

Dossier
informativo
per i
Consiglieri
regionali

VIII Legislatura

Le aree e le città metropolitane

Trentadue

Ottobre 2008

Le aree e le città metropolitane

*Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale
Adriana Garabello*

*Direzione Processo Legislativo
Silvia Bertini*

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale
Aurelia Jannelli*

*A cura di: Elsa Aliberti, Sarah Ballari, Antonella Boffano,
Federica Moi, Claudia Parola, Loredana Renda*

Premessa

Il recente dibattito parlamentare si sta riflettendo sull'assetto territoriale e in particolare sulla costituzione della "città metropolitana", quale ente ormai ritenuto necessario ad amministrare in modo più efficiente e razionale i territori costituenti i grandi agglomerati urbani – collettività di area vasta – strutturalmente connessi tra di loro sul piano socio-economico, delle infrastrutture e dell'identità culturale.

Si è quindi ritenuto opportuno ricostruire il percorso storico-legislativo dal 1990 (anno di emanazione della prima legge disciplina delle città metropolitane) ad oggi, evidenziando gli aspetti principali di una riforma che ha interessato circa un ventennio e che è ancora in corso.

In tal senso, il lavoro si apre con un quadro sinottico iniziale che vuole rappresentare una traccia di lavoro e nello stesso tempo un'esposizione molto sommaria del contenuto di ogni successivo capitolo.

E' poi diviso in due parti.

La prima è dedicata al quadro legislativo legislativo di riferimento. In tal senso si è avuto riguardo alla legge 142/1990, al Testo unico degli enti locali del 2000 il quale costituisce la disciplina oggi vigente sulla materia, fino ad arrivare alla modifica del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001. Tale modifica, infatti, introduce il concetto di "differenziazione dell'amministrazione locale" e sposta l'attenzione sulle "città metropolitane" dalla legislazione ordinaria all'interno della Costituzione.

Sempre con riguardo agli interventi legislativi intervenuti sulla materia. Si è ritenuto opportuno ricostruire anche i principali progetti legislativi della XV legislatura, negli anni 2006-2008, decaduti per il termine della legislatura, che hanno tuttavia rappresentato un cambiamento importante soprattutto nel procedimento di costituzione della città metropolitana.

Questa prima parte si conclude con un titolo dedicato alla delimitazione delle aree metropolitane in Italia e il procedimento costitutivo della città metropolitana.

Si è poi ritenuto importante avere riguardo alla Regione Piemonte ripercorrendo il cammino fatto dal 1990 fino ad oggi.

In tal senso, la seconda parte del lavoro ripercorre l'*iter* istruttorio delle iniziative normative regionali relative alla delimitazione dell'area metropolitana torinese svoltosi nella V legislatura, a seguito dell'approvazione della l. 142/1990 fino alla deliberazione del Consiglio regionale del 1995 di individuazione di una prima lista di 33 comuni appartenenti all'area metropolitana e chiamati a partecipare a una "Conferenza di Servizi per un'azione integrata e coordinata degli enti locali sull'area metropolitana torinese". La disamina a livello regionale, quindi, prosegue approfondendo il tema dell'area metropolitana torinese in una prospettiva più attinente alle politiche territoriali piuttosto che al processo di costituzione dell'ente metropolitano come soggetto istituzionale, per concludere con un accenno alle iniziative normative e politiche di recente assunte.

Indice

QUADRO SINOTTICO	5
-------------------------------	----------

PARTE PRIMA AREE E CITTA' METROPOLITANE: IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

CAPITOLO I IL PERCORSO NORMATIVO DALLA LEGGE 142/1990 AL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI

a cura di Loredana Renda (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. IL QUADRO LEGISLATIVO	9
<i>1.1 La legge 8 giugno 1990, n. 142.....</i>	<i>9</i>
<i>1.2. La legge 15 marzo 1997, n. 59, nell'ambito della c.d. riforma Bassanini.....</i>	<i>11</i>
<i>1.3. La legge 3 agosto 1999, n. 265 (c.d. Napolitano-Vigneri)</i>	<i>12</i>
<i>1.4. Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).....</i>	<i>13</i>

