

# AREE METROPOLITANE CITTÀ METROPOLITANE

## PIANIFICAZIONE STRATEGICA E GOVERNO DELL'AREA METROPOLITANA

**G. CAMPILONGO**

ARPA Lombardia

---

### 1. ABSTRACT

Le principali cause dei problemi ambientali delle aree metropolitane vanno ritrovate nelle modalità con cui è avvenuta la grande concentrazione di attività e persone e negli elevati livelli di mobilità che per motivi di lavoro, studio, fruizione di servizi ne è scaturita.

Il miglioramento della qualità dell'ambiente e un uso sostenibile delle risorse presuppone l'individuazione di azioni che, per essere efficaci, non possono essere circoscritte all'interno dei confini comunali, ma devono riguardare necessariamente l'area metropolitana.

Nelle precedenti edizioni del rapporto è stata posta una particolare attenzione alle vicende della Città Metropolitana, nuovo ente territoriale, individuato per la prima volta dalla L. 142 del 1990, ente che stenta tuttora a decollare per la mancata condivisione, tra i soggetti interessati alla sua costituzione, in merito a competenze e territorio da gestire.

In questa edizione del rapporto si è voluto invece verificare se, in questa fase di transizione verso la Città Metropolitana, le città centrali hanno ritenuto comunque indispensabile, per raggiungere obiettivi di miglioramento della qualità della vita in generale e dell'ambiente in particolare, attivare forme di collaborazione con i comuni facenti parte dell'area metropolitana.

Il Piano Strategico sembra essere, in questa fase, il mezzo maggiormente orientato a questo scopo, in quanto strumento per il governo delle aree urbane che si basa su una visione di futuro della città condivisa, di lungo periodo e riferita all'area vasta, che può fare proprie anche azioni finalizzate al miglioramento della qualità dell'ambiente, inserite nel contesto di strategie e programmi di sviluppo da perseguire mettendo in relazione e facendo agire attori, interessi, politiche e risorse.

Per quanto riguarda invece l'individuazione delle aree metropolitane e l'istituzione delle Città Metropolitane, la situazione rimane immutata rispetto allo scorso anno, mentre passano da 10 a 15 gli incarichi ad amministratori che hanno come oggetto l'area metropolitana. Sono invece solo 9 su 40 i siti che trattano dell'area metropolitana.

### 2. IL GOVERNO DELLE AREE METROPOLITANE

Con un trend in continua crescita la popolazione mondiale tende a insediarsi prevalentemente nelle aree urbane, intendendo per aree urbane non solo i confini amministrativi delle città ma anche il territorio che le circonda, entro il quale sono tracciate le funzioni che la città non era più in grado di contenere per incompatibilità tra funzioni, squilibri nel mercato edilizio, nuovi stili di vita che comportano la richiesta di nuove abitazioni, nuovo consumo di suolo e aumento dell'uso dell'auto ed entro il quale si verificano le dinamiche tipiche delle aree metropolitane: le intense relazioni tra la città centrale, di grandi dimensioni, caratterizzata dall'alta densità di abitanti e attività e i centri minori. Relazioni legate non solo allo svolgimento delle attività economiche ma anche determinate dalla fruizione dei servizi di varia natura presenti nella città, comprese le attività culturali e ricreative.

Tutto questo genera pesanti situazioni di invivibilità dovute al forte impatto sull'ambiente delle attuali modalità di sviluppo delle aree urbane, in termini di uso di risorse, di riduzione della biodiversità, di inquinamento, di carenza di adeguate infrastrutture e servizi, di congestione da traffico dovuta ad un uso non correttamente pianificato del territorio e di conseguenza dalla

mobilità di persone e cose, che utilizzano modalità di trasporto non appropriate.

Per far fronte a questi problemi occorrono quindi interventi che non si possono limitare all'ambito comunale, ma devono interessare l'intero territorio coinvolto, anche se non sembra ancora matura una cultura che consenta di costruire un soggetto che abbia la propria base nei comuni partecipanti e che sia in grado di far proprie le funzioni che i singoli comuni non possono adempiere da soli.

Per le principali aree metropolitane italiane<sup>1</sup> il legislatore aveva individuato questo nuovo soggetto nella Città Metropolitana, da allora Comuni, Province e Regioni non hanno ancora trovato l'intesa necessaria per istituirla.

Tuttavia, per superare le difficoltà, 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.

Un'altra modalità, in alcuni casi già praticata nei fatti, consiste nell'iniziare ad affrontare alcuni problemi a partire da aggregazioni spontanee di comuni, aspetto di cui si vuole iniziare a dare conto nel presente contributo.

Infatti, dall'esperienza di alcuni casi analizzati nella edizione del rapporto dello scorso anno<sup>2</sup>, sembrerebbe che abbiano maggiori prospettive di successo adesioni spontanee e graduali dei comuni, basate sulla condivisione delle funzioni e degli obiettivi che si vogliono attribuire alla Città Metropolitana.

Inoltre, in alcuni di questi casi, la fase di transizione verso la Città Metropolitana è affidata ad organismi definiti Conferenze Metropolitane, entro cui cominciare a prefigurare e sperimentare il ruolo della futura Città Metropolitana, sia per quanto riguarda la promozione del nuovo ente che per l'esercizio, in via transitoria, di funzioni di competenza della Città Metropolitana.

Per quanto riguarda la situazione relativa alla perimetrazione delle aree metropolitane e alla istituzione delle Città Metropolitane, non si registrano modifiche rispetto a quanto segnalato nelle precedenti edizioni del Rapporto.

### **3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA**

L'ente di governo delle aree metropolitane, la Città Metropolitana, è stato previsto per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla L. 142/90, confermato nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) e inserito nella Costituzione in seguito alla modifica del Titolo V, avvenuta con la L. 3/2001.

