

La provincia metropolitana

di Vincenzo Cerulli Irelli

(Relazione letta al Convegno organizzato dalla Provincia di Bologna su “Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana” – Bologna 7 febbraio 2003)

Il titolo che gli organizzatori del convegno hanno dato a questa mia relazione presenta molteplici aspetti di problematicità e di perplessità. Esso fa riferimento infatti alla provincia metropolitana. Ma invero, la Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla legge cost. n. 3/01, in più punti prevede, accanto ai comuni e alle province, come nuovo ente del governo territoriale, la città metropolitana.

Dunque, provincia metropolitana o città metropolitana?

Il nuovo ente è una nuova specie di ente del governo territoriale di area vasta, il cui ruolo è tradizionalmente rivestito dalla provincia, ovvero è un ente del governo territoriale piuttosto rapportabile al governo cittadino, come farebbe pensare il suo nome, e quindi in principio omogeneo al comune che alla provincia?

Com'è noto, su queste tematiche, è in atto una vivace discussione, anche sul piano politico e anche a livello delle associazioni rappresentative, rispettivamente dei comuni e delle province.

Occorre premettere, al fine di affrontare sia pure molto brevemente queste complesse questioni, alcuni chiarimenti sul disegno complessivo del governo locale, quale ridefinito dalla riforma costituzionale che siamo chiamati ad attuare.

Non c'è dubbio che il nuovo testo della Costituzione, ridisegna, direi radicalmente, l'assetto del governo territoriale del Paese.

Per la verità lo ridisegna portando avanti un percorso normativo che si era già delineato negli anni precedenti, a partire dalla l. n. 142 del 1990, sino alle recenti leggi c.d. Bassanini (part., n. 59/97, n. 127/97, e d.l.vo n. 112/98) intese all'attuazione del c.d. federalismo amministrativo (che significa, in buona sostanza, un forte e più accentuato decentramento di funzioni e compiti amministrativi in dichiarata applicazione del principio di sussidiarietà).

Un percorso normativo che, da una parte, nel suo complesso ha rafforzato il governo locale, nella struttura complessiva del governo del Paese, in maniera indiscutibile, sia sul versante delle

funzioni che su quello della finanza, ma in questo quadro ha rafforzato in maniera molto incisiva il ruolo della Provincia. Questo non può essere qui ignorato: ci troviamo in una fase in cui la Provincia ha acquistato un ruolo di governo impensabile dieci anni fa, forse anche cinque o sei anni fa. Un ruolo di governo che vede l'ente trasformato da un ente di mera amministrazione di alcune funzioni e servizi in un ente di governo globale del territorio, con funzioni generali di programmazione territoriale, di programmazione e di coordinamento dello sviluppo economico.

Un ente di coordinamento generale del governo locale nel territorio; in qualche modo sovraordinato, rispetto ai Comuni. Naturalmente non si tratta di sovraordinazione gerarchica ma si tratta di quel particolare tipo di sovraordinazione funzionale che è data dall'esercizio della funzione di coordinamento.

In via di principio, occorre tenere sempre presente che nel nuovo testo costituzionale l'amministrazione, a differenza della legislazione, è collocata per regola al livello locale. Questa è una grande innovazione, perché da noi vigeva il principio opposto prima, che l'amministrazione per regola fosse collocata nell'ambito dello Stato (principio rotto soltanto con la legge n. 59/97) salvo che fosse diversamente previsto. Adesso l'amministrazione, per regola, è collocata nell'ambito del governo locale.