CAPITOLO II LA CITTÀ METROPOLITANA NELLA COSTITUZIONE E LA SUA ATTUAZIONE

a cura di Federica Moi (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DOPO LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 18 OTTOBRE 2001	16
<i>1.1. Il principio autonomistico e il pluralismo istituzionale</i>	<i>16</i>
<i>1.2. La problematica relativa all'identificazione delle città metropolitane.....</i>	<i>19</i>
<i>1.3. L'autonomia finanziaria e il sistema tributario locale</i>	<i>20</i>
2.LE PRINCIPALI INNOVAZIONI APPORTATE DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V SUL REGIME GIURIDICO DELLE CITTÀ METROPOLITANE	23
<i>2.1. Tabella esplicativa delle principali novità introdotte dalla riforma costituzionale agli artt. 114, 117, c. 2, lett. p), 118, 119 e 120 cost.....</i>	<i>23</i>
<i>2.2. La Legge "La Loggia" e le città metropolitane.....</i>	<i>31</i>

CAPITOLO III
LE CITTÀ METROPOLITANE NELLE PRINCIPALI PROPOSTE
LEGISLATIVE DI MODIFICA DELLA XV LEGISLATURA (2006-2008)
a cura di Antonella Boffano (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. IL DISEGNO DI MODIFICA DELLA COSTITUZIONE E IL CODICE DELLE AUTONOMIE.....	33
<i>1.1 Premessa</i>	<i>33</i>
<i>1.2. Il disegno di modifica della seconda parte della Costituzione.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3. Il disegno di legge “Codice delle autonomie”</i>	<i>34</i>

CAPITOLO IV
DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE
E COSTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE:
INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI E STUDI EFFETTUATI
a cura di Claudia Parola (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. LE AREE METROPOLITANE: DEFINIZIONI E DELIMITAZIONI	37
<i>1.1. Definizione (art. 22, comma 1, TUEL).....</i>	<i>37</i>
<i>1.2. Delimitazione delle aree metropolitane (art. 22 comma 2 e 3 TUEL).....</i>	<i>40</i>
<i>1.3. Iniziative nelle varie aree metropolitane.....</i>	<i>42</i>
<i>1.4. Conclusioni.....</i>	<i>49</i>
2. LE CITTÀ METROPOLITANE: CARATTERISTICHE E PROBLEMATICHE INERENTI L'INDIVIDUAZIONE DEL PROCEDIMENTO PER LA COSTITUZIONE.....	49
<i>2.1 Premessa</i>	<i>49</i>
<i>2.2. Natura della città metropolitana</i>	<i>51</i>
<i>2.3. Funzioni fondamentali e caratteri essenziali.....</i>	<i>52</i>
<i>2.4. Governo metropolitano.....</i>	<i>53</i>
<i>2.5. Procedimento per l'istituzione delle città metropolitane.....</i>	<i>55</i>
<i>2.6. Criteri del procedimento costitutivo delle città metropolitane</i>	<i>57</i>

PARTE SECONDA
LA REGIONE PIEMONTE E L' AREA METROPOLITANA

CAPITOLO I
L'AREA METROPOLITANA TORINESE

a cura di Elsa Aliberti (Staff Direzione Processo legislativo) e Sarah Ballari (Settore Commissioni consiliari)

1. NOTA GENERALE.....	59
2. AREA METROPOLITANA TORINESE	60
3. ALLEGATI.....	75

QUADRO SINOTTICO

LEGISLAZIONE

LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142:

- è la legge istitutiva delle aree metropolitane (art. 17) e delle città metropolitane (art. 18);
- costituisce la prima disciplina organica in ordine ai procedimenti costitutivi;
- individua 9 aree metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli.

D.LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267 (T.U.E.L.):

- contiene la normativa vigente in materia di aree e città metropolitane (artt. 22-23-24-25-26);
- disciplina il procedimento di delimitazione territoriale delle aree metropolitane (art. 22);
- disciplina il procedimento di istituzione delle città metropolitane (art. 23).

ART. 114 COSTITUZIONE:

- la Repubblica non si riparte più in enti locali territoriali ma ne “è costituita”;
- le città metropolitane per la prima volta vengono riconosciute direttamente dalla costituzione come enti territoriali costituenti la Repubblica.

ART. 117 COSTITUZIONE:

- le funzioni fondamentali delle città metropolitane sono disciplinate dalla legge statale (competenza esclusiva statale);
- la potestà regolamentare delle Città metropolitane è prevista direttamente a livello costituzionale e riguarda l'organizzazione delle funzioni loro attribuite.

