



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1-2/2018

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, AndryMatilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Tagliavanti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Considerazioni sui modelli possibili della città metropolitana. Un contributo sulle origini del compromesso a ribasso raggiunto con la legge n.56 del 2014 in attesa della legislazione elettorale

di Ferdinando Pinto*

Sommario

1. Il modello previsto dal legislatore del '90. – 1.1. le alternative possibili. - 2. L'avvento del Testo Unico. – 2.1. Individuazione dell'area metropolitana e ruolo delle Regioni. – 2.2. I perché di un fallimento: prime indicazioni. - 3. Città metropolitana e global governance: uno sguardo all'Europa. – 3.1. I piccoli comuni tra necessità della loro aggregazione e valorizzazione del particolare. – 3.2. Area metropolitana: la *governance* in un sistema *multilevel*. - 3.3. Indicatori di *governance* per la costruzione dell'area metropolitana in attesa dell'indispensabile apporto della legislazione elettorale.

Abstract

Il nucleo centrale del *progetto* metropolitano si basa sul cosiddetto «modello strutturale di governo», che può essere immaginato all'estremo di un intervallo, al quale si contrappone il modello funzionale. In questo intervallo sono altresì collocabili ulteriori ipotesi dogmatiche. Il legislatore statale ha originariamente optato per il modello strutturale, opzione portata a termine con l'attuazione disciplinata dalla Legge n. 56 del 2014. In questi primi anni di vita dell'ente, il modello uscito fuori dalla riforma si è in gran parte dimostrato inefficiente, a causa della prevalente rigidità istituzionale dell'ente rispetto alle ipotesi maggiormente partecipative invece presente negli altri modelli, dove è incentivata l'aggregazione e disincentivata la disaggregazione. La criticità del modello è ulteriormente caratterizzata, tra l'altro, dal persistere di un periodo transitorio forzatamente prolungato dalla mancata introduzione della legislazione elettorale di competenza del legislatore statale.

* Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II. Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

1. Il modello previsto dal legislatore del '90

La complessità che caratterizza la comprensione della nuova collocazione della città metropolitana, può prescindere dalla sua esistenza sul piano istituzionale; anzi si vuole provocatoriamente ragionare in via astratta senza doversi scontrare con le immediate difficoltà applicative che invece caratterizzano la stessa operazione avendo come riferimento un modello già in via di sperimentazione così come sul piano empirico avviene oggi dopo l'entrata in vigore della legge n.56/2014 e la prima stagione statutaria. Le riflessioni che seguono quindi hanno come riferimento modelli astratti e sono riferite al piano dogmatico.

1.1. Le alternative possibili

Il nucleo centrale del *progetto* metropolitano si basa sul cosiddetto «modello strutturale di governo», che può essere immaginato all'estremo di un intervallo, al quale si contrappone il modello funzionale. Intervallo all'interno del quale sono altresì collocabili ulteriori ipotesi dogmatiche.

Il legislatore statale ha originariamente optato per il modello strutturale, opzione portata a termine con l'attuazione disciplinata dalla citata legge n.56/2014.

Prima di entrare nello specifico della trattazione, occorre tracciare le caratteristiche dei due modelli, pur limitatamente a quelle principali, nella misura in cui siano strumentali al percorso ricostruttivo ed a quello *de iure condendo*.

I modelli di area metropolitana riconducibili a quello funzionale sono prevalentemente caratterizzati dall'idea della «conferma dell'assetto di governo locale esistente» ed al ricorso «a forme di collaborazione interistituzionale (accordi, intese, convenzioni, etc.)»; in un'accezione più generale, trattasi di ipotesi

«associative per la soluzione dei problemi sovracomunali» (Piperata).

I modelli strutturali — ed *ivi* il «modello strutturale forte»: quello che in seguito sarebbe prevalso nel dibattito parlamentare per l'approvazione della l. n. 142/1990 — prevedono la creazione di organi di governo dell'area interessata, con ridisegnazione del territorio ed in particolare delle circoscrizioni, con articolazione ed esercizio delle funzioni e con un'incidenza strutturale sugli enti del territorio metropolitano.

Il Capo VI della previgente l. n. 142/1990, dedicato alle «aree metropolitane», si sviluppava in cinque articoli (artt. 17-21), attraverso i quali erano (rispettivamente) disciplinate le «aree metropolitane», la «città metropolitana», il «riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana» ed infine la delega al governo per la costituzione delle autorità metropolitane e la disciplina del potere sostitutivo esercitabile nel rispetto di apposito procedimento.

L'intenzione del legislatore del 1990 era quella di individuare talune aree ed imporre loro un «assetto di governo locale a doppio grado integrato» (Pastori), caratterizzato dalle città metropolitane e dai comuni.

Un'analisi dell'efficacia di questa regolamentazione conduce a risultati (già definiti) impressionanti (Vandelli). La programmazione dei tempi di realizzazione della riforma locale, dove le regioni e il governo erano i principali attori responsabili, non è stata rispettata; anzi, la realtà ha di parecchio superato le più pessimistiche previsioni.

Tra le cause dell'insuccesso sono da annoverare l'eccessiva proceduralizzazione del percorso istituzionale, i tempi ristretti (Piperata), e, pro-

tabilmente, come si vedrà, la scelta del modello strutturale.

La ristrettezza dei tempi e la rigidità delle scelte è stata anche aggirata per mezzo della legge 2 novembre 1993, n. 436, che ha reso facoltativa l'istituzione della città metropolitana, escludendo l'ipotesi di intervento sostitutivo da parte del governo.

