

## Città metropolitane

### Una nuova tappa di una storia infinita

Di Serena Sileoni e Giacomo Lev Mannheim

#### Introduzione

Se c'è una misura veramente *bipartisan* che tutti, ma proprio tutti gli esponenti politici italiani degli ultimi 20 anni hanno proposto come oggetto di *spending review*, questa è la razionalizzazione dell'architettura amministrativa della Repubblica (compresa, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, l'abolizione delle Province).

Per favorire questo processo di riassetto istituzionale, la riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, aveva introdotto un nuovo istituto: quello delle città metropolitane. Una strategia sorprendente e tutta italiana, in un'ottica di semplificazione, quella di aggiungere istituti all'ordinamento, invece che toglierne.

Dopo 13 anni, in ogni caso, le città metropolitane sono state finalmente create, contemporaneamente allo svuotamento dei poteri delle province, dal d.d.l. Delrio, definitivamente approvato dalla Camera il 3 aprile 2014 e divenuto così legge n. 56/2014.

Nel presente focus, si analizzeranno brevemente la storia e la ratio che hanno spinto il legislatore a introdurre questi nuovi enti territoriali nel panorama amministrativo italiano, i motivi che ne hanno rallentato l'istituzione fino a oggi e i contenuti principali del d.d.l. Delrio, con l'obiettivo di tentare di comprendere quali effetti, positivi e negativi, potrebbero cagionare, nel prossimo futuro, le città metropolitane.

#### Aree metropolitane, queste sconosciute

Come si è già accennato, la storia legislativa relativa all'istituzione delle città metropolitane è stata, per dirla con un eufemismo, tormentata. Tale *excursus* ha inizio con la legge 8 giugno 1990, n. 42, il cui articolo 17 istituiva le "aree metropolitane", individuandole come

le 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.

La legge 42/1990 delegava alle regioni il compito di definire l'ambito territoriale delle aree metropolitane e di stabilirne le funzioni. Vale la pena sottolineare

*Serena Sileoni è Vice-Direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni.*

*Giacomo Mannheim è praticante avvocato.*

come già da allora tali enti avrebbero dovuto sostituire le province ricomprese nel proprio territorio, assorbendone integralmente le competenze.

Tali provvedimenti ad opera delle regioni sarebbero dovuti essere approvati nel giro di un anno, ma tale scadenza fu posticipata diverse volte, finché la legge n. 463 del 1993 rese facoltativa l'attuazione della legge n. 42/1990, modificando l'espressione originale "procede" con la dicitura "può procedere" e determinando in questo modo, per così dire, l'eutanasia *de facto* della riforma di tre anni prima.

### Una storia costellata di fallimenti

Sotto la cenere la brace, evidentemente, non si era spenta, e agli inizi del nuovo millennio è stato il Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267 del 2000) a incorporare al suo interno le disposizioni della legge n. 42/1990 dedicate alle città metropolitane, senza peraltro apportarvi significative modifiche o innovazioni, ma riportando *in auge* l'idea di implementarle nel tessuto amministrativo della penisola.

Un obiettivo sentito a tal punto che la riforma del Titolo V,<sup>1</sup> l'anno dopo, aggiornava l'articolo 114 della Costituzione, inserendo le Città metropolitane nell'elenco degli enti territoriali costitutivi della Repubblica insieme a Stato, regioni, province e comuni. Il rango costituzionale, tuttavia, non ha dato esito diverso dai tentativi precedenti e l'istituzione delle città metropolitane è rimasta lettera morta, o, come felicemente definito dai commentatori, si è rivelata un semplice "promemoria normativo".<sup>2</sup>

Nuovi tentativi sono giunti attraverso la legge di delega del 5 maggio 2009 sul federalismo fiscale, giunta infruttuosamente al termine del periodo di possibile adozione del decreto correlato, e la legge n. 135 del 7 agosto 2012 ad opera del Governo Monti, dichiarata incostituzionale dalla Corte per violazione degli articoli 77, 117, 2° comma lett. p) e 133, 1° comma della Carta Fondamentale, in quanto si trattava di una misura adottata in prima battuta con un decreto-legge mentre, al contrario, la materia non presenta i tratti di straordinaria necessità e urgenza che costituiscono i requisiti dell'utilizzo di tale strumento.

Finalmente, nell'estate 2013 il Governo Letta ha approvato un nuovo disegno di legge ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni") arrivato, il 3 aprile 2014, all'approvazione definitiva. Prima di analizzare quest'ultimo provvedimento, tuttavia, sorge spontanea una domanda: dopo un travaglio del genere, istituire le città metropolitane era proprio necessario? E perché allora nessuno è riuscito a farlo prima d'ora? Incapacità politica o difetti strutturali della riforma?

Per comprendere le ragioni che sottostavano alla scelta di individuare nuove aree amministrative unitarie è necessaria una premessa, relativa alle tendenze urbanistiche del mondo occidentale dal dopoguerra in poi, di cui la legge n. 42/1990 (così come molte leggi approvate all'estero nello stesso periodo aventi contenuto analogo) era conseguenza.

