



www.lavoce.info

Istituzioni e Federalismo

QUANDO LA CITTA' E' METROPOLITANA

di [Stefano Piperno](#) 24.10.2008

Nella discussione sulla istituzione delle città metropolitane il governo non ha ancora offerto chiari indirizzi. E i vari spezzoni del mondo delle autonomie locali sono tutti impegnati in atteggiamenti di difesa della situazione esistente. Sarebbero invece necessarie innovazioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane in Italia, che facciano tesoro delle esperienze già attuate. E' auspicabile un percorso graduale basato inizialmente su formule associative più strutturate di quelle sinora sperimentate.



Le città metropolitane sono un nuovo livello di governo locale previsto dal testo unico sulle autonomie locali del 2000 e legittimato dall'articolo 114 della Costituzione. **(1)**

L'OGGETTO DEL CONTENDERE

Il testo unico individuava nove aree metropolitane - Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli - in sostituzione delle province e con l'attribuzione di ulteriori poteri



www.lavoce.info

attualmente gestiti dallo Stato, dalle regioni e dai comuni delle province. **(2)** Sinora sono rimaste solo sulla carta. Tuttavia, lo schema di disegno di legge delega per l'attuazione del **federalismo fiscale** presentato dal ministro Calderoli prevede uno specifico articolo, il 12, sul finanziamento di questi enti, in attesa di una nuova versione della riforma del testo unico sulle autonomie. **(3)**

La creazione di un nuovo ente a elezione diretta che può sostituire o modificare il ruolo e i poteri di altri, è però una operazione complessa, specie se non sono chiare le sue funzioni. Tanto che si è subito messo in moto un meccanismo di veti incrociati.

INSEGNAMENTI DEL PASSATO

Nell'incertezza delle alternative istituzionali, andrebbe riscoperto l'approfondito dibattito all'interno delle varie discipline sociali avvenuto in Italia negli anni Novanta in seguito all'approvazione della legge 142/90, che per la prima volta aveva previsto l'istituzione delle città metropolitane.

Quali insegnamenti se ne possono trarre?

» la geografia economica identifica come metropoli quelle località caratterizzate da una presenza di **funzioni avanzate**, connesse ad attività decisionali di tipo strategico e a processi tecnologici ad alto contenuto di innovazione che richiedono uno specifico ambiente socio-culturale e infrastrutture urbane qualificate. In questo caso, la metropoli ha un raggio di influenza internazionale, sviluppando una rete di relazioni con le metropoli di rango analogo. Per l'Italia, rientrerebbero in questa definizione solo Roma, Milano e Torino.

» le nove aree urbane identificate dal testo unico sono quindi assai eterogenee e probabilmente richiedono assetti istituzionali **differenziati**: i modelli prospettabili per Torino difficilmente potrebbero essere applicabili a Roma. **(4)**

» le istituzioni metropolitane possono avere diversi livelli di strutturazione: non considerando la drastica soluzione della fusione tra i comuni dell'area, si passa da enti direttamente elettivi a modelli associativi di tipo generale o specifico (per esempio, agenzie per l'ambiente metropolitano, per i trasporti, eccetera) obbligatori o volontari basati su elezioni di secondo grado. Le esperienze europee ci dicono che spesso la **volontarietà** e la **flessibilità** hanno fatto premio sulla strutturazione istituzionale.

» si sono sviluppate **esperienze associative** e di **pianificazione strategica** in alcuni comuni metropolitani in Italia (Bologna, Roma, Torino e Firenze) e all'estero dalle quali è emersa l'esigenza di politiche coordinate a livello metropolitano, ma non la richiesta di un governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo.

QUALI FUNZIONI?

A cosa serve il governo metropolitano? In questi ultimi mesi nessuno ha offerto risposte precise a questa domanda. L'assenza di una chiara missione è alla base della mancata istituzione delle città. Invece, se si ritiene che le aree maggiormente urbanizzate necessitino di un regime amministrativo ad hoc, l'istituzione della città metropolitana deve essere vista come l'occasione per impostare e attuare le politiche che sono risultate assenti, o che non sono state sinora espletate in maniera efficace dai vari livelli di governo.



www.lavoce.info

Molto spesso si pensa implicitamente all'area metropolitana come strumento per una gestione più efficiente dei servizi urbani a rete, le **utilities** in primo luogo, quando questo è già in gran parte avvenuto con l'ampliamento della dimensione delle aziende comunali. Vi è invece un sensibile ritardo nella gestione coordinata delle tradizionali funzioni **amministrative e regolatorie** comunali - pianificazione, a partire da quella urbanistica, coordinamento degli investimenti infrastrutturali pubblici, autorizzazioni, vigilanza, sportelli unici - nei diversi campi (edilizia, mobilità, anagrafe) e in genere quelle legate alla promozione dello sviluppo (marketing urbano, eccetera). Così come resta completamente inesplorato il campo del **coordinamento fiscale** in aree integrate dove i cittadini risiedono in comuni diversi da quelli in cui giornalmente lavorano o usano i servizi del tempo libero, con la rottura della coincidenza tra giurisdizioni e aree dei benefici dei servizi da queste forniti. Una missione di questo tipo suggerisce l'individuazione di aree metropolitane relativamente piccole, di norma basate sull'area conturbata e sulle sue immediate propaggini in cui si concentrano i movimenti pendolari della popolazione residente.