Nella specie, si è trattato di un intervento normativo che ha svuotato «di fatto l'originaria logica istituzionale, senza peraltro sostituirvene una diversa» (Marzanati). Intervento legislativo che però non ha condotto ai risultati attesi, o probabilmente sì, se rivolti esclusivamente alla cristallizzazione della situazione di fatto senza stravolgimento del quadro normativo, che comunque avrebbe reimposto differenti procedure ed interventi. Ed infatti, un'interpretazione più ampia permette di estrapolare il ruolo affidato alle regioni, non più destinatarie di un (solo) procedimento (qualificante l'esclusiva opzione dell'attuazione del modello strutturale), ma attori protagonisti sulla scelta istituzionale di gestione elastica dell'area vasta.

Per inciso vanno comunque annoverate le due esperienze regionali dei primi anni '90 del secolo scorso: in particolare, quella della Liguria, di cui alla legge 22 luglio 1991, n. 12 e del Veneto *ex* legge 12 agosto 1993, n. 36. Con le due leggi si è provveduto a delimitare le rispettive aree metropolitane, ed a ripartire le funzioni amministrative che i comuni capoluogo avrebbero dovuto adempiere.

Il maturare della consapevolezza dell'esigenza di affrontare le problematiche annesse all'area vasta ed il disinteresse 'politico' alla realizzazione del modello strutturale, ha fatto propendere per l'adozione di modelli più elastici, con i quali, in particolare attraverso «“accordi” o “patti” metropolitani», si è dato vita a «nuovi

organismi e sedi di concertazione ed elaborazione comune (a partire dalle “conferenze metropolitane” dei Sindaci)», nonché a numerose e diverse «forme associative e di cooperazione, uffici comuni e moduli di raccordo tra strutture tecniche e amministrative» alla «ridefinizione dei ruoli dei diversi soggetti» (Vandelli).

La questione dell'area vasta è stata avvertita nella legislazione concernente il decentramento (del cosiddetto “federalismo a Costituzione invariata” di cui alle leggi note come Bassanini): le tematiche affrontate e disciplinate sono state in particolare quelle dell'assetto del territorio, delle opere pubbliche di interesse nazionale, del commercio, degli interventi per lo sviluppo in aree di degrado urbano e sociali, delle reti di interesse locale (strade, ad esempio) ed ancora della sanità.

2. L'avvento del Testo Unico

La l. n. 265/1999 rappresenta un'ulteriore fonte normativa innovativa della materia.

In particolare l'articolo 16 sostituisce per intero il capo relativo alle aree metropolitane. Prima di verificarne i contenuti, che poi permarranno nel TUEL, eccezion fatta per la nuova numerazione, è utile soffermarsi, pur brevemente, su alcune istanze e riflessioni maturate antecedentemente e durante la fase di preparazione della l. n. 265/1999.

Le esperienze 'elastiche' di gestione dell'area vasta maturate, affiancate da quelle europee, e soprattutto l'accrescersi in tali sedi delle istanze di disciplina e gestione differenziata, e di cui si è già avuto modo di accennare, hanno agito sul legislatore, che ha optato per la permanenza di tale disciplina, sottoposta, però, a taluni significativi 'aggiustamenti'. Prima di esaminare nello specifico la normativa e le differenze rispetto al quadro precedente, è opportuno segnalare al-

cuni passaggi dei lavori preparatori e talune riflessioni in merito, così da arricchire di dati il quadro complessivo, ai fini dell'individuazione della *ratio legis*, fondamentale nello sforzo ermeneutico.

I lavori che hanno condotto all'approvazione del testo definitivo, danno alla luce uno sforzo di bilanciamento di posizioni talvolta davvero distanti. Un primo elemento di prova di tale affermazione consegue da un mero confronto tra il disegno di legge 1138 ed il testo definitivo, a cui ha in particolare contribuito il governo, vero attore della parte conclusiva e decisiva della formulazione del testo.

Il testo originario attribuiva un ruolo decisivo ad una Conferenza metropolitana, di cui avrebbero dovuto far parte il presidente della provincia e i sindaci dei comuni; e tutto ciò sarebbe dovuto avvenire nel rispetto di una procedura vincolata da tempi definiti *ex lege*, e dove, ancora, le regioni avrebbero dovuto esercitare «un potere quasi notarile di registrare e dare attuazione alla volontà degli enti locali» (Marzanati).

Il testo definitivo della legge prevede, invece, all'articolo 117, poi confermato nel TUEL all'articolo 22, che la regione proceda alla delimitazione dell'area metropolitana «entro centottanta giorni» dalla presentazione di una proposta conforme degli enti locali interessati; in assenza della quale, «il governo, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, invita la regione a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale procede alla delimitazione dell'area metropolitana». Questo passaggio è di un certo rilievo, in quanto ne discende che, in assenza dell'attivazione del menzionato procedimento, il governo non possa attivarsi esercitando il potere sostitutivo, a cui è invece tenuto allorché gli enti locali addivengano alla

proposta arrestatasi a causa dell' 'inerzia' regionale.

La conseguenza sul piano istituzionale è decisiva.

Accanto all'ipotesi dell'adozione del modello strutturale, infatti, permangono gli eventuali procedimenti funzionali, azionabili da parte degli enti locali su propria iniziativa.