Al fine di rendere operative le previsioni introdotte nella Costituzione la legge 131/2003 ha dato mandato al Governo di emanare appositi decreti legislativi. A titolo informativo si ricorda che a seguito di varie proroghe dei termini, nello scorso 2005 il Governo aveva predisposto uno schema di decreto, decaduto in seguito alla scadenza del mandato elettorale.

Infine si segnala una recente proposta del Coordinamento ANCI dei Sindaci delle Città Metropolitane con la quale vengono richieste, per i sindaci delle città metropolitane, funzioni di programmazione territoriale dell'area vasta, nonché della rete di servizi che insistono in tale

---

<sup>1</sup> Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina, Palermo, Cagliari.

<sup>2</sup> AREE METROPOLITANE CITTÀ METROPOLITANE l'individuazione dell'area metropolitana.

area e alcuni poteri straordinari di tipo commissariale soprattutto in tema di opere pubbliche, traffico, mobilità ed inquinamento, sul modello di quanto già avvenuto per alcuni sindaci in anni recenti. (dal sito ANCI)

Per un esame dettagliato delle suddette norme si rimanda alla edizione 2004 del Rapporto<sup>3</sup>. Come ulteriore contributo alla conoscenza delle vicende della Città Metropolitana si riporta di seguito l'intervento, effettuato nel corso del convegno di presentazione del II Rapporto dal Prefetto Balsamo<sup>4</sup>, con il quale vengono ricostruite le vicende giuridico istituzionali di questo ente e illustrati i contenuti del D.Lgs. predisposto dal governo lo scorso anno.

“La questione delle aree metropolitane inizia ad essere dibattuta in Italia a metà degli anni 60, fu l'Università di Pavia, che per prima approfondì questi temi, nel quadro degli studi sull'ordinamento degli enti locali. Il primo disegno di legge del governo risale al 1978, mentre il primo disegno di legge del Ministero degli Interni è del 1983 che, portato in Parlamento, diede luogo all'elaborazione in Commissione di un testo unificato che teneva conto delle diverse proposte parlamentari. Si arriva così all'inizio della X legislatura, quando il Governo pone come elemento centrale del suo programma l'attuazione dell'art. 128 della Costituzione, norma costituzionale, non ancora attuata, che prevede che l'ordinamento degli Enti locali sia definito da una legge generale di principi e non da una normativa di dettaglio come quella ereditata dal regime prerепubblicano. Ovviamente fu chiaro che il problema del governo delle aree metropolitane, che in altri paesi d'Europa era stato affrontato e risolto positivamente, era un elemento centrale di questa azione riformatrice e il dibattito che era stato avviato e portato avanti aveva fatto emergere chiaramente, sia pure in forma schematica, tre possibili soluzioni: la prima, prevedeva la creazione di un ente istituzionale deputato a governare l'area metropolitana, caratterizzato da tutti gli elementi tipici di un ente territoriale; la seconda, di rimettere al sistema degli Enti Locali, già presenti sul territorio, la possibilità di organizzarsi con forme autonome associative e di cooperazione, liberamente scelte, che dessero risposta ai problemi della conurbazione; la terza, astrattamente praticabile, consisteva nel prevedere un'azione di coordinamento, con disponibilità finanziaria e poteri di programmazione, da parte dello Stato o delle Regioni nei confronti dell'operatività dei singoli Enti Locali presenti sul territorio, che mantenevano comunque la loro autonomia. Scegliere fra una di queste ipotesi comportava problemi di carattere costituzionale, questo è stato l'elemento di difficoltà cui si è andò incontro in quegli anni fino alle modifiche costituzionali del 2001 che, anticipo, non hanno comunque risolto completamente il problema. La modifica della costituzione origina dalla potenziale sovrapposizione di ruolo fra qualunque forma di governo metropolitano e il ruolo istituzionale della Provincia, in quanto l'autorità metropolitana è chiamata a svolgere un ruolo istituzionale nell'esercizio di funzioni che attengono ad un'area vasta intercomunale, di competenza della Provincia. Il nostro ordinamento costituzionale recitava, infatti, all'art 114, che la Repubblica si ripartisce in Comuni, Province e Regioni. Prima della modifica della Costituzione del 2001 questa norma è stata sempre interpretata nel senso che qualunque segmento del territorio nazionale dovesse necessariamente far parte sia del territorio di un comune che del territorio di una provincia che del territorio di una regione, in altri termini non poteva esistere un territorio che ricomprendesse solo 2 o 1 di questi livelli. Inoltre, l'art. 128 della Costituzione, nell'affidare l'ordinamento degli enti locali a una legge generale dello Stato, era interpretato da tutti nel senso che il modello di questi enti doveva essere un modello generale, uniformemente disciplinato, per cui era dubbio che costituzionalmente potesse operarsi una definizione di funzioni diversificata per una provincia che avesse connotazioni di Città Metropolitana. Altri problemi nascevano dal fatto che l'istituzione dell'ente di governo metropolitano richiedeva un'azione di

<sup>3</sup> AREE METROPOLITANE CITTÀ METROPOLITANE fonti giuridiche - problematiche aperte.

<sup>4</sup> Direttore Centrale delle Autonomie, Dipartimento Affari interni e territoriali del Ministero degli Interni, con competenze di ordinamento degli Enti locali.