ART. 118 COSTITUZIONE:

- le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale;
- Le Città metropolitane sono coinvolte, con gli altri enti locali territoriali, nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

ART. 119 COSTITUZIONE:

Le Città metropolitane:

- hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- hanno un proprio patrimonio e dispongono di risorse autonome;
- stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie
- partecipano al gettito di tributi erariali;
- dispongono di risorse aggiuntive erogate dallo stato nei casi stabiliti dal medesimo articolo;
- possono ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento.

ART. 120 COSTITUZIONE:

Prevede il potere sostitutivo statale anche nei confronti delle città metropolitane nei seguenti casi :

- inadempimento norme e trattati internazionale;
- inadempimento norme comunitarie;
- pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131 (LEGGE LA LOGGIA):

- delega il governo ad adottare entro il 31/12/2005 uno o più decreti legislativi diretti all'individuazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane;
- reca disposizioni per l'attuazione delle funzioni amministrative così come sono allocate dall'articolo 118 Cost., precisando che, fino all'entrata in vigore delle disposizioni statali e regionali attuative, dette funzioni amministrative vengono esercitate secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti;
- le città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale.

**DISEGNO DI LEGGE 19.03.2007 (AS 1464)
RECANTE CODICE DELLE AUTONOMIE LOCALI**

Mentre il D.lgs. 267/2000 prevede la facoltà per il comune capoluogo e per gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale di unirsi in città metropolitana, il disegno di legge “Codice delle autonomie” prevedeva invece la costituzione con decreto legislativo, lasciando ai comuni l’iniziativa e la possibilità di scegliere il modello più adatto alle caratteristiche del loro territorio.

DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE

L’art. 22 commi 2 e 3 TUEL:

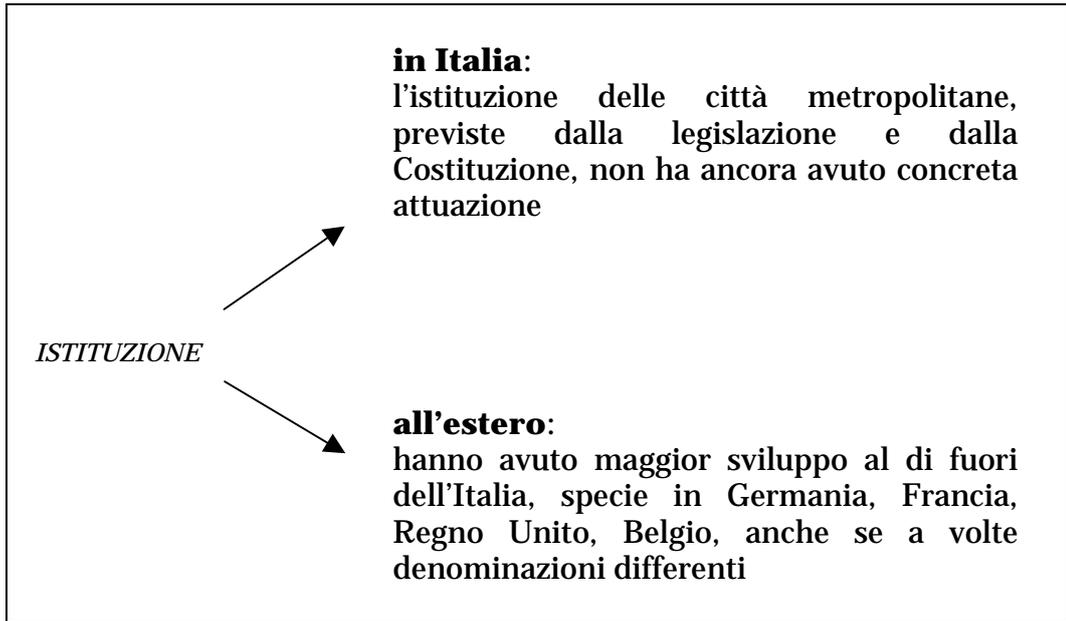
- **identifica** le aree metropolitane, **senza definire** quali realtà territoriali possono essere considerate tali;
- **non specifica i criteri per la delimitazione territoriale** delle aree metropolitane, limitandosi a **rinvviare ad un procedimento** che si articola nelle seguenti fasi:
 - proposta degli enti locali interessati;
 - delimitazione da parte della Regione dopo 180 giorni dalla formulazione della proposta degli enti locali;
 - intervento sostitutivo del Governo qualora la Regione non provveda entro il termine di 180 giorni né entro un ulteriore termine assegnato dal Governo dopo aver acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 281/97.