Ma quale livello locale? L'articolo 118 afferma, con un'espressione – diciamo così – un po' enfatica, che l'amministrazione, per regola, è dei comuni. Però, al di là di questa espressione enfatica, la norma aggiunge che la dislocazione dell'amministrazione al livello locale, avviene sulla base dei principi della differenziazione e dell'adeguatezza. Cioè pone in prima linea il problema che da decenni noi stiamo indicando come centrale nell'assetto territoriale del Paese, il problema dato dal fatto che il governo locale è terribilmente differenziato in una miriade di enti (i comuni) tra loro profondamente diversi quanto a capacità di governo; alcuni dei quali, molte migliaia dei quali, del tutto incapaci, quanto a dimensione organizzativa, di gestire funzioni di governo adeguate. La Costituzione recepisce questo problema e afferma che l'amministrazione deve essere dislocata tenendo conto del principio di differenziazione: cioè che gli enti del governo territoriale sono per definizione e nella realtà profondamente diversi l'uno dall'altro e quindi debbono avere funzioni di governo diverse. In secondo luogo, che la dislocazione dell'amministrazione, nell'ambito degli enti, deve essere effettuata tenendo conto della rispettiva adeguatezza organizzativa e funzionale.

Il quadro appare dunque, completamente diverso rispetto a quello cui eravamo abituati. E in questo quadro emerge un problema. Un problema delicatissimo, di difficilissima soluzione, che è il problema diciamo della riagggregazione del governo locale. Problema, come sapete, comune a tutti i Paesi europei, che viene affrontato attraverso strumenti diversi. E tra essi, lo strumento delle fusioni tra comuni a lungo è stato ritenuto lo strumento principale per la soluzione del problema: aggregare

gli enti più piccoli in un ente solo nel quale essi si fondono. Questo strumento, che pure ha avuto successo in altri Paesi europei, come quelli scandinavi e il Belgio, da noi, è da ritenere, come del resto in Francia, del tutto fallito. Fusioni non ve ne sono state, anzi nei decenni trascorsi si è assistito ad un incremento della frammentazione comunale. La tradizione forte del municipalismo italiano (che presenta anche aspetti positivi in termini di democraticità del sistema di governo del Paese) resiste ad ogni programma di razionalizzazione organizzativa.

Su questa questione, di recente l'ordinamento positivo ha imboccato, io credo, la strada giusta, secondo il modello francese (e tenendo conto del forte successo dell'esperienza in Francia). La strada cioè dell'associazionismo comunale. Cioè si è detto: per risolvere il problema della frammentazione, della riagggregazione del governo locale, i Comuni più piccoli devono associarsi tra loro, in forme anche differenziate e diverse, per dar luogo a delle strutture di governo locale sufficientemente adeguate, cioè capaci di ricevere quelle nuove funzioni o, in generale, addirittura tutte le funzioni e i compiti amministrativi di carattere non superiore, che al governo locale spettano.

Quindi, dentro ai principi di adeguatezza e di differenziazione c'è il problema dell'aggregazione del governo comunale e quindi dell'associazionismo. Problema sul quale siamo lontanissimi dall'avere delle soluzioni accettabili; diciamo pure, che un cantiere è in corso nel Paese. Oggi la massima responsabilità di guidare questo processo spetta alle regioni. Si tratta, in verità, di un processo appena iniziato, com'è noto, sul quale le regioni, nonostante le ripetute affermazioni delle leggi attuative del d.l.vo 112/98, non appaiono sufficientemente impegnate (salva qualche rara eccezione).

In questo quadro istituzionale, nel quale il disegno del governo locale è chiamato ad adeguarsi alle esigenze di governo dei diversi ambiti territoriali, possiamo affermare che la provincia sia considerata, pur nella diversità organizzativa e dimensionale che sicuramente caratterizza anche questo ente (e non solo i comuni) un ente tuttavia che nelle diverse realtà del Paese presenta una capacità di governo mediamente adeguata.

Anche le piccole province, per quanto piccole, presentano comunque una dimensione che, con i dovuti adattamenti, può adeguarsi alle nuove esigenze del governo locale. Tanto questo è vero che il legislatore della legge Finanziaria del 2001 (art. 52, l. 23.12.2000, n. 388), con una norma che non ha avuto per la verità gran seguito, ma che esprime un principio molto significativo, ha stabilito che laddove il processo dell'associazionismo comunale non avesse dato luogo ad esiti organizzativi dovessero essere le province a farsi carico delle nuove funzioni del governo locale, in attesa del compimento di quel processo nelle diverse realtà. Per questo possiamo affermare che, dietro ai principi di differenziazione e di adeguatezza, si nasconde invero un rafforzamento del ruolo e dell'importanza della provincia come ente del governo territoriale. Il comune, infatti, pur titolare