La novità di maggior rilievo introdotta con la l. n. 265/1999, consiste nell'aver spostato il momento decisionale sul piano istituzionale. Non sono più la regione e lo Stato gli attori principali della delimitazione dell'area metropolitana, bensì gli enti locali interessati, ai quali in precedenza spettava una mera funzione consultiva esercitabile attraverso un parere obbligatorio.

La successiva approvazione del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, appunto il TUEL, consente di procedere nella trattazione attraverso una disamina della normativa che, identica nei contenuti, ha però, come già accennato, previsto una differente numerazione.

2.1. Individuazione dell'area metropolitana e ruolo delle Regioni

Il capo III del titolo I rubricato, appunto, «aree metropolitane», prevede, all'articolo 22, l'elencazione delle aree metropolitane, il procedimento di delimitazione, oltretutto la già citata norma avente ad oggetto le regioni ad autonomia differenziata.

L'articolo 22, comma primo, del TUEL (che riprende quanto disposto dall'articolo 17 della l. n. 142/1990, non modificato dalla l. n. 265/1999) elenca le aree metropolitane, e non innova rispetto all'indicazione già vigente. Il legislatore, infatti, ha optato per l'elencazione delle aree metropolitane, in alternativa all'adozione di criteri elastici.

Come emerge dai lavori preparatori, è stata compiuta una scelta ben precisa, quella di scartare le differenti proposte attraverso le quali si intendeva descrivere un nuovo sistema per la delimitazione delle aree metropolitane.

La disciplina vigente deve però essere riconsiderata.

Occorre, infatti, verificare gli effetti della l. cost. n. 3/1999 in tema di individuazione e delimitazione delle aree metropolitane, quindi valutare quale spazio la normativa costituzionale residua alle regioni o attribuisce loro.

Prima ancora di procedere lungo tale direzione, è necessario completare la descrizione del sistema previsto dal TUEL.

Il legislatore, se da un lato ha riconfermato il criterio della rigidità per l'individuazione delle aree metropolitane, dall'altro ha intenzionalmente prescelto criteri elastici per l'identificazione dei comuni aggregabili all'area metropolitana: quelli «i cui insediamenti abbiano» con le città elencate «rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali».

La *ratio legis* è nella volontà di fornire alle opzioni politiche ed amministrative «la massima copertura» in fase di «delimitazione finale dell'area metropolitana» (Piperata).

Il procedimento di delimitazione dell'area metropolitana ex articolo 22, comma secondo, del TUEL, conferisce il potere d'iniziativa agli enti locali interessati. Questi, su conforme proposta, attivano la regione. La funzione della regione di provvedere entro centottanta giorni dalla proposta ai fini della delimitazione, si caratterizzerebbe come meramente formale; mentre il ruolo sostanziale graverebbe sugli enti locali. In questo scenario si affianca la norma che prevede

l'esercizio del potere sostitutivo da parte del governo in caso di inadempienza.

Questo risultato del percorso ermeneutico, strettamente rispondente al disposto, non può non lasciar trasparire talune incertezze.

Dal punto di vista giuridico non v'è nulla da segnalare.

L'esperienza intercorsa tra l'entrata in vigore della l. n. 142/1990 e la sua modifica del 1999/2000, ha consentito di individuare la 'massa critica' della riforma, la cui matrice, lo si anticipa, è fondamentalmente "politica" nella accezione più ampia del termine.

Così come i procedimenti definiti dalle norme spesso sono limitatamente ma sensibilmente estensibili là dove sussista una "forte volontà politica di fare", al contempo, per quanto un procedimento possa apparire semplice, partecipativo e rappresentativo, l'insussistenza della volontà politica impedisce l'attuazione della norma ed il raggiungimento dell'obiettivo (questa volta) prefigurato dal legislatore nazionale ma evidentemente non condiviso dai singoli livelli locali. Un insuccesso così diffuso — salvo poche e del tutto marginali eccezioni — non può che generare un giudizio sia in termini d'efficienza che d'efficacia: il sistema è innanzitutto inefficiente in quanto lascia trasparire l'incapacità del legislatore di contemplare validi strumenti di incentivazione/disincentivazione per la realizzazione delle aree metropolitane (nonché, come si vedrà, delle città metropolitane); ma è soprattutto inefficace in considerazione dei risultati, quasi sempre inesistenti o di profilo incompleto, al punto da generare un *gap* davvero ampio rispetto ai risultati attesi.

Le incertezze di partenza e di fondo sono tali da rendere comprensibile le difficoltà contro le quali il legislatore si è dovuto imbattere nelle fasi di predisposizione e approvazione del qua-

dro normativo; anche la fase esecutiva, in quanto sensibile a molteplici forze, sovente tra loro contrapposte, condiziona ulteriormente la normativa, agendo da moltiplicatore di inefficienza. Nelle sedi istituzionali, dottrinali e politiche, è stato costantemente osservato come sia «difficile ridurre il problema ad una questione di puro diritto: la rete di relazione fra enti locali interessati, regione e governo può generare conflittualità di ogni sorta, il cui risultato può essere soltanto la mancata delimitazione dell'area metropolitana; saranno perciò intese di natura politica e politico-amministrativa (con ovvio coinvolgimento delle collettività interessate) a tracciare l'itinerario mediante il quale si giungerà a delimitare l'area metropolitana» (Piperata).

La situazione italiana ed in particolare il processo dal punto di vista politico e amministrativo è stato a lungo fermo (Merloni).

