla gestione dei servizi intercomunali

5. Quale governo per la città metropolitana

A distanza di 14 anni dalla entrata in vigore della L.142/1990 la "città metropolitana", ente di governo delle aree metropolitane, non riesce a decollare.

Questa situazione di difficoltà permane pur essendo la "città metropolitana" ormai prevista nell'ordinamento dello stato italiano anche dalla Costituzione, insieme a Comuni, Province e Regioni.

Le motivazioni di questo insuccesso vanno ricercate in parte nella inadeguatezza della legislazione nazionale, ma anche nelle "difficoltà" che i vari soggetti pubblici incontrano nell'instaurare modalità di gestione del territorio collaborative.

Le aree metropolitane per il ruolo che esercitano, non solo nella economia regionale ma anche a livello competizione internazionale (mercato globale), per i servizi che erogano, per le problematiche che affrontano quotidianamente (traffico, inquinamento, sicurezza, vivibilità delle periferie, riqualificazione urbana, consumo di risorse naturali) devono invece poter disporre di strumenti di governo adeguati.

Le previsioni della legge 142/1990 prima e del decreto legislativo 267/2000 dopo, non hanno aiutato a risolvere il problema.

La legge 142/1990, in particolare, definiva una modalità di individuazione delle aree metropolitane e di istituzione delle "città metropolitane" tutta centrata sul ruolo delle regioni. La procedura prevedeva infatti che i comuni e le province venissero solamente sentiti. Inoltre, le materie di competenza comunale che potevano avere risvolti sovra comunali venivano attribuite alla "città metropolitana", mentre il territorio della nuova "città metropolitana" veniva di fatto sottratto alla provincia di appartenenza.

Allo stato spettavano i poteri sostitutivi in caso di inerzia delle regioni.

Con il decreto legislativo 267/2000 i rapporti tra i vari enti coinvolti cambia.

I comuni e le province non sono più solamente sentiti ma diventano proponenti della procedura di istituzione che poi verrà ratificata da un referendum popolare.

Tuttavia la complessità del percorso e la permanenza del conflitto con la provincia, che

dovrebbe comunque perdere tutto o in parte il proprio territorio, ha di fatto scoraggiato ancora una volta il decollo delle città metropolitane.

Si riporta di seguito un commento di Fabrizio Clementi (responsabile del coordinamento operativo dei Sindaci metropolitani dell'ANCI) in merito alla attuale situazione delle aree metropolitane e le relative proposte di modifica della legislazione.

“...dopo il sostanziale fallimento delle previsioni normative originarie, piuttosto rigide e omologanti, della Legge n. 142 del 1990 (ordinamento autonomie locali) in tema di costituzione delle Città Metropolitane ad ordinamento indifferenziato, il nuovo T.U. degli enti locali, ha ribadito le nove aree del Paese, ricadenti nelle Regioni a statuto ordinario, dove è possibile intraprendere iniziative costituenti ma ne ha al contempo ribaltato i principi attuatori. Infatti tanto la procedura prodromica di delimitazione territoriale dell'area quanto l'attivazione del percorso costituente su di una ipotesi di statuto e di assetto funzionale sono attualmente basati su di un processo consensuale fondato sull'iniziativa degli enti locali interessati, validato da referendum popolari ed al cui termine si situa dapprima il recepimento regionale della proposta e successivamente l'approvazione con legge dello Stato. Ma anche questa nuova strategia costituente, pur apprezzabile per l'elevato livello di flessibilità locale garantito nel modellamento istituzionale e per il garantismo assicurato alla volontà sia degli enti di autonomia locale implicati sia delle popolazioni amministrare, ha finito per rivelarsi nei fatti poco efficace. L'art 22 (aree metropolitane) e 23 (città metropolitane) del T.U. prefigurano infatti una complessa procedura irta di vincoli, di veti e di consensi aperti al gioco di una numerosa squadra di attori istituzionali costituenti fra i quali per di più si trovano in oggettiva posizione tendenzialmente confliggente il Comune capoluogo di area e la/e locale/i Amministrazione/i provinciale/i, proprio i due soggetti che sono inevitabilmente destinati ad un processo di fusione, o di profonda ristrutturazione e di riequilibrio sotteso naturalmente alla costituzione della Città Metropolitana” (quaderni metropolitani, 2001).

Nel novembre 2003 il Coordinamento ANCI dei Sindaci delle Città Metropolitane ha reso nota una proposta di decreto legge che è il risultato del lavoro avviato nel febbraio dello stesso anno a Milano, dove fu discusso e approvato un documento, che ha costituito la traccia su cui i tecnici delegati dai Sindaci hanno costruito il possibile processo di attuazione della Città Metropolitana.

Questo progetto di decreto legge, attuativo degli art.li 114, 117, 118, 119 della Costituzione, disciplina l'istituzione, gli organi, i poteri, l'autonomia finanziaria e patrimoniale delle “città metropolitane”.