privilegiato delle funzioni amministrative e perciò dei compiti che deriveranno dal processo di decentramento, può acquistare questo nuovo ruolo solo laddove possieda una dimensione adeguata ovvero laddove si aggreghi mediante il processo associativo. Mentre la provincia, in tutte le realtà del Paese, è ritenuta presentare una dimensione organizzativa adeguata, capace perciò di acquisire i nuovi compiti che l'art. 118 della Costituzione carica sul governo locale.

Sulla base di queste premesse, si può affrontare più specificamente il tema della città metropolitana.

Anzitutto si deve ricordare che la città metropolitana, come nuovo ente del governo territoriale, si situa nel contesto dei principi di differenziazione e adeguatezza. Essa è figlia di questi principi.

Perché? Il ragionamento del legislatore, che la Costituzione ha fatto proprio, è questo; che laddove il territorio locale presenta la configurazione di area metropolitana, e vedremo subito, quando presenta questa configurazione, in quel territorio il governo locale deve essere gestito da un ente apposito, che non può essere il comune e che non può essere la provincia; ma è un ente apposito, deputato al governo dell'area metropolitana, che la Costituzione denomina "città metropolitana". Ciò in virtù del principio di differenziazione e di quello di adeguatezza. L'area metropolitana presenta cioè, secondo l'impostazione del legislatore, problemi di governo suoi propri, che necessitano di una struttura di governo differenziata e adeguata; appunto, la città metropolitana.

Quali siano questi problemi di governo propri dell'area metropolitana, tali da rendere necessaria una tale struttura di governo, è cosa nota. Cammelli, efficacemente, li raggruppa in quattro serie, da quelli di coordinamento delle politiche pubbliche a quelli di sussidiarietà verticale nei confronti della regione, a quelli di riequilibrio territoriale, in particolare sul terreno della pressione fiscale e delle tariffe, a quelli dell'interlocuzione sufficientemente strutturata con gli altri grandi soggetti pubblici e privati, le cui scelte interferiscono con quelle di governo dell'area metropolitana. Questi problemi, com'è noto, sono tali da non consentirne la soluzione in termini di capacità di governo, né da parte del comune né da parte della provincia, e sono tali peraltro da rendere necessaria una rimodulazione con riferimento all'area metropolitana, dei poteri di governo normalmente propri della regione. Da qui l'esigenza del nuovo ente.

Torniamo ai principi di differenziazione e di adeguatezza. Questi comportano, s'è detto, che i piccoli comuni devono aggregarsi tra loro per poter acquisire i nuovi compiti del governo locale. Però, i medesimi principi comportano anche un'altra conseguenza, che i grandi o grandissimi comuni debbono al loro interno differenziarsi in organizzazioni decentrate, quelle che si denominano oggi circoscrizioni; potrebbero denominarsi in maniera diversa nei nuovi statuti. Organizzazioni sub comunali. Queste organizzazioni, circoscrizioni o municipi, già presenti nelle principali città italiane, diventano oggi costituzionalmente necessarie. Come il piccolo comune non ha dimensione

organizzativa adeguata, così non ce l'ha neanche il grande, perché il grande, anche in virtù del principio di sussidiarietà, deve far fronte a una serie di esigenze di governo localizzate sul suo territorio a livello sub comunale attraverso organizzazioni sub comunali.

Per quanto riguarda l'area metropolitana, viceversa, la scelta è stata quella di prevedere un apposito ente locale deputato al governo dell'area medesima.

Che cos'è l'area metropolitana? Io credo che la definizione del Testo Unico, tutto sommato, possa essere accettabile (art. 22, d.l.vo n. 267/2000). Cioè l'area metropolitana è un'area, un territorio nel quale tra il comune capoluogo e gli altri comuni vicini si crei una situazione di stretta integrazione territoriale, in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali, alle caratteristiche territoriali.