QUALE PROCESSO SEGUIRE?

La creazione delle città metropolitane mette in gioco il ruolo di quattro attori principali: il comune centrale, i comuni che dovrebbero fare parte della città, la provincia e la regione. Nessuno di questi ha interesse a perdere ruolo e funzioni. D'altro canto, è difficile non prendere atto che alcune di queste funzioni sono tali solo sulla carta: pensiamo alle funzioni di coordinamento che province e regioni dovrebbero svolgere nei confronti dei comuni metropolitani e che non vengono di fatto svolte: l'esempio più eclatante è dato dalla pianificazione territoriale regionale/provinciale. Vi è infatti una **contraddizione** di fondo tra il peso politico-istituzionale, economico e finanziario di alcune grandi città italiane e l'attuale distribuzione formale dei poteri tra livelli di governo.

L'unica strada è allora quella di dimostrare che un gioco a somma zero si può trasformare in un gioco a somma positiva. La cooperazione interistituzionale per la soluzione di problemi comuni si può infatti sviluppare solo se si è in grado di dimostrare concretamente che i vantaggi della collaborazione sono superiori ai costi, in termini di diminuzione della propria autonomia e discrezionalità. Una iniziale **soluzione associativa** consentirebbe di costruire più facilmente una rete di fiducia tra tutti gli attori in gioco, comprese le province che inizialmente ne potrebbero fare parte. **(5)**

Le soluzioni associative per decollare e funzionare necessitano però di due requisiti. Il primo è legato alla costruzione di una **governance** che consenta efficaci processi decisionali senza poteri di veto da parte dei singoli partecipanti, garantendo loro poteri di voto ponderati sulla popolazione. La scelta se fare presiedere l'unione dal sindaco del comune centrale, rafforzando così la visibilità del nuovo soggetto, o da un altro sindaco dovrebbe essere lasciata agli equilibri politici locali. Il secondo è l'introduzione di **incentivi alla cooperazione**. Questi possono essere di due tipi.

Il primo è relativo ai "nuovi" poteri che potrebbero essere attribuiti dallo Stato e dalle regioni ai comuni centrali e a quelli che si associano per essere gestiti in forma coordinata: ad esempio, la realizzazione delle infrastrutture di tutti i livelli di governo. **(6)**

Il secondo è rappresentato da un sistema di **incentivi finanziari** che potrebbero essere dati dallo Stato e, in prospettiva, anche dalle regioni. Pensiamo alla possibilità di incentivi diretti per costituire



www.lavoce.info

le unioni metropolitane e all'introduzione di parametri relativi ai fabbisogni aggiuntivi di spesa delle aree urbane nella gestione dei fondi perequativi statali e dei finanziamenti per investimenti. Allo stesso modo, potrebbero essere istituiti alcuni tributi locali di tipo ambientale. In presenza di queste pre-condizioni la costituzione di un governo metropolitano con una formula associativa consentirebbe un processo graduale che sdrammatizzerebbe gli attuali conflitti e che, comunque, non sarebbe incompatibile con future soluzioni più strutturali. **(7)**

(1) Il testo unico è il Dlgs 267/2000.

(2) Le nove aree erano già state previste dalla L.142/90 se pur con procedure diverse dalle attuali. A queste si possono poi aggiungere le città metropolitane e le aree metropolitane individuate dalle regioni a statuto speciale. Nei programmi politici presentati alle ultime elezioni il partito democratico aveva previsto l'eliminazione delle province là dove vengono istituite le città metropolitane mentre il Pdl parlava genericamente di eliminazione delle "province inutili" e la Lega Nord non esprimeva precise opinioni in merito.

(3) Si tratta dello schema del Ddl "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al governo in materia di federalismo fiscale" che dovrebbe essere approvato entro la fine dell'anno come collegato alla Finanziaria, varato dal governo il 3 ottobre. L'articolo prevede una più ampia autonomia di entrata e di spesa per le città metropolitane rispetto agli altri enti locali (comuni e province) rendendo possibile l'assegnazione di tributi e entrate proprie diverse da quelle assegnate in via ordinaria ai comuni (non si parla di province) "in misura corrispondente alla complessità" delle loro funzioni. In aggiunta, si prevede, ed è una grossa novità, che nelle more dell'istituzione di questi enti, ai comuni capoluogo presenti nelle aree metropolitane venga garantita una più ampia autonomia di entrata e di spesa.

(4) Per Roma comunque è previsto comunque un regime differenziato dalla Costituzione.

(5) Nel Ddl di delega per la riforma del codice delle autonomie presentato dal passato governo l'articolo 3 prevedeva esplicitamente la possibilità di istituire le unioni metropolitane in luogo delle città metropolitane.

(6) Un esempio può essere dato dall'art. 95 del Dlgs n. 112/98 che delega alle città metropolitane "la realizzazione delle opere di interesse nazionale e finanziate con leggi speciali relative a singole aree urbane o metropolitane".

(7) Guardando all'Europa l'esperienza associativa delle Communautés Urbaines in Francia e quella delle istituzioni metropolitane di Lisbona e di Porto in Portogallo, ambedue governi espressi dai consigli comunali presenti nell'area metropolitana, sembrano in prospettiva soluzioni da valutare con attenzione nelle loro modalità di funzionamento, anche se sono associazioni obbligatorie.

Foto: dal film "*Metropolis*" di Fritz Lang (1927)