E tali tendenze presentavano un tratto univoco: l'urbanizzazione distribuita a macchia di leopardo tra zone ad altissima concentrazione e altre con densità di popolazione bassa e in costante diminuzione. Pochi centri urbani, cioè, sono stati in grado di attrar-

1 Legge Costituzionale n. 3 del 2001.

2 F. Pizzetti, *L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità*, 22 novembre 2012, Astrid.

re nel tempo le zone abitate adiacenti, grazie soprattutto ma, ovviamente, non solo, alla migliore organizzazione dei servizi pubblici locali.

Una tendenza, questa, che in Italia è andata localizzandosi dapprima all'interno del triangolo industriale Torino-Genova-Milano e, in seguito, diffondendosi in numerose altre regioni, determinando un processo di "gerarchizzazione del territorio", consistente nella "formazione costante di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti",<sup>3</sup> nella cui giustapposizione si identificò, appunto, l'idea di area metropolitana.

Le città metropolitane, quindi, erano pensate per sovrapporre alla dimensione geografica delle città maggiori la dimensione amministrativa, predisponendo strumenti di governo adeguati a realtà complesse, per densità demografica e estensione territoriale.

Uno dei primi limiti, tuttavia, dei tentativi di introduzione delle città metropolitane è stato proprio quello di definire quali conurbazioni potessero essere considerate così complesse da diventare città metropolitane e no, con, sullo sfondo, la ragione che avrebbe dovuto giustificare una distinzione tra aree metropolitane e province/comuni. La stessa costituzionalizzazione delle città metropolitane non ha aiutato a chiarirne gli elementi identificativi. La Costituzione si limita infatti ad attribuire loro la natura di "enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni", al pari di tutti gli altri enti pubblici territoriali, ma nulla dice sulla sua istituzione, sugli elementi essenziali e sulla organizzazione, ma si limita a classificare di competenza legislativa esclusiva statale le funzioni fondamentali anche delle città metropolitane, da cui si può ricavare in via interpretativa la competenza a definire il procedimento istitutivo. E probabilmente è proprio il silenzio posto attorno a tale scarsa previsione ad aver determinato, in larga misura, l'insuccesso di tali enti.

Ma c'è chi,<sup>4</sup> nel tentativo di ricostruirne i motivi di insuccesso, ha evidenziato anche l'estrema eterogeneità delle aree qualificate dalle diverse leggi come metropolitane, dal punto di vista socio-economico, morfologico e demografico. La dimensione di tali aree, ad esempio, che in alcune città (Milano, Napoli) supera decisamente quella provinciale, in altre (Reggio Calabria, Bologna) rivela un modello demografico ben più ristretto rispetto a quello previgente. E non si comprende come si possano prevedere, alla luce di queste divergenze, identici modelli di *governance* per territori così diversi; o comunque, quantomeno, non si vede come tale conformazione possa risolvere problemi già ben noti nel panorama amministrativo italiano. Anzi, accomunare sotto la unica formula organizzativa di città metropolitana territori così diversi per estensione, demografia e organizzazione del territorio conferma l'impressione che le città metropolitane sono un significante senza significato, e per questo sono ancora inattuato, perché, in fondo, non si capisce cosa siano, a cosa servano, e come dovrebbero funzionare.

### Città metropolitane ultima tappa

Per legge n. 56/2014, nove province<sup>5</sup> saranno sostituite dalle corrispondenti città metropolitane, ereditandone le funzioni e aggiungendovi compiti di pianificazione territoriale e coordinamento dell'area metropolitana. Esse ne erediteranno altresì il personale, le risorse strumentali e il patrimonio delle province.

Ne sono organi il sindaco metropolitano e due assemblee, presiedute dal sindaco e denominate consiglio e conferenza metropolitani. Gli incarichi sono a titolo gratuito.

3 A. Crosetti, "Sul governo delle aree metropolitane", in *Amministrare*, 1989, p. 149 ss.

4 C. Deodato, "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", 2013, federalismi.it.

5 Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria.

Le funzioni minime sono dettate dalla legge, salvo ulteriori che possono essere conferite dallo statuto metropolitano. Il sindaco metropolitano è necessariamente il sindaco del comune capoluogo e può assegnare deleghe ai consiglieri metropolitani, così da evitare la costituzione di un organo collegiale esecutivo. Il consiglio è organo di indirizzo e controllo, deputato all'approvazione dei regolamenti, piani e programmi, e bilancio. Esso si compone di non meno di 14 e non più di 24 componenti, a seconda della popolazione residente nell'area metropolitana, scelti – secondo regola generale – con elezione indiretta da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana tra loro stessi. Lo statuto della città metropolitana, tuttavia, può prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e dei consiglieri, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale e articolazione del comune capoluogo in più comuni. La conferenza è organo deliberativo dello statuto, su proposta del consiglio, e delle sue modifiche. Ha inoltre funzione consultiva sul bilancio. Essa è composta dal sindaco metropolitano, che la presiede, e da tutti i sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana.