Lo stadio politico è quello di maggior rilievo e le letture possono essere numerose, tenuto conto del numero degli attori in gioco, delle dinamiche istituzionali e non coinvolte. Al contempo è anche difficile riuscire a pervenire a conclusioni, quindi ad ipotesi di modello ma addirittura di metodo, visto che ogni realtà locale, attraverso le proprie peculiarità, può riflettere immagini e situazioni uniche, tra loro difficilmente assimilabili.

2.2. I perché di un fallimento: prime indicazioni

Per comprendere il ruolo (sul piano istituzionale sinora inesistente, pur se previsto) delle città metropolitane sul territorio, è opportuno un breve tratteggio delle più significative caratteristiche del nostro paese che rilevano ai nostri fini.

Come è noto, l'Italia è storicamente articolata in comuni. Alla fine del secolo, l'Italia è stata la

terza nazione europea con maggiore numero di comuni — superata solo dalla Francia e dalla Germania, dove, tra l'altro, il numero di abitanti e la superficie sono maggiori. I comuni in Italia sono 8.101 e d'essi ben 5.828 hanno una popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, *rectius*, i «piccoli comuni italiani» sono pari all'incirca al 72% del totale (dati elaborati dall'Anci in *I piccoli comuni italiani — uno sguardo d'insieme*, in www.anci.it).

Nelle sedi parlamentari ed in quelle associative degli stessi enti locali, si è ritenuto che i piccoli comuni costituiscano la vera e propria «ossatura delle autonomie locali italiane» (Anci, *I piccoli comuni*, cit., p. 1, come anche ribadito in sede parlamentare: *Relazione alla Proposta di legge A.C. n. 2952 «Disposizioni in favore dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti»*, presentata il 2 luglio 2002, p. 1, in www.camera.it).

Il dato è stato altresì incrociato con quello della popolazione: ne è scaturito un risultato sorprendente, pur se non anomalo nella nostra penisola, storicamente articolata in comuni e non in regioni o province: nel 72% dei comuni italiani risiede il 18,4 % della popolazione italiana. Il quadro complessivo assume così un diverso aspetto, di cui non può non tenersi conto, e che richiede una ponderazione delle due variabili «numero di comuni/popolazione», a queste non potendosi attribuire il medesimo peso. La mera presenza di un numero sì ampio di piccoli comuni non significa, *sic et simpliciter*, che l'ossatura delle autonomie locali sia data dai 'piccoli comuni'. Magari lo sarà dal punto di vista 'quantitativo-istituzionale', considerato che come numero le amministrazioni dei piccoli comuni sono di gran lunga superiori ai comuni con popolazione maggiore. Ma se si attribuisce maggior peso ad altre variabili, quali quelle demografiche, economiche, quelle correlate ai

servizi od alla finanza locale, allora la situazione cambia. E se infine il confronto tra piccoli comuni ed altri avviene in una dimensione strategica di sviluppo economico e sociale e in scala non solo nazionale ma europea ed internazionale, allora il confronto dei dati deve susseguire ad una corretta definizione degli indicatori di sintesi dei fenomeni, previa loro ponderazione e misurazione della rispettiva significatività.

In ultimo, occorre incrociare un ulteriore dato (Santori), specifico delle aree metropolitane: qui su di un territorio pari al 16,9 % della superficie del paese, risiede il 38,3 della popolazione nazionale, «22 milioni di residenti amministrati da un sub-sistema complessivo costituito da 1.311 comuni» (qui il riferimento è alle aree metropolitane previste dal TUEL nonché dalle regioni a statuto speciale: Torino, Milano, Genova, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Catania, Messina e Cagliari).

3. Città metropolitana e *global governance*: uno sguardo all'Europa

Non si può prescindere dall'analizzare la situazione italiana attraverso un confronto con il piano europeo.

Il nostro dato è in controtendenza rispetto al *trend* ed al policy making europeo.

Se ad esso si guarda attraverso gli indicatori comunemente utilizzati per valutare i sistemi degli enti locali dei singoli stati, i risultati che ne conseguono farebbero propendere a giudizi di inefficienza ed inefficacia.

Questi indicatori sono fondamentalmente strutturati al fine di sostenere l'applicabilità del principio, secondo cui, maggiore è il numero dei comuni (e più in generale degli enti locali) maggiori sono i costi (*lato sensu*) e le inefficienze di sistema.

A sostegno di tale tesi si pensi, ad esempio, ai costi della politica.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 3 agosto 1999, n. 265, il costo della politica (misurabile principalmente attraverso le indennità ed i gettoni di presenza rispettivamente spettanti agli amministratori locali postisi in aspettativa o che fruiscono di permessi lavorativi per adempiere alla funzione pubblica elettiva) ha subito un decisivo incremento, sia se valutato dal profilo quantitativo (per esempio attraverso l'incremento delle indennità) che qualitativo (l'ampliamento dei permessi ne è indicatore). La conseguenza è che gli enti locali dotati di minori risorse sopportano un incremento di costi di gestione della politica (in inciso è utile osservare come questa caratterizzazione della disciplina dello *status* degli amministratori locali si ispiri alla *ratio legis* complessiva dell'intero ordinamento degli enti locali, intesa alla disincentivazione della frammentazione degli enti locali ed all'incentivazione delle forme aggregative - D'Alfonso). E ciò rappresenta solo un centro di imputazione di costi, al quale se ne potrebbero affiancare numerosi altri.

La questione è però più ampia ed assume valenza in termini strategici, e non solo nella dimensione strettamente locale.