coordinamento forte nel sistema istituzionale preesistente, perché ovviamente si trattava di costituire una realtà nuova in un sistema esistente, questo significava oltretutto che bisognava, era avvertito da tutti, incidere su 2 profili fondamentali e cioè il profilo sulle circoscrizioni provinciali, attraverso la possibilità di modifica delle circoscrizioni provinciali e il profilo delle circoscrizioni comunali attraverso la modifica, frammentazione, aggregazione dei comuni preesistenti, ovviamente questo creava un problema perché per ciascuno di questi 2 tipi di interventi la Costituzione definiva un procedimento autonomo e individuava dei presupposti di costituzionalità rigidi: per la modifica delle circoscrizioni provinciali la Costituzione, all'art. 133, prevedeva e prevede, perché non è stato modificato, che l'iniziativa debba essere assunta dai Comuni quindi la legge dello Stato non potrebbe intervenire in materia se non sulla base di un'iniziativa dei Comuni, vedremo come questo ha avuto delle conseguenze sul problema della costituzione delle Città Metropolitane, analogamente la variazione delle circoscrizioni comunali, che è affidata alla potestà legislativa della Regione è subordinata al sentire le popolazioni interessate che, nella giurisprudenza costituzionale, significa svolgere un referendum popolare nell'ambito delle popolazioni soggette alla variazione, in altri termini il sistema di governo metropolitano, oltre a porre dei problemi con le norme costituzionali, implicava dei subprocedimenti che andavano a coinvolgere dei soggetti istituzionali in posizione di autonomia e quindi erano esposti a un rischio di incertezza, in altri termini la condivisione doveva essere operata su un progetto che necessariamente doveva essere unitario e organico con una serie di soggetti istituzionali o di altro tipo come le popolazioni, che non hanno una certezza di orientamento e che possono subire nel tempo evoluzioni. Questo è il quadro delle difficoltà che giustifica o comunque dà conto del fatto che questo problema è rimasto irrisolto per tanto tempo.

La Legge 142 tentò di risolvere il problema con un artificio giuridico, la provincia era configurata come autorità metropolitana e assumeva la denominazione di Città Metropolitana, la Provincia non era soppressa, ma era essa stessa che evolveva. La norma prevedeva inoltre un meccanismo di attribuzione a una serie di soggetti istituzionali di sedimenti di intervento, così la Regione era identificata come l'Ente che deve delimitare, diceva la norma, sentiti i Comuni, ecco questo è il primo aspetto: un sentito soltanto, non un'intesa né tanto meno una forma di coinvolgimento diverso, quindi insomma una soluzione che affidava, dall'alto, la scelta alla Regione, scelta che ovviamente era ancora più appesantita in capo alla Regione perché doveva, non solo delimitare l'area metropolitana ma andare a individuare le funzioni del governo metropolitano quindi fare un'operazione selettiva nel suo ambito e procedere poi al riassetto delle circoscrizioni comunali, un riassetto che doveva essere operato prima della costituzione dell'autorità metropolitana, per il quale addirittura la norma, prevedeva che dovessero soltanto essere sentiti i Comuni, quindi con dubbi di costituzionalità, perché come ho detto prima l'art. 133 della Costituzione prevede una forma di referendum per le variazioni di circoscrizioni. La prima scelta fu quindi quella di puntare sull'Ente Regione le cui determinazioni si combinavano con quelle dello Stato. Veniva anche previsto poi che tutto questo fosse riassunto da un provvedimento riadattato dallo Stato, che lo Stato potesse in caso di inadempienza delle Regioni intervenire in via surrogatoria e io ricordo che su questo tema, quando si cominciò ad avvertire che le Regioni non erano in grado di procedere agli adempimenti che loro la legge affidava ci furono delle riunioni alla Presidenza del Consiglio per esaminare se si doveva procedere a questo intervento surrogatorio, ma ovviamente l'esito di queste riunioni fu quello di non procedere in questo senso, era insomma pura astrattezza quella di pensare che un processo così complesso potesse essere gestito in via surrogatoria dall'alto centralmente da una struttura che era lontana dai problemi del territorio, che erano ovviamente diversi rispetto alle varie realtà.

Questo contesto portò alle nuove norme del 1999, si capì, infatti, che la scelta del 1990 di cercare di calare dall'alto un modello unitario di costituzione del governo dell'area metropolitana non era praticabile e in linea con la ratio delle modifiche della 142, che proprio in quegli anni furono portate avanti. Si puntò quindi tutto sugli Enti Locali presenti sul territorio, facendo na-

scere il processo costitutivo dalla realtà territoriale, dal quadro istituzionale. Si cominciò a dire che era sempre la Regione che doveva delimitare l'area metropolitana, ma doveva farlo in conformità a quanto deliberato dagli Enti Locali interessati, poi il procedimento fu costruito attraverso un'iniziativa congiunta del Sindaco del capoluogo interessato e del Presidente della Provincia che iniziavano una comune elaborazione progettuale congiunta per poi convocare una Conferenza dei Rappresentanti degli Enti Locali interessati, facenti parte dell'area, che dovevano dibattere individuare e discutere i contenuti dello Statuto che avrebbe dovuto definire l'assetto non solo funzionale ma anche ordinamentale della città metropolitana e, una volta raggiunta un'intesa, portarlo alla deliberazione degli Enti Locali e al referendum. Si è cercato cioè di anticipare il momento di coinvolgimento degli Enti Locali e delle rispettive popolazioni nella fase costitutiva in modo che su di esso si portassero anche i provvedimenti di variazione delle circoscrizioni dei comuni che il procedimento complessivo richiede. Anche questa soluzione non ha avuto esito, per due motivi: perché puntava su un'aspettativa di intesa/cooperazione tra due soggetti che obiettivamente sono controinteressati sul problema: il Presidente della Provincia e il Sindaco del Comune capoluogo, ma non solo per questo, anche perché era un procedimento che pensava di poter costruire il processo costitutivo sulla base di un unanime consenso di tutti i variegati soggetti coinvolti e ovviamente siccome gli interessi in gioco sono tanti si è visto subito che si è trattato di un'aspettativa utopistica, in questi anni, infatti, è stato accantonato il problema e all'accantonamento del problema ha anche inciso e influito il fatto che nel 2001 è sopravvenuta la modifica costituzionale, perché a quel punto si è capito che c'erano delle forti novità per cui quel disegno che era stato partorito appena un anno prima, il Testo Unico è del 2000, doveva essere accantonato nella attesa di capire che cosa diceva di nuovo la Costituzione. Le modifiche alla Costituzione hanno sciolto alcuni nodi fondamentali sui quali si erano arrovellati studiosi e politici negli anni in cui il quadro costituzionale nulla diceva in ordine al governo metropolitano. Il nuovo art. 114 fa una scelta chiara e ambiziosa, una scelta di campo, cioè crea un parallelismo assoluto fra la Città Metropolitana e gli altri Enti Locali e addirittura la Regione. Si parte quindi da Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e Stato, tutti posti in posizione di pari ordinazione, tant'è che vengono tutti definiti enti autonomi e tutti definiti con potere Statutario, di poteri propri, di risorse proprie, per tutti questi enti, quindi anche per la Città Metropolitana, viene definita la competenza esclusiva dello Stato a definire la materia elettorale, la definizione degli organi di governo e le funzioni fondamentali, tutti questi Enti e quindi anche la Città Metropolitana vengono dotati di una potestà normativa propria a livello costituzionale nella materia dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni, tutti questi enti ed anche alla Città Metropolitana vengono, dall'art. 119 della Costituzione, resi destinatari di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, di risorse proprie di compartecipazione a tributi erariali secondo quel federalismo fiscale che è nelle prospettive della norma Costituzionale. La nuova Costituzione non risolve però esplicitamente la questione del rapporto fra Città Metropolitana e Provincia, che abbiamo visto all'inizio, ma è possibile in via induttiva ricavare la soluzione di questo problema in quanto aver previsto la Città Metropolitana come ente necessario, non più come ipotesi costruita dal legislatore ordinario, ma aver previsto l'obbligo del legislatore di realizzare il governo metropolitano pone in una condizione di pariteticità costituzionale il rapporto tra la Città metropolitana e la Provincia e ciò perché sostanzialmente tra le due entità c'è una sovrapposizione inevitabile di ruolo è possibile ragionevolmente ritenere che, avendo la Costituzione fatto riferimento ai due enti, implicitamente ha voluto affermare che laddove si va a costituire l'uno, l'altro deve venir meno perché altrimenti si determinerebbe una situazione di irrazionalità organizzativa non ammissibile.