DEFINIZIONE CITTÀ METROPOLITANA

Ente che può costituirsi nell’ambito delle aree metropolitane, formato dal comune capoluogo di provincia e dagli altri comuni in essa inclusi, uniti al primo da contiguità territoriale e da rapporti di stretta collaborazione in ordine all’attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali.

Natura giuridica : **Ente locale territoriale**, dotato di:

- potestà normativa, esplicantesi in autonomia statutaria e regolamentare (artt. 114, co. 2 e 117, co. 6 Cost.) ;
- autonomia amministrativa (art. 118 Cost.);
- autonomia impositiva e finanziaria (art. 119 Cost.).



PARTE PRIMA

AREE E CITTÀ METROPOLITANE: IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

CAPITOLO I

IL PERCORSO NORMATIVO DALLA LEGGE 142/1990 AL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI

a cura di Loredana Renda (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. Il quadro legislativo¹

1.1 La legge 8 giugno 1990, n. 142

Con l'approvazione della **legge 8 giugno 1990, n. 142** (Ordinamento delle autonomie locali)² è stata introdotta nel nostro sistema giuridico una prima disciplina organica delle Città metropolitane quali articolazioni dei livelli di amministrazione locale espressamente individuate nell'ambito delle aree territoriali comprendenti i capoluoghi di **Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli**.

Tale legge ha innovato profondamente rispetto al Testo Unico della legge comunale e provinciale 3 marzo, 1934, n. 383, introducendo significative novità strutturali e procedurali per l'ordinamento comunale e provinciale; nel contempo, ha disciplinato il fenomeno delle realtà metropolitane istituendo, all'uopo, due nuovi ambiti territoriali nelle regioni a statuto ordinario:

- **l'Area metropolitana;**
- **la Città metropolitana.**

Le previsioni normative contenute nel titolo VI della legge in esame, configuravano dunque un modello differenziato di governo locale per le aree che, sulla base di determinati parametri esplicitamente fissati, potevano qualificarsi, per l'appunto, 'metropolitane'.

A tale proposito, avendo riguardo ai criteri in presenza dei quali poteva presumersi l'esistenza di un'area metropolitana, l'art. 17, comma 1 della legge n. 142/90, menzionava, accanto ai nove grandi comuni maggiormente popolati precedentemente elencati, gli altri enti territoriali che possono ad essi aggregarsi, "*i cui insediamenti abbiano con gli stessi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*".

In ordine ai tempi e alle modalità stabilite per la concreta attuazione dei nuovi istituti, **la disciplina** prevista dall'articolo 17, comma 2, **affidava alle Regioni un**

¹ Per approfondimenti relativi alle aree e città metropolitane in Europa si rinvia all'indirizzo: http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF_Output.cfm?custom_header=01&dpath=document&dfile=01062005023953.pdf

² La presente legge è stata abrogata dall'art. 274, D.L.gs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

ruolo fondamentale nel procedimento di delimitazione territoriale di ciascuna Area metropolitana:

- **le Regioni** dovevano intervenire di propria iniziativa, sentiti i comuni interessati, **entro il termine di un anno** dall'entrata in vigore della legge di riforma.

Parimenti, anche per la costituzione delle relative **Città metropolitane**, la Legge n. 142/90 indicava un termine:

- l'art. 21, comma 1, infatti, stabiliva che **entro due anni** dall'entrata in vigore della legge il **Governo** avrebbe dovuto emanare appositi decreti legislativi di attuazione, su proposta delle regioni interessate.

Tuttavia, nella pratica istituzionale degli anni seguenti, le previsioni normative sono state disattese a causa dell'iniziale inerzia delle Regioni, cui era demandato il compito di procedere, ma anche del Governo che, a norma dell'art. 21, comma 3, sarebbe dovuto intervenire in via di surrogazione³.