Ritornando alle aree metropolitane europee, qui i comuni coinvolti 'devono' garantire un'alta qualità dei servizi nello scenario delle reti trans-europee — quali ad esempio quelle delle comunicazioni elettroniche, dei trasporti, dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua, sino a giungere ai servizi fondamentali, alla ricerca scientifica ed ad ogni tipo di servizio che ha come destinatario il cittadino e l'impresa. Dove l'articolazione efficace dei servizi e delle infrastrutture nell'accezione della migliore soluzione territoriale rappresenta oggi non solo un van-

taggio competitivo ma la condizione essenziale ai fini di un'azione strategica che non è più solo locale, o regionale o statale, ma europea e mondiale. Infatti, come è stato osservato, «la globalizzazione dell'economia, delle conoscenze, dell'informazione e dello sviluppo pone le città di fronte a nuove sfide ed a nuovi problemi» ed al contempo «costituisce una forte possibilità di recupero e di sviluppo, anche nel rapporto tra città e territori che le circondano» (Vandelli). «Le aree metropolitane rappresentano», quindi, «uno dei nuclei strategici del "Sistema Italia" ed una delle modalità di aggregazione territoriale necessaria a rispondere alle nuove strategie per il conseguimento del miglioramento della qualità della vita urbana e dello sviluppo nello scenario della competizione globale» (Domenici, Presidente Anci, *Presentazione*, in *Quaderni metropolitani*, N. 0, 2001.).

La concentrazione in un'area vasta di risorse culturali, sociali ed economiche, delinea un sistema originale, proiettato nel flusso globale della comunicazione e del mercato ma, soprattutto, è l'*humus* della diversità: elemento di discontinuità ed originalità nel senso di «antidoto all'omologazione planetaria» (Città di Genova ed Associazioni riunite nella Confederazione Nazionale delle Autonomie Locali (Anci, Upi, Uncem, Lega Autonomie Locali, Aiccre), *le autonomie locali e le città per una globalizzazione responsabile, sostenibile e solidale. Contributo al Summit del G8 di Genova del 20-22 luglio 2001.*), fucina per l'ideazione e l'implementazione di sistemi innovativi di gestione locale della popolazione e del territorio, laboratori per lo sviluppo delle idee, in un'accezione culturale ed economica.

La peculiarità della città metropolitana è quella di collocarsi quale ente intermedio, idealmente inquadrabile tra figure istituzionali rappresen-

tative di interessi generali più ampi (province, ma soprattutto regioni, Stato, Unione Europea, sino ad arrivare alle organizzazioni internazionali), ed altre (quali i comuni) territorialmente caratterizzate da continuità territoriale ed istituzionale a vocazione più campanilistica.

È in questa originalità di posizione che l'area metropolitana potrebbe collocarsi quale laboratorio istituzionale di realizzazione di esperimenti sociali di gestione democratica nel rapporto popolazione/territorio. Nell'ottica più moderna di *global governance*, sono i cittadini e le istituzioni ad essi più vicine a programmare ed articolare azioni di governo in una dimensione di società civile globale, necessaria per rinvenire spazi di azione nel governo della globalizzazione.

Vi è un altro profilo aggregativo sociale dell'area metropolitana che riteniamo caratterizzare quest'entità come laboratorio civile, politico, quindi giuridico-istituzionale. Numerose delle aree metropolitane citate sono destinatarie di flussi demografici provenienti da paesi extra-Unione Europea e, per questa come per altre cause, in esse coesistono realtà culturali, sociali, economiche e religiose variegata. Anche in una società reticolare come la nostra, parte della popolazione resta stanziale e percepisce se stessa ed il proprio rapporto con l'esterno soprattutto in quanto riflesso dell'immagine e del ruolo che ha nella propria città. E se si considera che la civiltà di un paese è misurabile anche nell'azione politica di multiculturalismo, quindi nella capacità di soddisfare la «domanda di riconoscimento» dei gruppi minoritari (Habermas e Taylor), allora l'area metropolitana è, in quanto "piano locale ampio" autoreferenziale e cartina di tornasole dei contenuti di una sorta di laboratorio culturale, un luogo di realizzazione di politiche d'azione d'interesse globale.

Abbiamo, inoltre, un'altra presenza sul territorio che è determinante nel laboratorio 'area metropolitana', quindi nella capacità (a questo punto diremmo) ontologica di trasferire i propri modelli politico-culturali: il riferimento è alle «nuove élite metropolitane», le cosiddette «*power élites*» (Carboni). Queste ultime, è stato osservato, composte in particolare dagli accademici e dai giornalisti, sono considerate (noi diremmo 'tra') i «veri artefici delle piattaforme culturali del potere», in quanto «professionalità legate al sapere e alla comunicazione» (Pubusa).

Quindi multiculturalismo, *power élites*, media, sviluppo economico, appaiono tra loro strettamente correlati in un complesso ma circoscrivibile ambito territoriale metropolitano, dove reti di trasporto, comuni, servizi, e più in generale esigenze di vivibilità *lato sensu* del territorio, caratterizzano l'area metropolitana come un fenomeno originale ed esistente, nonostante le sue esigenze di istituzionalizzazione ad oggi ancora inespresse.

3.1. I piccoli comuni tra necessità della loro aggregazione e valorizzazione del particolare

Ritornando ai criteri di valutazione, si osserva, però, come il sistema di enti locali di un paese non possa essere valutato partendo dall'assioma secondo il quale "maggiore è il numero di comuni minore è l'efficienza del sistema".