Questo orientamento è stato tradotto in seno alla bozza del Decreto Legislativo, varato dal Consiglio dei Ministri in seguito alle modifiche costituzionali del 2001. Le scelte effettuate sono state quelle di semplificare al massimo il procedimento, cercare di renderlo attivabile in maniera disgiunta nei vari casi cosicché ogni area metropolitana potesse avere un percorso anche temporalmente distinto dalle altre, non necessariamente occorre arrivare a quella uto-

pia che veniva immaginata dalla 142/90 che alla scadenza dei 24 mesi dall'entrata in vigore della legge venissero adottati dal Governo contestualmente una serie di Decreti Legislativi istitutivi delle città metropolitane, eliminare la regolamentazione puntuale, dettagliata, specifica del procedimento, laddove è possibile, fissare un profilo più pragmatico, delle grandi linee sulle quali poi lasciare ampi margini alla realtà di operare, perché i problemi delle diverse aree metropolitane, di questo ci siamo accorti durante i 15 anni di tentativi, sono problemi profondamente diversi, non è possibile immaginare un percorso unitario. L'altro punto di forza della scelta di questo Decreto Legislativo è quello di puntare sul comune capoluogo, in altri termini identificare chiaramente la responsabilità del procedimento istitutivo, il comune capoluogo, come ente istituzionale, che ha la responsabilità maggiore dei problemi delle aree metropolitane in questo momento perché su di esso fanno carico questi problemi, come anche ente esponenziale della collettività locale più rilevante e significativo deve assumere e guidare tutto il processo programmatico, infatti, la norma dice che la proposta di costituzione della città metropolitana è presentata dal Sindaco del comune capoluogo dell'area metropolitana, di intesa con i Comuni che vengono a far parte dell'area, quindi sostanzialmente si immagina che il Comune capoluogo attivi una serie di attività di concertazione con i comuni della sua area, individuando quelli da coinvolgere. Le modalità di concertazione sono rimesse integralmente alla sua discrezionalità e si potrà far luogo all'istituzione di Conferenze permanenti rapporti bilaterali singoli con singoli enti, trattative, negoziazioni allargate per aree geografiche, insomma qualunque modalità attuativa potrà essere buona purché possa portare al risultato, perché sostanzialmente il problema dei Comuni dell'area metropolitana è quello di uscire da un dilemma che li stringe sempre più: da una parte non perdere l'autonomia di cui essi godono e quindi il sospetto col quale guardano a qualunque processo istitutivo, ma a fronte di questo c'è un altro rischio per i Comuni dell'area periferica e cioè il rischio della marginalizzazione della loro presenza istituzionale e del loro ruolo e questo è quello che è già avvenuto in parte, ci sono Comuni nelle aree metropolitane che nell'800 avevano un'esatta identificazione culturale economica e sociale e che l'hanno persa perché sono diventate periferie e quindi una negoziazione guidata e promossa da parte del comune capoluogo che deve portare a una condivisione. Se si arriva a questa intesa verranno acquisiti i pareri della Regione e della Provincia, i cui ruoli sono meno incisivi che in passato ma d'altra parte, dopo 15 anni di tentativi ed esperienze senza risultati, necessariamente bisognava puntare su un Ente che guidasse chiaramente il processo costitutivo, quindi la Regione e la Provincia esprimono una loro valutazione, la Regione delimita l'area metropolitana, su proposta dei Comuni, con un ruolo che non ha effetti interdittivi, non può averne, si tratta di esprimere valutazioni su un progetto che viene presentato, dopodiché se i Comuni (capoluogo e contermini) deliberano conformemente, la proposta viene trasmessa al Governo e diventa un disegno di legge governativo sul quale il Parlamento avrà un ampio spazio di approfondimento e di valutazione e questo perché abbiamo introdotto una novità, con la proposta di delimitazione e di costituzione della Città Metropolitana sono contenuti anche degli elementi innovativi e cioè: il riparto delle funzioni diverso da quelle fondamentali, l'ipotesi del riparto, l'ipotesi di riarticolazione dei Comuni e poi degli strumenti, dice la norma, in grado di garantire il coordinamento, l'esercizio coordinato, dell'attività normativa della Città Metropolitana e dei comuni in essa ricompresa e una gestione coordinata delle risorse attraverso ordinamenti finanziari e contabili della Città Metropolitana e dei Comuni che siano coerenti e compatibili, questo perché, perché avendo elevato la Città Metropolitana a ente istituzionale dotato di proprie risorse un problema grosso che si pone dalla scelta costituzionale del 2001 è quello di creare dei meccanismi attraverso i quali ci sia un dialogo, la cooperazione fra la Città Metropolitana e i Comuni in essa ricompresi perché rimangono Comuni con tutto il patrimonio di autonomia che la Costituzione gli riconosce, è importante che si costruisca attraverso lo Statuto della Città Metropolitana un meccanismo che garantisca l'economicità complessiva e la chiarezza dei ruoli reciproci e anche la possibilità che la Città Metropolitana incida e diriga in maniera rispettosa dell'autonomia il processo gestionale di governo dei Comuni stessi. Queste sono le