Vorrei sottolineare il riferimento, chiaro nel testo legislativo, ma pacifico invero in dottrina, ai rapporti di stretta integrazione tra più comuni (il comune principale e i comuni vicini) come quelli che giustificano e rendono necessaria la costituzione della città metropolitana. Cioè, non sembra contemplato il caso di un comune da solo che si trasformi in città metropolitana. Sul punto, com'è noto, si pongono particolari problemi per la città di Roma, la quale secondo alcuni potrebbe da sola trasformarsi in città metropolitana; problemi che il legislatore nazionale è chiamato a risolvere con apposita legge, ai sensi dell'art. 114, 3° co., Cost., in maniera che potrà essere anche diversa da quella valida per le altre aree metropolitane.

In ordine alle modalità organizzative di questa nuova entità, possiamo affermare di trovarci di fronte a un campo quasi libero, poiché invero la Costituzione si limita a prevedere la città metropolitana come ente locale, a nominarla, si direbbe, senza introdurre però ulteriori profili che possano servire a individuarne i contorni. Ciò che sappiamo è solo che il nostro ordinamento costituzionale prevede un sistema di governo locale impostato su tre serie di enti territoriali, il comune, la provincia e la città metropolitana, anziché su due come il sistema precedente.

Compito di costruire i lineamenti del nuovo ente è del legislatore statale, non di quello regionale, com'è noto, in virtù dell'art. 117, 2° co., lett. p).

Nell'individuazione del modello organizzativo del nuovo ente, non possiamo ignorare il dato di fatto che il legislatore costituente, nell'inserire nel testo la menzione della città metropolitana, ha tenuto presente, ovviamente, la configurazione di questo ente contenuta nella legislazione vigente (anche se non attuata); e cioè nel citato testo unico, che raccoglie peraltro la normazione anteriore (a partire dalla l. 142/90)

In sostanza, possiamo affermare che il nuovo modello che la città metropolitana può assumere nella legge statale attuativa del nuovo testo costituzionale, non pare possa essere del tutto diverso da quello risultante da questa normazione e dalla connessa elaborazione dottrinale. Insomma, il modello

cui il legislatore ha pensato è sicuramente quello ed esso non potrà non influenzare la futura configurazione legislativa dell'ente; anche se bisogna dire che sul punto non sussistono particolari vincoli costituzionali (al di là della ascrizione dell'ente a quelli del governo locale).

In questo quadro di incertezze (che per il giurista è sempre interessante, perché lo costringe a immaginare qualcosa di nuovo) dobbiamo anzitutto tener presente l'indicazione metodologica che al fine di costruire il modello occorre prima tener bene presente le questioni pratiche cui il modello stesso, come ogni organizzazione di governo, è inteso ad affrontare: le particolari esigenze di cura di interessi collettivi, cioè di amministrazione, cui la città metropolitana come ente del governo territoriale è deputata. Ovvero, i problemi di governo, cui si accennava, a fronte dei quali il nuovo ente viene concepito (che sono specifici e differenziati rispetto a quelli, diciamo così, ordinari, del governo locale, come tradizionalmente inteso).

Pur muovendoci in un quadro di incertezza è opportuno fissare alcuni punti fermi, da tenere presenti nell'attuazione del testo costituzionale. Provo a indicarne quattro che mi pare presentino rilevanti profili di certezza.

Il primo punto, può sembrare che esprima un'ovvietà, ma invero non deve essere dimenticato: la città metropolitana deve essere costituita. Non è che possa essere costituita o meno. Essa deve essere costituita. Perché deve essere costituita? La risposta è semplice: perché la città metropolitana è prevista in Costituzione. L'opzione circa la costituzione della città metropolitana non è lasciata alla nostra discrezionalità. Diciamo alla discrezionalità del legislatore: salva una modifica del testo costituzionale, che su questo punto invero mi pare che nessuno abbia affacciato.