Anche se, *prima facie*, a tale dato sembrerebbe immediatamente correlato quello della presenza di maggiori spese conseguenti alla gestione degli stessi enti locali, è altrettanto realistico supporre che questa conseguenza non solo non sia sempre di dimensioni tali da incidere inesorabilmente sul complesso delle spese, ma che, al contempo, permanga la necessità di considerare

ulteriori variabili, altrettanto significative, quali, ad esempio, quelle della democraticità del sistema, dell'applicazione del principio di sussidiarietà o della conservazione e valorizzazione dell'identità culturale e politica della singola entità territoriale (Spalla).

La questione è, quindi, più complessa di quella che appare e richiede una verifica a larga scala. Come è stato osservato, è nella poliedricità degli strumenti che si sostanzia la 'migliore soluzione'. Non è, infatti, solo attraverso l'«individuazione di un modello in cui l'imperativo cogente» sia quello della «contrazione istituzionale» (Spalla) che un sistema caratterizzato dalla presenza di un numero ampio di comuni possa essere migliorato, piuttosto attraverso «operazioni» flessibili «di "accorpamento"» e «di "scorporamento"». La qualità più richiesta in un'azione di riforma consisterebbe, quindi, nell'elasticità applicativa dei modelli.

Ma quali sono le patologie di un sistema così congegnato e quali gli eventuali vincoli giuridici.

L'esperienza dell'istituto delle aree metropolitane può rappresentare un "banco di prova", utilmente inquadrabile sia *ex post* (dove l'ausilio della dottrina, delle esperienze e delle critiche degli attori istituzionali diviene indispensabile), che *ex ante*, pertanto anche in un'accezione *de iure condendo*.

Prima ancora di indirizzarsi, definitivamente, sulle sole città ed aree metropolitane per definirne le prospettive in un'ottica *de iure condendo* che si assesti sulle modifiche costituzionali, è opportuno, ancora una volta, segnalare alcune recenti tendenze, che rappresentative del presente o del futuro prossimo, finiscano per fotografare, concretamente, l'indirizzo politico attuale.

Le spinte che qui si intendono porre all'evidenza provengono sia dalle associazioni più direttamente interessate che dal legislatore nazionale. Tra le attività delle prime merita di essere segnalata quella rivolta al rafforzamento della presenza dei comuni nelle strutture europee, perché la *governance*, come si è già avuto occasione di dire, rinviene nel ruolo dei comuni una decisiva prospettiva di realizzazione. L'Anci, in particolare, ha attivato un «Ufficio di supporto tecnico alla delegazione comunale», la cui posizione si dovrebbe collocare sia nella «*fase ascendente* del procedimento legislativo» europeo che «nella *fase discendente* dei medesimi provvedimenti dando finalmente attuazione ai principi che sono alla base dell'introduzione e della successiva riforma della legge La Pergola».

L'obiettivo di tale nuova struttura è quello di garantire la partecipazione sia nella fase di studio e di emendamenti dei pareri che fornisce il Comitato delle regioni, sia di monitorare la produzione normativa europea.

Si è detto che le tensioni del sistema si leggono in particolare nelle torsioni aggregative e disaggregative degli enti locali.

Le forze che agiscono sul sistema degli enti locali sono molteplici: tra queste vi sono quelle che si muovono lungo direzioni aggregative, con caratterizzazioni sistemiche istituzionali (fusione ed istituzione dei comuni, aree e città metropolitane, unioni di comuni) o partecipative (convenzioni, consorzi, esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, accordi di programma); altre ancora che sono espressione di opzioni politiche di conservazione e valorizzazione del 'piccolo'.

A prescindere da giudizi che rientrerebbero in una valutazione concreta dei singoli indirizzi politici (che il legislatore statale ha sviluppato

nel tempo soprattutto attraverso la produzione normativa primaria), eventuali spinte indirizzate lungo direzioni contrapposte sono in grado o di imprimere una velocità poco significativa — e sicuramente non efficiente (considerato lo sforzo che serve, innanzitutto, ad annullare l'altra forza impressa) — o di annullarsi.

D'ausilio alla trattazione è la verifica del sistema istituzionale, come concepito dal legislatore, verificato, però, in termini di effettività.

La più recente ricerca condotta sui comuni piccoli fornisce dati utili e di grande interesse (La ricerca è stata commissionata dall'Anci al Formez. Sono stati presi in esame i comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti. Quindi si tratta di comuni piccoli ma non nell'accezione comunemente utilizzata, dove il riferimento è a quelli con meno di 5000 abitanti. Il dato è, però, ancora più significativo, considerato che la 'popolazione statistica dei comuni è ancora più ampia, in grado quindi di descrivere una realtà più estesa, a prescindere dalle classificazioni normative.)

Circa il novanta per cento degli enti gestiscono servizi e funzioni in forma associata; e tra questi comuni, il cinquanta per cento è al di sotto di tremila abitanti.

Incrociando il dato con il territorio, al nord si sono avvalsi di forme associative ben novantatre comuni su cento, a differenza del sud, dove il dato si assesta sul sessantasei per cento (al nord, come osservato, i piccoli comuni hanno un peso decisamente superiore rispetto al sud.). La forma di gestione associata più diffusa è la convenzione, pari quasi al cinquanta per cento, seguita dalle unioni di comuni, dai consorzi, dalle comunità montane e dalle ulteriori forme (a «distribuzione delle forme di gestione associata» (Fonte Formez) presenta i seguenti dati: Convenzioni 46 %; Unione di comuni 26%;

Consorti 21%; comunità montane 13%; altro 4 %).