### **I possibili effetti della riforma**

Le città metropolitane sono state istituite con la legge che ha disposto anche la riforma delle province. Nonostante la confusione con cui l'approvazione di tale legge è stata commentata, essa non abolisce le province. L'abolizione delle province sta infatti seguendo necessariamente un diverso iter di riforma costituzionale, proprio mentre questa legge entra in vigore. La riforma delle province qui prevista, quindi, è solo una tappa intermedia, in attesa che si porti a completamento la riforma costituzionale. Ci si potrebbe chiedere a che serva riformare le province se l'intenzione è quella di abolirle e soprattutto si potrebbe temere che questa fase transitoria diventi, come esperienza dimostra, definitiva. L'impegno di svuotarle di competenze e di riorganizzarne gli organi essenziali in maniera tale sia da diminuire i costi della politica che da renderle enti di secondo grado rispetto ai comuni non è un impegno da poco, specie nella fase transitoria, come si può intuire proprio leggendo la legge qui in esame. Se il governo crede di riuscire ad eliminare l'ente provinciale nel giro di qualche mese, serve davvero questo passaggio intermedio, che, si badi bene, non disciplina la fase di transizione dalle attuali province alla loro scomparsa, quanto piuttosto una modalità diversa di organizzazione delle province, per una fase, appunto, intermedia?

Dal punto di vista della creazione delle città metropolitane, può sostenersi che esse vengano istituite da questa legge per ovviare alla mancanza di una sede di coordinamento per quei territori complessi per vastità e demografia, per i quali l'assenza di un livello provinciale dovrà essere in qualche modo compensata. Tuttavia, nell'ipotesi in cui nemmeno stavolta le province venissero abolite, rischiamo di ritrovarci con un assetto istituzionale variegato, con regioni al cui interno sono presenti cinque diversi livelli territoriali, senza che, in fondo, tra le province superstiti e le nuove città metropolitane vi sia una differenza di funzioni talmente chiara da giustificare la sostituzione delle prime con le seconde.

Va dato atto al Parlamento di aver eliminato, nel testo definitivamente approvato, un rischio di sovrapposizione tra province e città metropolitane.

Nel disegno iniziale, infatti, si prevedeva che le città metropolitane potessero essere istituite anche dalle Regioni a statuto speciale di Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, secondo leggi già approvate,<sup>6</sup> e che altre potessero aggiungersi, in base a un

6 Si tratta di Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari.

procedimento “dal basso”, per iniziativa comunale. Tuttavia, era consentito a una minoranza comunale – variamente calcolata – di sottrarsi dall’entrare a far parte della città metropolitana. In questa evenienza, la città non si sostituiva, ma si aggiungeva, alla provincia. Sarebbe così potuto verificarsi il caso di una ulteriore ipertrofia organizzativa, dovuta alla compresenza di più città metropolitane in un’area non idonea ad assorbire diverse gestioni del territorio, piuttosto che di città e province con territori parzialmente sovrapposti.

Tali rischi, quindi, sono stato evitati, ma non è difficile prevedere che siano stati evitati a prezzo di qualche malumore da parte del “territorio” che prima o poi verrà a galla. Quante probabilità vi sono che alcune province o alcuni comuni lamentino di essere stati tagliati fuori dalla creazione delle città metropolitane? Il pericolo, quindi è palese: ritrovarsi con delle province amorfe, che nessuno riesce a eliminare dalla Carta fondamentale e che prima o poi, approfittando della distrazione e dello scorrere del tempo, riescano a convincere l’Italia che non si può fare a meno di loro. E contemporaneamente ritrovarci con delle città metropolitane in più, gemelle in tutto e per tutto delle province che avrebbero dovuto sostituire e che, magari sotto la pressione proprio degli enti locali, aumentino di numero.

A cosa serve, quindi, la riforma “transitoria” delle province e l’istituzione delle città metropolitane come enti di definitiva sostituzione di alcune province è a chi scrive ancora poco chiaro. Se l’intenzione era semplificare, perché allora non prevedere, laddove il livello comunale non sia sufficiente, la possibilità di consorzi intercomunali, o magari proprio di unioni di comuni, disciplinate dalla stessa legge? Se l’intenzione era ridurre i costi, non sembra che sia stata raggiunta. Gli organi delle 9 città metropolitane esercitano il loro mandato a titolo gratuito, mentre risorse umane e materiali saranno ereditate dalle province che soppianderanno. Trattasi quindi non di risparmio, ma di operazione a costi invariati. Chissà poi che le esigenze amministrative non richiedano nuove risorse, tra qualche tempo.

In termini più generali di programmazione finanziaria, la stessa Corte dei conti ha già osservato, nella apposita audizione in Senato del 16 gennaio scorso, che “la trasformazione delle province in città metropolitane rende necessaria un’operazione di ricalibratura degli obiettivi del patto di stabilità interno”.

In conclusione, anche questa legge, come i precedenti tentativi di modificare la distribuzione verticale del potere nell’ordinamento italiano, sembra frutto, più che di un moto rivoluzionario, di un moto rotatorio: i governi continuano a girare intorno al problema della ripartizione territoriale del potere, affastellando riforme su riforme e livelli di governo su livelli, senza riuscire davvero a guardare in prospettiva.

## IBL Focus

### *CHI SIAMO*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### *COSA VOGLIAMO*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.