Se guardiamo un po' indietro negli anni, dobbiamo certo ricordare che anche le Regioni erano previste nel testo della Costituzione del 1948 e tuttavia sono state costituite oltre vent'anni dopo! Con questo voglio dire che i tempi per l'attuazione costituzionale, su questo come su altri punti, possono essere anche molto lunghi, e le incertezze politiche, particolarmente su questo punto, sono quelle che sono, e ci sono ben note, ma il principio è indiscutibile: la città metropolitana deve essere costituita. Il governo locale è ormai dislocato su tre specie di enti territoriali, e non può restare caratterizzato solo dai comuni e dalle province.

Secondo punto. Nelle aree metropolitane, e il concetto di area metropolitana grosso modo è quello che abbiamo delineato, la città metropolitana diventa l'ente del governo territoriale. L'unico ente del governo territoriale.

Essa anzitutto, prende il luogo della provincia. Su questo punto, vorrei ricordare che il testo della riforma costituzionale, arrivato quasi alla fine, prevedeva la presenza della particella "o", cioè diceva "provincia o città metropolitana". Poi, in uno degli ultimi passaggi (e non sarei in grado di

ricordare quale) il testo fu modificato, e in luogo della particella “o”, fu introdotta una virgola: “provincia, città metropolitana”.

(Successivamente, dagli amici dell’UPI, ho saputo che l’UPI, cioè l’organizzazione delle province, era contraria a quell’“o”; e invece l’“o” ci doveva stare!).

La città metropolitana prende dunque il luogo della provincia; questo lo affermerei come un punto fermo. Ma essa prende anche il luogo del comune capoluogo; nonché degli altri comuni che con esso si aggregano nella città metropolitana. Come la provincia scompare dentro la città metropolitana, così anche il Comune capoluogo scompare; e gli altri comuni dell’area. E il territorio metropolitano viene al suo interno diviso, frazionato in una serie di enti di governo, che denomineremo municipi o forse anche comuni, enti di dimensione non corrispondente a quella del comune capoluogo ma corrispondente, grosso modo, a quella dei piccoli comuni dell’area, da una parte, e a quella delle circoscrizioni del comune capoluogo, dall’altra parte.

Quindi, per esempio, l’area metropolitana romana (ammesso che si seguirà questo modello per la città di Roma) si differenzierà al suo interno nei venti municipi che oggi stanno compresi dentro il comune di Roma e poi in una serie di comuni circonvicini, compresi nell’area e perciò aggregati nella “città”; ma non ci sarà più il comune di Roma. Il comune di Roma, in quanto grande organizzazione, così anche il comune di Bologna, scomparirà dentro l’organizzazione della città metropolitana.

Terzo punto. La città metropolitana diventerà titolare di tutte quelle funzioni oggi provinciali che sono ascrivibili al governo dell’area vasta. Quindi, sicuramente quelle di pianificazione territoriale, di programmazione economica, di coordinamento dello sviluppo; e di altre probabilmente. Ma non necessariamente diventa titolare di tutte le funzioni provinciali, anche se diventa titolare della grandissima parte di esse; perché non è escluso che singole funzioni provinciali, di dimensioni minori, possano essere attribuite ai municipi. Però tutte quelle che oggi qualificano la provincia come ente di governo di area vasta, passano alla città metropolitana. Come ad essa passano anche alcune delle funzioni comunali che presentano la medesima caratteristica. Per esempio, la funzione di pianificazione territoriale oggi divisa tra provincia e comune, la provincia per il piano territoriale, il comune per il piano regolatore, diventerà funzione della città metropolitana. Il piano territoriale sarà funzione propria della città metropolitana ed esso si articolerà in piani urbanistici di dettaglio, che potranno essere attribuiti alla competenza dei singoli municipi.

Quarto punto. La circoscrizione territoriale della città metropolitana corrisponde all’area metropolitana. Qui la risposta è chiara. Questa, al di là di ciò che prevede la legge vigente (art. 23, t.u., cit.), è chiara per il principio costituzionale. Intanto si prevede l’ente specifico, cioè la città metropolitana, in quando si ritiene che l’area metropolitana necessiti di un ente di governo specifico.