Se si osservano le differenti tipologie di servizi gestiti in forma associata, si desume che servizi quali l'anagrafe e quelli amministrativi, sono prevalentemente gestiti attraverso la convenzione; le Unioni di comuni hanno un maggior peso per tipologie di servizi quali la polizia municipale e la segreteria; mentre per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, nel ventisette per cento dei casi il riferimento è ai consorzi (tabelle anche pubblicate da Il sole 24 ore, lunedì 30 settembre 2002, n. 267, p 25.).

La natura delle fonti di finanziamento — prevalentemente fondi propri, a cui seguono i trasferimenti statali, regionali ed in misura assai esigua quelli dell'Unione Europea — è ritenuta dai comuni il vero problema allo sviluppo di tali iniziative che, come si è osservato, coincidono, prevalentemente, con la forma più economica e politicamente meno impattante, quale la «convenzione». Mentre l'affiancamento in tema di formazione e supporto tecnico per l'individuazione delle migliori ipotesi, è tra le principali esigenze da soddisfare.

La volontà politica (non solo strettamente locale) e la capacità progettuale politica locale, sono le variabili più significative del piano di sviluppo delle forme associative di gestione.

Ritornando ai modelli, è già stato osservato, riprendendo quanto segnalato in dottrina (Spalla), come siano preferibili modelli elastici, *recitius* in grado di adattarsi alla facoltà di utilizzo.

Gli strumenti tesi all'aggregazione od alla disaggregazione sono numerosi ed il grado di facoltatività gioca a favore della tesi dell'elasticità applicativa dei modelli. È necessario, però, verificare la sussistenza o meno di vincoli giuridici.

Quanto sinora detto consente sin d'ora di affermare che le città metropolitane non possono

più essere considerate enti eventuali. La loro cristallizzazione nel testo costituzionale ne impone l'istituzione. Ma quali sono gli effetti di tale costituzionalizzazione.

3.2. Area metropolitana: la governance in un sistema multilevel

L'area metropolitana e più in generale «lo sviluppo delle collettività urbane non è un problema che riguarda esclusivamente i cittadini che vi risiedono (che comunque ammontano a circa l'80% della popolazione europea). Si tratta, piuttosto, di un vero e proprio fattore strategico di crescita economica e sociale per paese, là dove considerato in un'ottica di sistema-paese. La crescita del sistema rappresenta l'obiettivo finale; però, nell'ambito di tale processo, è in gioco la stessa legittimazione sul piano rappresentativo dei processi normativi e dell'adozione delle politiche comunitarie.

La valorizzazione del ruolo delle regioni e degli enti locali è sempre più sentito in ambito europeo; al punto che nelle stesse istituzioni europee si ravvedono decisivi segnali che comproverebbero quel necessario "salto di qualità" del percorso di legittimazione e partecipazione degli enti locali ai procedimenti formativi delle regole e delle *policies*.

Nelle sedi istituzionali, infatti, non ci si è limitati ad illustrare e commentare le indagini che, condotte con metodologie quantitative, misurano il ruolo fondamentale svolto dagli enti locali e dalle regioni nell'attuazione della normativa europea (*Conseil des communes et regions d'Europe, Message from the Majors and political Leaders of European cities, regions and local governments to the Members of the European Convention*, 5 dicembre 2002, in www.Cor.eu.int/convention/pdf/aarhus-communique_en.pdf, è stato dichiarato : «*We are convinced that the local*

and regional governments of Europe, which are responsible for implementing a majority of European policies and legislation, have an important and positive contribution to make towards the future of the European Union»); piuttosto il dibattito e le proposte sono tese all'acquisizione di spazi in sede di formalizzazione di principio.

In un'Europa ancora fortemente degli Stati non si può certo parlare di una Europa dei comuni o più in generale degli enti locali. Si è fatta comunque largo la graduale convinzione che soprattutto attraverso gli enti locali potrebbe essere superata la disaffezione del cittadino alle istituzioni europee, preoccupante fenomeno di cui è stato lanciato l'allarme già con «Il libro bianco sulla *governance* europea» del 12 ottobre 2001 ed a cui è stato dato risalto con la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2003 «sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea». Come anche considerato nella risoluzione *de qua*, «le regioni e i comuni svolgono il ruolo di mediatori tra il cittadino e le istituzioni comunitarie».

Così nel ruolo e nell'azione degli enti locali — in quanto enti che per caratteristiche istituzionali, territoriali e politiche sono quelli che ontologicamente materializzano per primi il principio di sussidiarietà verticale — è rinvenibile il “primo banco di prova” per un esperimento di *multilevel governance* nell'ambito del processo formativo delle regole del nuovo sistema italiano a vocazione europea. E la metodologia non può che ispirarsi al criterio dell'efficienza. Inoltre, come è stato acutamente osservato, la nuova forma di Stato italiana, mentre può dirsi distante da quelle che sono tradizionalmente attribuite al modello federale, è assimilabile al *multilevel constitutionalism* comunitario.