linee, il Decreto è stato varato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, la delega è in scadenza quindi si dovrà rinnovare, però è un primo approccio che valorizza un'esperienza che si è consolidata in questi anni.

Volevo accennare brevemente al problema della questione di Roma capitale e Roma Città Metropolitana, sappiamo che Roma è ricompresa fra le aree metropolitane, sappiamo che sin dalle modifiche costituzionali del 2001 è stata introdotta una norma che prevede un ordinamento speciale per Roma capitale d'Italia, questa norma ha creato dei problemi abbastanza complessi e delicati perché l'ordinamento veniva rimesso alla legge dello Stato, veniva anche ipotizzata la possibilità che questo ordinamento coprisse anche l'area normativa non si capisce bene se estesa fino all'intervento legislativo. Un problema sul quale bisognerà molto ragionare è se in questa specialità dell'ordinamento di Roma capitale, previsto già dalla nuova Costituzione, i problemi non sono assorbiti integralmente dalla formula di Roma capitale".

#### **4. LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA**

Le aree urbane cui il rapporto fa riferimento sono diventate in questa edizione ventiquattro in quanto sono state prese in considerazione tutte le città con più di 150.000 abitanti.

Dalle informazioni acquisite tramite i siti internet e da contatti diretti con funzionari comunali si è tentato di effettuare una prima panoramica delle iniziative messe in campo dalle suddette città per affrontare le problematiche che riguardano il loro territorio e l'area vasta in cui si collocano, coinvolgendo i comuni che ne fanno parte.

Lo strumento su cui vogliamo concentrare l'attenzione in questa edizione del rapporto e che, tra l'altro, sta avendo una crescente diffusione tra le principali città, non solo italiane, è il Piano Strategico. "Il Piano Strategico è innanzitutto un processo di governance che mette insieme attori e politiche, seleziona obiettivi di governo, avvia processi concertati di trasformazione territoriale e mobilità investitori economici in un quadro di competitività sovra locale. Ma soprattutto individua una visione di futuro delle città condivisa, di lungo periodo e di area vasta.

Per fare questo il Piano costruisce reti e patti tra soggetti nella città e promuove alleanze tra città, delineando strategie di respiro internazionale volte a rafforzare i sistemi locali urbani.

Sono ormai ventisei<sup>5</sup> le città italiane che si stanno dotando di un Piano Strategico per il governo del territorio e altre stanno perfezionando l'adesione alla associazione che le rappresenta, La Rete delle Città Strategiche (ReCS).

La Rete è un'iniziativa che unisce le città italiane che adottano il Piano Strategico come strumento innovativo per governare i processi di sviluppo dei loro territori.

L'iniziativa, promossa dal Sindaco di Firenze, è stata immediatamente accolta da altre sei città italiane (La Spezia, Pesaro, Torino, Trento, Venezia e Verona) che il 16 ottobre 2003 hanno firmato un Protocollo di Intesa costituendosi gruppo promotore per l'avvio del progetto. L'iniziativa ha visto fin da subito l'importante sostegno e contributo dell'ANCI e dell'ufficio europeo IDEALI (Identità Europea per le Autonomie Locali Italiane) sede dell'ANCI e delle altre a Autonomie Locali a Bruxelles.

La Rete ha sede nella città il cui Sindaco è designato Presidente, mentre a Firenze è situato il coordinamento delle attività della Rete. Un contributo operativo è inoltre assicurato dall'ufficio di IDEALI, per lo sviluppo di una dimensione europea della Rete e per curarne gli aspetti di comunicazione.

Gli obiettivi che le Rete si propone di perseguire riguardano:

- la diffusione della pianificazione strategica quale modello di governance locale;

---

<sup>5</sup> Torino, Verona, Venezia, Bolzano, Trento, Asti, Cuneo, La Spezia, Piacenza, Ferrara, i Comuni copparesi (Ferrara), Jesi, Firenze, Prato, Pesaro, Perugia, Terni, Napoli, Caserta, Bari, Brindisi, Barletta, Lecce, Catania, Olbia, Carbonia, Cagliari.



- la gestione del governo metropolitano per passare in modo adeguato dalla pianificazione delle strategie alla loro attuazione;
- la promozione del “prodotto città” e dei servizi urbani sui quali i governi del territorio scommettono il proprio futuro;
- il benchmarking<sup>6</sup> tra le esperienze di pianificazione strategica in Europa;
- il rafforzamento del “punto di vista” delle città in Europa;

La ReCS intende raggiungere queste finalità tramite lo strumento della cooperazione tra le Città, italiane ed europee, dell’informazione sul dibattito in Europa e gli orientamenti comunitari in materia di politiche urbane, ed attraverso il sostegno di un Comitato scientifico che orienta l’azione della rete e ne valuta la qualità.