Quindi la circoscrizione territoriale è l'area metropolitana. Naturalmente l'area metropolitana arriva fin dove si ritiene debba arrivare. Si tratta cioè di un problema pratico, diciamo pure di scelta politica, quello di stabilire in concreto quale sia l'ambito territoriale nel quale la nozione di area metropolitana, come sopra qualificata, si identifichi.

Esso può coincidere con la provincia. Possono esserci cioè casi di province che si estendono fin dove si estende l'area metropolitana. Può non coincidere con la provincia. Può coinvolgere più province, pezzi di più province. Si pensi a Firenze. E' impensabile l'area metropolitana fiorentina senza Prato; e oggi Prato è un'altra provincia. E un domani, se si farà la provincia di Monza, sarà impensabile l'area territoriale milanese senza Monza. Quindi la circoscrizione territoriale è variabile; nel senso che dipende dalle situazioni di fatto. E naturalmente dipende dalle scelte che gli enti vorranno fare. E nulla vieta che anche al di là dell'area metropolitana in senso stretto, si ritenga di ampliare l'area di governo della città a zone finitime. Ciò dipende da scelte del governo locale, nelle sue diverse componenti coinvolte nell'operazione, che deve essere lasciato libero di scegliere sulla base di questi principi (art. 23, cit.)

Quindi, il fatto che ad esempio, l'area metropolitana romana possa comprendere anche il parco dei Lucretili, faccio per dire, cioè delle belle montagnole che stanno vicino Roma, dove la domenica si va a passeggiare, è una scelta sicuramente accettabile. Cioè non è detto che l'area metropolitana si deve fermare agli insediamenti cittadini, industriali o commerciali, o al porto o all'aeroporto; può anche comprendere una serie di settori territoriali anche di tipo morfologico diverso, che però, nella scelta degli enti del governo locale, rientrino nel contesto metropolitano. Però la motivazione è sempre quella, cioè individuare l'area metropolitane nelle sue caratteristiche funzionali e morfologiche.

In conseguenza, necessariamente si pone, salvo in qualche caso, in cui la coincidenza dell'area con la provincia sussista veramente, un problema di ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, come il legislatore correttamente aveva previsto (art. 23, 6° co., t.u., cit.). Comprendo che questo in molti casi, può essere un problema pratico di non facile soluzione. Ma potrei notare che la via delle riforme in genere non è una via ornata di rose!

In conclusione, sulla questione della circoscrizione territoriale della città metropolitana, come ente del governo locale, della definizione cioè dell'area metropolitana: a) essa non può coincidere con il territorio di un solo comune (salva la particolarità eventuale del caso di Roma capitale); b) essa può coincidere con l'intero territorio di una provincia (ma questa non può essere la regola, e in pratica sarà un caso assai raro) ovvero con pezzi di territorio di una provincia o di più province (questa è l'ipotesi normale); c) le circoscrizioni provinciali devono in conseguenza essere riviste.

Ora vengo rapidamente ad alcune questioni aperte.

Anzitutto la conflittualità tra comuni e province in questa materia, che si è andata accentuando negli ultimi tempi, ciascun tipo di ente rivendicando un ruolo primario nella costituzione della città metropolitana (per comuni, intendo ovviamente i comuni capoluogo) credo debba essere senz'altro accantonata. Essa non ha senso neppure dal punto di vista strettamente politico. Basti banalmente considerare che il nuovo ente nelle diverse realtà del Paese, sarà governato secondo le scelte dell'elettorato, dalla classe politica eletta dall'elettorato; non dal comune capoluogo o dalla provincia nella quale la singola città metropolitana è situata!

Diciamo pure che questo problema non esiste, se non come rivendicazione sindacale di facciata. Debbo però dire che su questa questione in qualche modo mi sento più vicino alla posizione delle province (e questa è la ragione per la quale ho accettato il titolo di questa relazione). Ciò perché ritengo, come dato certo e indiscutibile, che la città metropolitana prenda il luogo della provincia. Possiamo dire che essa, in un certo senso, è provincia. Laddove c'è l'area metropolitana non ci sarà più il doppio governo locale della provincia e dei diversi comuni, ma ci sarà un governo unificato in capo alla città metropolitana stessa. Essa è perciò ragguagliabile piuttosto alla provincia di oggi che ai singoli comuni compresi nell'area, e allo stesso comune capoluogo che, come s'è detto, scompare. Mentre la provincia non si può dire che scompaia; essa diventa città metropolitana.