3.3. Indicatori di *governance* per la costruzione dell'area metropolitana in attesa dell'indispensabile apporto della legislazione elettorale

La complessità della situazione politica e giuridica che permea la scelta del modello di processo d'istituzione dell'area metropolitana e, soprattutto, la costituzione della città metropolitana, è tale da richiedere strumenti di valutazione *in progress* dello stesso processo. In tale prospettiva di analisi contestuale allo svilupparsi del processo, si può ipotizzare la costruzione di un indicatore di *governance*, strutturato sul rapporto *partecipazione/impatto istituzionale* della riforma: dove maggiore è il valore dell'indicatore migliore è il livello di *governance*. Tale indicatore potrebbe apparire ‘di percezione’ più che ‘strutturale’, ma nella realtà si tratta di qualcosa di ben diverso: i primi passi che la legislazione di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione hanno impresso al percorso, sono quelli ne hanno condizionato il futuro, proprio in quanto strutturali alla forma di Stato, quindi all'assetto istituzionale. In questo senso siamo nell'ottica di uno dei «principi della buona *governance*», tra i quali occorre ricordare la «responsabilità», a cui si affiancano i principi della proporzionalità e della sussidiarietà. Al menzionato principio in ambito europeo si affiancano, *Libro bianco La Governance europea*, § II, quelli dell'«apertura», della «partecipazione», della «efficacia», della «coerenza».

Immaginando di applicare tale metodologia alle città metropolitane, si osserva come tale ente non possa essere posto sullo stesso piano degli altri menzionati in Costituzione. A differenza dei comuni, delle province o delle regioni, la città metropolitana è, infatti, un ‘ente locale sospeso’, in quanto previsto dall'ordinamento degli enti locali e soprattutto dalla Costituzione

ma attuato con grande ritardo e dotato di un'esperienza di vita ancora troppo breve per consentire di tracciare un primo bilancio. Pertanto al processo di attuazione della riforma costituzionale non ha partecipato il diretto interessato, appunto l'ente locale; al contrario il processo ha visto fino al 2015 gli altri enti locali quali attori della riforma. Sono stati questi ultimi, quindi, accanto alle regioni ed allo Stato, gli unici rappresentanti degli interessi dei territori che hanno agito nella fase di determinazione delle 'regole' e soprattutto in quella dell'individuazione del 'nuovo' processo per l'istituzione delle città metropolitane.

La considerazione appare fondamentale per ragionare in astratto su la fattibilità del modello strutturale.

Inoltre, e qui si torna alla seconda condizione di cui si è detto sopra, i tempi di reazione della città metropolitana all'azione di riforma sono del tutto peculiari rispetto a quelli degli altri enti locali. La ragione di ciò è sempre la stessa. L'inesistenza dell'ente protratta nel tempo non consente di ipotizzare la reazione del medesimo agli interventi normativi che ne caratterizzeranno l'organizzazione, le funzioni e le relazioni interistituzionali, differentemente da quanto accaduto per gli altri enti locali.

Del modello 'calato dall'alto', quello uscito fuori dalla legge n.56 del 2014, dove è prevalente la rigidità istituzionale dell'ente rispetto all'ipotesi maggiormente partecipativa invece presente in modelli facoltativi dove è incentivata l'aggregazione e disincentivata la disaggregazione, è in gran parte dimostrata l'inefficienza da questi primi anni di vita dell'ente, caratterizzati, tra l'altro, dal persistere di un periodo transitorio forzatamente prolungato dalla mancata introduzione della legislazione elettorale di competenza del legislatore statale.

L'istituzione della città metropolitana attraverso la strada di una forte imposizione dall'alto che aggrega tra loro enti territoriali sin ad ora distinti può dare risultati positivi se c'è la forza di eterodirigere il processo, di imporre cioè scelte che superino assetto preesistente delle istituzioni territoriali in funzione di una più accentuata efficienza dei servizi.

Un processo di tal tipo non è ignoto nel nostro ordinamento che, per esempio, lo ha praticato per l'istituzione degli enti d'ambito per la gestione delle acque. Non si può però dimenticare che questa operazione non comportava modifiche se non nelle funzioni degli enti territoriali interessati, ma non giungeva ad incidere sulla loro stessa natura. In definitiva la metodologia utilizzata seppur precedente alla riforma del titolo V trova ora una giustificazione proprio in esso nella misura in cui resta comunque riservato, seppur con tutte le osservazioni e i dubbi che la formula comporta, allo stato la determinazione delle funzioni degli enti territoriali.

Altra cosa è però incidere direttamente sulla natura stessa di questi ultimi ed imporre la loro diretta trasformazione. E' vero in tal caso che la costituzione esplicitamente fa riferimento alla città metropolitana, ma è altrettanto vero che essa è inserita in una norma costituzionale che porta i comuni ad un livello di tutela costituzionale che non può non riflettersi anche sulle garanzie della loro esistenza. Questa è forse la parte più delicata dell'interpretazione del testo costituzionale in quanto bilancia esigenze diverse e potenzialmente contrapposte. D'altro canto, appare difficile ipotizzare il ritorno a modelli di natura autoritativa in una costruzione istituzionale, come quella attuale, in cui a prevalere sono i modelli del consenso e in cui appare difficile ipotizzare un rapporto tra enti territoriali attualmente esistenti e nuovo ente

costruito, basato sulla semplice scelta rimessa ad un soggetto terzo. L'istituzione della città metropolitana non ha alterato la struttura degli enti territoriali esistenti ed ha rinviato a scelte statutarie la eventuale modifica degli assetti istituzionali all'interno del territorio metropolitano. Tuttavia l'assenza della legislazione elettorale paralizza l'avvio di un reale processo di effettiva gestazione di nuove relazioni politico istituzionali sia interne al territorio metropolitano sia all'esterno nella organizzazione dell'ordinamento della Repubblica secondo il sistema multilivello.