Il fenomeno delle reti nasce su impulso delle istituzioni comunitarie, in primis la Commissione, al fine di promuovere l’attuazione delle politiche comunitarie sul territorio, attraverso i governi locali. Ciò è avvenuto e avviene tuttora in molti campi, dalla cultura alle infrastrutture, dall’economia all’ambiente. Le città hanno così incrociato altri attori partecipanti alle reti, come le imprese, i centri di ricerca, le università, le province, le regioni, assumendo la metodologia del partenariato e della consultazione permanente per una programmazione condivisa. Inoltre, dalla fine degli anni ‘80 alcune città in Europa si sono poste l’obiettivo di una crescita che andasse oltre l’arco temporale rappresentato dal periodo elettorale amministrativo e che riuscisse a dare una prospettiva di sviluppo in molti ambiti, da quello culturale a quello edilizio, alla costruzione di luoghi di aggregazione, a nuove infrastrutture in grado di collegare più efficacemente la città alle grandi reti di trasporto proiettandole in una dimensione nazionale e internazionale. Così le esperienze di pianificazione strategica hanno migliorato l’efficacia delle politiche urbane, a fronte di scenari di cambiamento e a vantaggi localizzativi che necessitano di continue rivalutazioni.

Per passare in modo adeguato dalla “pianificazione delle strategie” alla “applicazione delle strategie”, la rete europea delle città con piani strategici può affrontare, in un tavolo “intermetropolitano” di livello europeo, con un approccio di benchmarking, la problematicità del rapporto tra “il governo” (inteso come disegno e meccanismo istituzionale più adatto a governare) e “il governare” (l’azione volta a raggiungere gli obiettivi prefigurati)”. (dal sito ReCS)

Si è proceduto quindi ad esaminare la situazione delle 24 città, con l’intenzione di verificare la presenza di obiettivi ambientali e il coinvolgimento dei comuni facenti parte dell’area metropolitana nella formazione del piano.

Per ogni città dotata di Piano Strategico o con il processo di redazione avviato sono state ricercate le seguenti informazioni:

- coinvolgimento dei comuni dell’area come territorio di riferimento per una valutazione delle problematiche e delle possibili risposte;
- coinvolgimento dei comuni dell’area come soggetti che partecipano in prima persona al processo di pianificazione strategica;
- la presenza di obiettivi rispetto al governo dell’area metropolitana;
- le principali problematiche ambientali affrontate.

I risultati sono stati sintetizzati nella tabella seguente ed esposti contestualmente ad altre informazioni di carattere generale nel testo contenuto nell’allegato CD.

Si sottolineano solo due aspetti emersi: la proposta di costituire Conferenze Metropolitane e di trasformare le circoscrizioni comunali in Municipi che erano già stati individuati nel rapporto dello scorso anno come primi passi verso l’istituzione della Città Metropolitana.

<sup>6</sup> In questo caso il benchmarking è lo strumento per aumentare la qualità e l’efficienza della pianificazione strategica puntando sugli standard dei soggetti simili considerati migliori.



<b>PIANIFICAZIONE STRATEGICA: SITUAZIONE NELLE 24 CITTÀ</b>					
CITTÀ	SITUAZIONE	COMUNI INTERESSATI COME TERRITORIO	COMUNI COINVOLTI NELLA PIANIFICAZIONE	OBIETTIVI RELATIVI ALLA ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA	OBIETTIVI AMBIENTALI
<b>Torino</b>	Piano vigente	23	23	Istituire la Conferenza Metropolitana e agenzie specializzate con il compito di governare specifiche politiche o di gestire alcuni servizi. Struttura policentrica dell'area metropolitana: città di città.	Sostenibilità delle azioni di piano. Agenda 21 metropolitana. Tutela e messa a sistema delle aree verdi, realizzazione corridoi ecologici, riqualificazione ambientale dalle aree agricole, gestione delle acque, contenimento del consumo dei suoli, permeabilità dei suoli, impiego di fonti energetiche rinnovabili, gestione rifiuti.
<b>Milano</b>	=	=	=	=	=
<b>Brescia</b>	=	=	=	=	=
<b>Verona</b>	Piano vigente	23	23	Consulta Metropolitana	Sostenibilità delle azioni di piano. AG 21. Gestione rifiuti, risparmio energetico, sistema metropolitano di trasporti pubblici, cintura verde intorno alla città, logistica di città, gestione integrata del sistema del verde della città metropolitana, sistema trasporti città metropolitana.
<b>Venezia</b>	Piano vigente	25	=	Istituire la Città Metropolitana. Rafforzare la dimensione metropolitana del sistema veneziano dell'area centroveneta (PATREVE). Realizzare la riforma degli assetti del comune attraverso l'istituzione delle Municipalità.	Sostenibilità delle azioni di piano. Energie alternative, razionalizzazione dei consumi energetici, riduzione dell'inquinamento. Educazione ambientale. Riorganizzare e ottimizzare raccolta, riciclaggio e smaltimento rifiuti. Riqualificare, valorizzare e sviluppare il patrimonio naturalistico. Tutelare l'acqua in termini qualitativi e quantitativi.
<b>Padova</b>	=	=	=	=	=
<b>Trieste</b>	=	=	=	=	=
<b>Genova</b>	Piano vigente	=	=	Trasformazione delle circoscrizioni in municipi per favorire l'istituzione della Città Metropolitana.	Sostenibilità delle azioni di piano. Integrazione della componente ambientale. Risanamento idrogeologico, percorsi ciclopedonali, aree verdi, rifiuti, rumore, riuso delle aree ind. dismesse con attività compatibili.