La seconda questione aperta riguarda il ruolo della regione. Questo ruolo non può essere trascurato, è viceversa fondamentale. Mentre oggi la regione continua ad essere latitante. Io sono convinto che senza un ruolo attivo della regione in questa materia i nostri problemi non saranno risolti. Si deve anche tener presente sul punto, che nell'individuazione delle funzioni di governo proprie della città metropolitana, non ci si potrà fermare a quell'ambito di funzioni di cui prima si diceva, cioè le funzioni della provincia più alcune di quelle del comune capoluogo e degli altri comuni. Chè, invero, le funzioni di governo dell'area metropolitana, da imputare perciò alla città metropolitana, sono diverse e ulteriori rispetto a quelle della provincia e del comune capoluogo messi insieme; e quindi necessitano di un quadro normativo diverso e ulteriore, che potrà trovare il suo fondamento nella legge statale, ma al di là di questa, dovrà in concreto essere definito dalla regione.

Faccio un esempio che può sembrare anche banale. Il piano urbanistico, il piano territoriale dell'area metropolitana, adottato dalla città metropolitana, molto probabilmente non sarà sottoposto ai consueti controlli regionali. La città metropolitana infatti, potrà adottarlo e approvarlo allo stesso tempo. Ciò perché il piano territoriale dell'area metropolitana sicuramente dovrà possedere una capacità di intervento e un'ampiezza decisionale molto più consistente rispetto a quelle di un normale piano territoriale e a maggior ragione di un piano urbanistico. Dovrà avere perciò una dimensione propria ed essere approvato con un procedimento appositamente disciplinato dalla legge.

Dalla legge regionale ovviamente; e perciò questa dimensione della pianificazione territoriale con riferimento all'area metropolitana, che viene a incidere fortemente nella struttura stessa della città metropolitana come ente di governo, dipende da scelte che sono nella disponibilità della regione.

E così la stessa programmazione economica, il coordinamento dello sviluppo, i piani degli investimenti pubblici, politiche tutte oggi in larga misura nelle mani della regione, dovranno dalla regione essere affidate, almeno in certi limiti, alla responsabilità della città metropolitana. Dovranno diventare politiche del governo metropolitano.

Insomma, la costituzione della città metropolitana, che prende il luogo della provincia, richiede da parte della regione una serie di scelte attuative, di decisioni che modificano nell'ambito di ogni regione l'assetto complessivo del governo locale, nonché del rapporto tra città metropolitana ed altri enti del governo territoriale e della stessa regione.

Da ultimo, si deve osservare che la costituzione della città metropolitana comporta la necessità di un diverso assetto finanziario del governo locale, rispetto a quello ordinario dei comuni e delle province, quale oggi è delineato e quale dovrà esserlo, sulla base del nuovo art. 119 della Costituzione.

Tale nuovo assetto dovrà trovare riscontro nella legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario prevista dall'art. 117 e dall'art. 119 della Costituzione; ma poi dovrà trovare ulteriore riscontro nell'ambito dell'ordinamento finanziario di ciascuna regione. Entrambe le fonti, ed entrambi i livelli di governo, dovranno riconoscere le specificità proprie del governo metropolitano, che sono anche, oltre che specificità funzionali, specificità finanziarie. La città metropolitana è destinata ad avere un carico finanziario soprattutto per le spese relative ai grandi servizi, del tutto incomparabile con la normale gestione del governo locale e perciò necessita di una serie di risorse sue proprie ragguagliate a queste diverse esigenze; nonché di una capacità di destinazione delle risorse stesse più ampia e pienamente autonoma rispetto a quella ordinaria dei comuni e delle province.