Gli aspetti principali che caratterizzano la proposta del coordinamento sono:

- La costituzione, tramite lo stesso DDL, delle “città metropolitane” di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e l'individuazione delle “città metropolitane” di Trieste, Cagliari, Palermo, Catania e Messina, da istituire con apposita legge regionale.
- Viene data la possibilità di costituirsi “città metropolitana” a tutte le città con popolazione non inferiore a 500.000 abitanti.
- Il territorio della “città metropolitana” è delimitato secondo il principio della continuità territoriale e comprende il territorio dei comuni che vi aderiscono volontariamente.
- Il territorio della “città metropolitana” non fa parte del territorio di una provincia.
- Alla “città metropolitana” sono attribuite le funzioni delle province e le funzioni comunali in materia di:
 - coordinamento della pianificazione urbanistica comunale;
 - trasporti pubblici locali;
 - viabilità e reti infrastrutturali;
 - servizi a rete per la fornitura di acqua, energia, telecomunicazioni o altri servizi di rilievo metropolitano;

- coordinamento della raccolta dei rifiuti;
 - grande distribuzione commerciale;
 - coordinamento delle attività culturali;
 - coordinamento della realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche;
 - coordinamento della polizia municipale;
 - coordinamento dei servizi di informazione e comunicazione istituzionale con i cittadini e con le imprese (sportelli unici).
- Spettano altresì alle “città metropolitane” funzioni amministrative nelle seguenti materie:
- protezione civile;
 - immigrazione;
 - tutela dei beni culturali;
 - assistenza sanitaria, fatta salva la programmazione regionale;
 - promozione dell’occupazione
 - promozione dell’occupazione e dello sviluppo economico, produttivo e turistico, nel quadro della programmazione regionale;
 - fiere e mercati;
 - porti e aeroporti civili;
 - realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche, anche di competenza statale o regionale;
 - valorizzazione dei beni culturali e ambientali.
- La procedura di delimitazione della “città metropolitana” prevede che:
Il Sindaco della Città Metropolitana, anche d’intesa con i Sindaci dei Comuni interessati e sentita la Provincia o, eventualmente, le Province interessate, entro sessanta giorni dall’entrata in vigore del presente decreto legislativo, elabora una proposta di delimitazione territoriale della Città Metropolitana.
La proposta viene immediatamente trasmessa alla Regione che esprime il suo parere entro trenta giorni dalla data di ricezione, decorso tale termine, il parere si intende favorevole.
Entro i successivi sessanta giorni i Consigli dei Comuni interessati deliberano, a maggioranza assoluta dei componenti, sulla proposta di delimitazione, trascorso il termine la proposta si intende approvata.
Se la proposta non viene approvata dalla maggioranza dei Comuni interessati, rappresentativi di almeno i due terzi della popolazione, la Città Metropolitana resta comunque costituita e assume le sole funzioni provinciali. La decorrenza dell’esercizio di tali funzioni è stabilita – entro 60 giorni – da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che determinano i beni e le risorse umane finanziarie e organizzative delle Province da trasferire alla Città Metropolitana.
Nel caso in cui la proposta non sia stata approvata dai comuni, la procedura può essere nuovamente esperita decorso almeno un anno dalla costituzione della Città Metropolitana.
Nel caso in cui la proposta sia stata approvata dalla maggioranza dei Comuni interessati e rappresentativi di almeno i due terzi della popolazione, il Governo, tenuto conto dell’esito delle deliberazioni dei Consigli Comunali e del parere della Regione sulla proposta presenta il relativo disegno di legge alle Camere.
La legge determina la data per lo svolgimento delle elezioni per la elezione degli organi della Città metropolitana e la decorrenza dell’esercizio delle funzioni provinciali, comunali, statali e regionali da essa attribuite alla Città metropolitana.
Successivamente all’entrata in vigore della legge, la Città Metropolitana può avanzare alla Regione una proposta di legge regionale contenente la istituzione di Comuni per l’intero territorio della Città Metropolitana.

Nella nota illustrativa della proposta di DDL sono evidenziati gli obiettivi perseguiti dal

Coordinamento dei Sindaci:

- Necessarietà ed obbligatorietà della Città Metropolitana**
L'unica soluzione efficace è – per i Sindaci delle grandi Città – quella di disporre di poteri, funzioni, sistemi relazionali, organizzazione e gestione delle strutture differenti e differenziate rispetto a quelle tradizionalmente attribuite per il governo dei Comuni.
- Le Città Metropolitane sono costituite “immediatamente”**
L'idea da cui è scaturito l'impianto normativo è stata quella di rendere ordinari, effettivi e permanenti, taluni poteri e funzioni che attualmente, la legislazione riconosce ad alcuni Sindaci dei Comuni capoluogo extra-ordinem. L'articolato è allora la soluzione tecnico-giuridica per stabilizzare una prassi politico-istituzionale, definendo e individuando nel territorio del Comune Capoluogo di Provincia la Città Metropolitana, e i relativi livelli di governo come organi della stessa Città Metropolitana.
- La procedura di allargamento del territorio della Città Metropolitana è obbligatoria**
L'interesse dei Sindaci delle Città Metropolitane è quello valorizzare il rapporto tra la Città Metropolitana e i Comuni che gravitano intorno ad essa, in modo differenziato e autonomo, a seconda delle caratteristiche, delle identità economiche, sociali e culturali, dei bisogni che vengono dai singoli territori. Pertanto, pur nella volontarietà del processo di aggregazione dei Comuni limitrofi, la procedura di allargamento del territorio della Città Metropolitana ai Comuni è obbligatoria. Tale procedura tutela il ruolo delle assemblee elettive dei singoli Comuni, chiamate ad esprimersi sulla proposta di delimitazione territoriale della Città Metropolitana.

Rispetto al tema “quale governo per l'area metropolitana” va segnalata infine la posizione di chi esclude la necessità di uno specifico ente di governo, in quanto “essendo diverse le esigenze a cui il governo di un'area metropolitana deve rispondere, esigenze caratterizzate da scale dimensionali differenti, più che ipotizzare un nuovo organismo che, sovrapponendosi a quelli esistenti ne cancelli le individualità, occorre promuovere una articolazione di governo su più livelli, con spazi autonomi di organizzazione per le funzioni che sono gestibili su raggi territoriali ridotti” (Regione Lombardia, 1996). Coerentemente con questa posizione nel progetto di legge “Governo del Territorio”, attualmente in discussione in consiglio regionale, non risulta infatti previsto il livello di governo delle aree metropolitane.

6. Conclusioni

Nonostante la questione del governo delle aree metropolitane si ponga da lungo tempo, non risulta ancora matura una soluzione condivisa che consenta di costruire un soggetto che abbia la propria base nei comuni partecipanti e che sia idoneo ad assumersi e a svolgere le funzioni che i singoli comuni non possono adempiere.

Tuttavia, per superare le varie difficoltà di perimetrazione dell'area metropolitana e di conflitto tra gli enti interessati alla istituzione della “città metropolitana”, si stanno consolidando alcune ipotesi di soluzione.

Una consiste nell'individuazione della Provincia quale ente di governo dell'area metropolitana. Questa possibilità presenta sicuramente alcuni aspetti positivi, che consistono nel ridurre i conflitti legati alla perdita di poteri da parte degli enti interessati alla istituzione della “città metropolitana” (non si crea un nuovo ente) e nel poter utilizzare una struttura già organizzata e funzionante che dovrà “solamente” farsi carico delle nuove competenze.

Allo stesso tempo, un aspetto negativo potrebbe invece consistere nella possibile non

coincidenza del territorio della provincia con quello dell'area metropolitana e quindi nella eventuale esclusione di comuni facenti comunque parte dell'area metropolitana.

L'altra modalità operativa, praticata nei fatti, consiste nell'affrontare i problemi a partire da aggregazioni spontanee di comuni (di cui si è dato atto nel convegno "Milano dopo la metropoli" organizzato dalla Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano). Questa soluzione, che presenta sicuramente minori possibilità di ottenere risultati adeguati alla scala metropolitana, in quanto in grado di proporre solamente ipotesi di intervento parziali e per singoli temi, può essere comunque considerata accettabile purché Provincia e/o Regione svolgano un ruolo di coordinamento e di indirizzo delle singole iniziative in modo da recuperare quantomeno un quadro unitario e coerente degli interventi.

7. Riferimenti bibliografici

POLITICHE TERRITORIALI - a cura di Valeria Erba – INU Lombardia - Franco Angeli Editore – Milano, 1983

LA DOMANDA DI PIANO - a cura di Vittorio Boracchia – Franco Angeli Editore – Milano, 1995

UN NUOVO GOVERNO DEL TERRITORIO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE – Linee di indirizzo per lo sviluppo territoriale della Regione Lombardia – BURL n. 47/1996

LA CITTÀ METROPOLITANA: STRATEGIE PER IL GOVERNO E LA PIANIFICAZIONE – a cura di Roberto Camagni e Silvana Lombardo – Alinea editrice – Firenze, 1999

VERSO LA GOVERNANCE METROPOLITANA NELLA REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE - ANCI – quaderni metropolitani n. 0 – Ottobre 2001

OSSERVATORIO DELLA QUALITÀ DELLA VITA A MILANO, 13ª edizione – Meglio Milano 2003

DOCUMENTAZIONE VARIA IN TEMA DI AREE METROPOLITANE – a cura di C. Romagnoli – 25/11/2003

MILANO DOPO LA METROPOLI – Convegno organizzato dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, 18 e 19 marzo 2004.

Milano, 27/9/2004