segue

CITTÀ	SITUAZIONE	COMUNI INTERESSATI COME TERRITORIO	COMUNI COINVOLTI NELLA PIANIFICAZIONE	OBIETTIVI RELATIVI ALLA ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA	OBIETTIVI AMBIENTALI
<b>Parma</b>	=	=	=	=	=
<b>Modena</b>	=	=	=	=	=
<b>Bologna</b>	=	=	=	=	=
<b>Firenze</b>	Processo avviato	8	8	Coordinamento piani strutturali dei comuni dell'area.	Sostenibilità delle azioni di piano. AG21. Miglioramento della mobilità e del trasporto pubblico. Creare un sistema di verde pubblico urbano e metropolitano.
<b>Prato</b>	Processo avviato	=	=	=	Sostenibilità delle azioni di piano. Gestione dei rifiuti, energia, emissioni atmosferiche, consumo e ciclo dell'acqua, consumo di suolo e verde, mobilità.
<b>Livorno</b>	=	=	=	=	=
<b>Roma</b>	=	=	=	=	=
<b>Napoli</b>	Processo avviato	Si	=	=	Sostenibilità delle azioni di piano. AG 21. Sicurezza geologica e sottosuolo, risparmio energetico, smaltimento dei rifiuti, energia, regolamentazione dei consumi delle risorse ambientali.
<b>Foggia</b>	=	=	=	=	=
<b>Bari</b>	Processo avviato	Si	Si	Cercare la condivisione per anticipare temi e sviluppare idee in relazione alla istituzione della Città Metropolitana.	Sostenibilità delle azioni di piano. Tutela e valorizzazione dell'ambiente in ambito metropolitano.
<b>Taranto</b>	=	=	=	=	=
<b>Reggio Calabria</b>	=	=	=	=	=
<b>Palermo</b>	Processo avviato	Si	=	=	Utilizzazione più razionale dei veicoli privati, con conseguente riduzione dell'inquinamento e risparmio energetico; Individuazione di modi e sistemi di trasporto sostenibile, alternativi al trasporto privato.
<b>Messina</b>	=	=	=	=	=
<b>Catania</b>	Processo avviato	8	8	=	Politiche ambientali non meglio specificate.
<b>Cagliari</b>	Processo avviato	16	16	=	Nel PUM collegato: riduzione inq. aria e rumore.

## 5. L'AREA METROPOLITANA NEI SITI DEGLI ENTI E NEGLI INCARICHI DI GOVERNO

Anche in questa edizione del rapporto abbiamo voluto verificare l'interesse da parte di comuni, province e regioni alle problematiche riguardanti le aree metropolitane.

La ricerca è stata effettuata, in maniera indiretta, attraverso i siti internet degli enti interessati utilizzando due indicatori:

- la presenza di informazioni inerenti aree e città metropolitane;
- la presenza della tematica negli incarichi di governo.

Dai risultati ottenuti emerge che in 15 siti su 40 sono presenti informazioni su aree e città metropolitane, sia in appositi spazi dedicati, sia in singoli documenti o notizie.

Solo in tre casi (comune di Firenze e province di Milano e Bologna) si riscontrano spazi dedicati con accesso diretto dalla home page del sito.

Il sito del **Comune di Firenze**, sotto la voce Area e Città Metropolitana, curata dall'ufficio area metropolitana e decentramento, contiene informazioni su tutte le aree metropolitane italiane previste dalla vigente legislazione, le fonti normative, una rassegna stampa, il dibattito per l'attuazione della delega e un'ampia bibliografia sull'argomento.

Il sito della **Provincia di Milano** contiene notizie sul territorio della provincia/area metropolitana, in particolare lo spazio si articola in informazioni sui comuni in rete (indirizzi e servizi), sul territorio della provincia (popolazione, territorio, infrastrutture, sistema economico, mercato del lavoro, formazione, innovazione, ricerca scientifica) un osservatorio internet (per monitorare lo sviluppo della comunicazione via internet dei comuni) e sul piano strategico "la città di città" (rimandando, tramite link, ad un apposito sito).

Nel sito della **Provincia di Bologna**, sotto la voce Conferenza Metropolitana, si da conto delle attività svolte in merito al tema del governo dell'area metropolitana e in particolare alla concreta attività di concertazione posta in atto tra i soggetti aderenti alla Conferenza (provincia e quasi tutti comuni che ne fanno parte), riguardanti le principali tematiche metropolitane. Le informazioni contenute nel sito si articolano in riferimenti normativi, documenti e attività della Conferenza.

In altri tre casi (comune di Genova e regioni Piemonte ed Emilia Romagna) le informazioni sono contenute sotto voci non direttamente presenti sulla home page.

Nel sito del **Comune di Genova**, sotto la voce area vasta, contenuta in aree tematiche, si richiama la necessità di una pianificazione di area vasta di cui deve necessariamente far parte il territorio dell'area metropolitana.

Nel sito della **Regione Piemonte** è possibile trovare, in statistiche e dati, una perimetrazione dell'area metropolitana.

Nel sito della **Regione Emilia Romagna**, in territorio per l'abitare e poi in territorio, vengono illustrate le politiche che la Regione intende attuare per dare opportunità e risolvere i problemi delle proprie aree urbane, partecipando anche a reti europee di città ed aree metropolitane e a progetti transnazionali.

Attraverso il motore di ricerca si trovano infine documenti e notizie che citano o riguardano l'area metropolitana nei siti dei comuni di **Torino, Venezia, Bologna, Roma e Bari**.

Per quanto riguarda invece le aree metropolitane di **Catania, Messina e Palermo**, sottoposte ad una specifica normativa regionale, antecedente la L. 142/90, che ne prevede l'operatività all'interno delle rispettive province regionali, si rileva la presenza di informazioni solamente nei siti delle tre province, in particolare in quello di Catania, dove si possono trovare informazioni sull'area e sulle competenze della Provincia a riguardo.

Per quanto riguarda invece gli incarichi di governo aumentano gli amministratori che hanno nelle deleghe attribuite, in forma esplicita, anche l'area e/o la città metropolitana.