Questa conflittualità tra Comuni e Province deve finire. Non ha senso; non ha senso da parte dei Comuni, non ha senso da parte delle Province. Perché il nuovo Ente sarà governato secondo le scelte dell'elettorato; non è che sarà governato dalla Provincia o sarà governato dal Comune. Sarà governato dalla classe politica che sarà eletta dall'elettorato. Il problema non c'è, non esiste. Però è certo, e qui mi sento più vicino alla posizione delle Province, per questo ho accettato questo titolo, è certo che, siccome la città metropolitana prende il luogo della Provincia, cioè laddove c'è l'area metropolitana non ci sarà più il doppio governo locale Provincia e Comune ma ci sarà un governo unificato, allora la città metropolitana è più ragguagliabile a quello che oggi è una Provincia, piuttosto a quello che oggi è un Comune. Tant'è che vi ho detto prima, ed è uno dei punti fermi, che il Comune capoluogo scompare. Mentre la Provincia non è che scompare; diventa città metropolitana. Ecco, per questo, tutto sommato, la terminologia può essere anche corretta, nonostante la Costituzione ne usi una diversa.

E in questo processo di costruzione, come giustamente ha ricordato Cammelli, non può essere trascurato il ruolo della Regione. Anzi, senza Regione credo che, senza un attivo ruolo della Regione, credo che il problema non sarà risolto. Le Regioni si devono necessariamente attivare nell'avvio di questo difficile processo. Anche perché nella costruzione delle funzioni di governo che saranno proprie della città metropolitana non ci si può fermare ai punti fermi che ho indicato. Quelli sono punti fermi; cioè le funzioni della Provincia, più alcune di quelle del Comune capoluogo, perché le funzioni di governo di un'area metropolitana sono diverse e ulteriori rispetto della Provincia messe insieme; e quindi necessitano di un quadro funzionale diverso e ulteriore che potrà trovare il suo fondamento nella legge statale ma poi, in concreto, dovrà essere definito dalla Regione. Faccio un esempio del tutto banale. Il piano urbanistico, il piano territoriale dell'area metropolitana, approvato dalla città metropolitana, non potrà probabilmente essere sottoposto ai controlli regionali, perché ha una dimensione, una capacità di intervento e una capacità decisionale molto più ampia rispetto a un normale piano territoriale, a un normale piano urbanistico. Quindi dovrà avere una sua dimensione propria, essere approvato con un procedimento proprio; e questo necessita di scelte da parte del legislatore regionale. Così la pianificazione economica, la programmazione economica, oggi in larga misura nelle mani della Regione, nelle aree metropolitane dovrà essere, sempre di concerto, di intesa con la Regione, però dovrà essere affidata al governo metropolitano.

Insomma, la presenza, la costituzione della città metropolitana, che prende il luogo della Provincia o, se volete, della Provincia metropolitana, richiede da parte della Regione una serie di scelte attuative, di decisioni che modificano, a livello di ogni Regione, l'ambito di ogni Regione,

l'assetto complessivo del governo locale; cioè nel rapporto tra città metropolitana ed altri Enti del governo territoriale presenti nell'ambito della Regione.

E poi, da ultimo, la costituzione della città metropolitana necessita di un diverso assetto finanziario, rispetto a quello normale, diciamo così, ordinario dei Comuni e delle Province. E questo deve trovare riscontro, ed è previsto dall'articolo 119, deve trovare riscontro nella legge di coordinamento della finanza pubblica, il cui iter partirà forse nei prossimi giorni, e poi dovrà trovare riscontro nell'ambito dell'ordinamento finanziario di ciascuna Regione, che entrambi le fonti dovranno riconoscere le specificità proprie del governo metropolitano, che non sono specificità solo funzionali ma sono specificità direi anche e soprattutto finanziarie, perché ha su di sé un carico, in termini di grandi servizi, che una normale gestione del governo locale non ha. Quindi vedete che il quadro è estremamente complesso; la sua attuazione sarà sicuramente molto lunga, però credo che dobbiamo cominciare a ragionarci intorno, avendo ben presenti i problemi concreti. Grazie.