I comuni, di **Torino, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari**, hanno attribuito una specifica competenza agli amministratori, mentre tra le province risultano avere deleghe in materia **Milano, Venezia, Bologna, Catania, Messina, Palermo**.

Solo una regione, la **Toscana**, ha affidato ad un membro della Giunta la competenza in materia di aree e città metropolitane.

<b>L'AREA METROPOLITANA NEI SITI DEGLI ENTI 2006</b>			
AREA METROPOLITANA	SITO COMUNE	SITO PROVINCIA	SITO REGIONE
<b>Torino</b>	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	<b>SI</b> in statistiche e dati (pubblicata una perimetrazione dell'area di 53 comuni)
<b>Milano</b>	NO	<b>SI</b> in home page (si accede a informazioni sul territorio e al piano strategico "la città di città").	NO
<b>Venezia</b>	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	NO
<b>Trieste</b>	NO	NO	NO
<b>Genova</b>	<b>SI</b> in aree tematiche (si accede a area vasta e quindi alle nuove proposte sull'A M)	NO	NO
<b>Bologna</b>	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	<b>SI</b> in home page (conferenza metropolitana)	<b>SI</b> in il territorio e l'abitare (si accede a territorio e poi a governance metropolitana)
<b>Firenze</b>	<b>SI</b> in home page (si accede a Area e Città Metropolitana, dove è presente una ampia documentazione su tutte le aeree metropolitane)	NO	NO
<b>Roma</b>	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	NO
<b>Napoli</b>	NO	NO	NO
<b>Bari</b>	(dal motore di ricerca documenti che fanno riferimento all'A M)	NO	NO
<b>Palermo</b>	NO	<b>SI</b> (solo riferimenti alle competenze)	NO
<b>Messina</b>	NO	<b>SI</b> (solo riferimenti alle competenze)	NO
<b>Catania</b>	NO	<b>SI</b> in provincia, funzioni, aree territoriali (si accede a area metropolitana)	NO
<b>Cagliari</b>	NO	NO	NO

<b>L'AREA METROPOLITANA NEGLI INCARICHI DI GOVERNO 2006</b>			
AREA METROPOLITANA	COMUNE	PROVINCIA	REGIONE
<b>Torino</b>	Decentramento e area metropolitana (assessore)	=	=
<b>Milano</b>	=	Progetto speciale per il piano strategico dell'area metropolitana (assessore)	=
<b>Venezia</b>	Città Metropolitana (sindaco)	Provincia metropolitana (presidente)	=
<b>Trieste</b>	Aree metropolitane (vice sindaco)	=	=
<b>Genova</b>	Area vasta (assessore)	=	=
<b>Bologna</b>	Area metropolitana (assessore)	Governo metropolitano (presidente) (lo scorso anno era presente anche: Progetto Città Metropolitana - vice presidente)	=
<b>Firenze</b>	Città Metropolitana (vice sindaco)	=	Rapporto con gli enti locali, aree metropolitane e città metropolitana (assessore)
<b>Roma</b>	Coordinamento metropolitano (assessore)	=	=
<b>Napoli</b>	=	=	=
<b>Bari</b>	Area e Città Metropolitana (sindaco)	=	=
<b>Palermo</b>	=	Area Metropolitana (assessore)	=
<b>Messina</b>	(lo scorso anno era presente: Politiche per lo sviluppo economico della Città Metropolitana - assessore)	Area Metropolitana ed altri organismi sovracomunali (assessore)	=
<b>Catania</b>	=	Funzioni metropolitane (assessore)	=
<b>Cagliari</b>	=	=	=

## 6. CONCLUSIONI

La situazione relativa alla istituzione delle Città Metropolitane, è rimasta immutata rispetto allo scorso anno, tuttavia la necessità di un governo di area vasta ha comunque portato diverse città italiane a sperimentare strumenti di vario tipo.

Quello di cui ci siamo occupati in questa edizione del rapporto e che, tra l'altro, sta avendo una crescente diffusione tra le principali città, non solo italiane, è il Piano Strategico.

Rispetto ai tradizionali strumenti di programmazione e di pianificazione il piano strategico sembra essere il mezzo che attualmente può dare maggiori risultati in quanto: fa riferimento all'area vasta e si basa sulla adesione spontanea di vari soggetti, pubblici e privati, che s'impegnano a raggiungere gli obiettivi sottoscritti, finalizzati a migliorare la qualità del proprio territorio.

In merito all'indagine effettuata si evidenziano i seguenti aspetti:

- *Governo dell'area metropolitana.* In alcuni piani ritroviamo la proposta di costituire Conferenze Metropolitane e di trasformare le circoscrizioni comunali in Municipi, proposte che erano già state individuate nel rapporto dello scorso anno come primi passi verso l'istituzione della Città Metropolitana.
- *Partecipazione dei comuni limitrofi alla formazione del piano.* In generale il territorio dei comuni contermini rientra nell'area vasta individuata dal piano, ma solo in pochi casi i comuni sono coinvolti nel processo di pianificazione e gestione del piano.
- *Contenuti ambientali.* Quasi tutti i piani fanno riferimento alla necessità di perseguire lo sviluppo sostenibile e in alcuni casi è stato ritenuto opportuno adottare anche un processo di Ag 21, altri obiettivi ricorrenti riguardano la tutela del verde, la gestione dei rifiuti, la mobilità.

Si anticipa infine che le tematiche evidenziate saranno analizzate in dettaglio nelle prossime edizioni del rapporto.

## 7. SITI INTERNET CONSULTATI

(nei mesi di agosto e settembre del 2006)

Siti delle città e delle relative province e regioni di appartenenza.

<http://www.anci.it> ANCI (associazione nazionale comuni italiani)

<http://www.recs.it/it/index.php> RECS (Rete delle città strategiche)

<http://www.torino-internazionale.org>

<http://www.firenze2010.org/>

<http://www.pianostrategico.verona.it/>