Sebbene con l'approvazione della legge di riforma delle autonomie locali il legislatore avesse voluto fornire uno strumento legislativo sufficientemente flessibile per la soluzione delle diverse problematiche economiche, sociali e ambientali presenti nelle grandi aree urbane fortemente popolate, nella realtà, la realizzazione di un modello differenziato di governo metropolitano che - come abbiamo visto, presupponeva la costituzione delle Città metropolitane, previa delimitazione delle rispettive aree di riferimento - è rimasta, sostanzialmente, solo sulla carta.

In una generale situazione di incertezza, determinata anche da qualche dubbio di costituzionalità della disciplina legislativa contenuta nella legge n. 142/90 per contrasto con l'allora vigente art. 114 Cost.⁴, l'inerzia regionale indusse il legislatore nazionale a intervenire, apportando rilevanti modifiche con la **legge 2 novembre 1993, n. 436**, la quale **ha previsto**:

- **il differimento dei termini di cui all'art. 17 della legge n. 142/90;**
- **ha reso facoltativo e quindi meramente eventuale il procedimento di perimetrazione dell'Area metropolitana, da parte delle Regioni interessate.**

Più precisamente, **dette modifiche hanno riguardato**:

- la sostituzione del verbo "*procede*" con "*può procedere*", al comma 2 dell'art. 17;
- la **proroga** del termine di **un anno**, entro il quale la Regione poteva procedere alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana, di un ulteriore anno, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della Legge n. 436/93, ossia fino al 23 novembre 1994, sempre al comma 2 dell'art. 17;
- la **proroga** del termine di **ventiquattro mesi**, entro il quale il **Governo** avrebbe dovuto emanare il decreto di costituzione delle autorità metropolitane, di ulteriori diciotto mesi, con decorrenza dalla data di entrata

³ In questo contesto, ricordiamo che la Liguria, il Veneto e l'Emilia-Romagna sono state le prime Regioni che hanno provveduto a delimitare l'Area metropolitana di riferimento, rispettivamente con L.R. n. 12/1991, L.R. n. 36/1993 e L.R. n. 33/1995, come si vedrà più ampiamente nella parte quarta.

⁴ Cfr. N. Vizioli, *Le città metropolitane e Roma capitale*, in "La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V", a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 172.

in vigore della Legge n. 436/93, ossia fino al 23 maggio 1995, al comma 1 dell'art. 21.

A seguito delle innovazioni ora considerate, risultò dunque profondamente modificata la natura del procedimento pensato dal legislatore del 1990, nonché fortemente ridimensionata tutta la carica innovativa della Legge n. 142/90⁵, mentre dopo il 23 maggio 1995 (termine di scadenza della proroga) la delega al governo non fu rinnovata, e si chiuse così il percorso normativo avviato con la Legge n. 436/93.

1.2. La legge 15 marzo 1997, n. 59, nell'ambito della c.d. riforma Bassanini

Nel nuovo quadro dei rapporti Regioni-enti locali, emerso a partire dalla 142/90, si è inserita la **Legge 15 marzo 1997, n. 59**, recante “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.

Se l'intenzione del legislatore del 1990 era stata quella di porre in essere un'insieme autonomistico “policentrico” in grado di valorizzare contemporaneamente tutti gli enti territoriali, prevedendo un modello di cooperazione-partecipazione dotato di una certa flessibilità ed ispirato ad un principio di leale collaborazione tra i vari soggetti istituzionali⁶, con l'emanazione della **legge n. 59 del 1997** prende l'avvio il processo di **decentramento di compiti e funzioni amministrative** dallo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali, intendendo come tali le Province, i Comuni, le Comunità montane e, per ciò che rileva nella presente trattazione, “*gli altri enti locali*” (art. 1, comma 1).

Pertanto, in linea con le previsioni contenute nella Legge n. 142/90, tese a valorizzare l'autonomia delle diverse realtà territoriali mediante una redistribuzione delle funzioni che tenesse conto delle caratteristiche peculiari di tutti gli enti coinvolti, **la legge in esame ha definito una serie di principi e criteri direttivi** che, configurando un diverso modello nei rapporti tra le istituzioni territoriali, da un lato ha privilegiato il livello di governo più vicino ai cittadini e, dall'altro ha previsto una valutazione circa l'idoneità ad esercitare le funzioni conferite⁷.

Con riguardo alle **modalità di attuazione del conferimento** di funzioni e competenze amministrative, la Legge n. 59/1997 ha dunque precisato che esso può avvenire mediante:

- l'emanazione di **appositi decreti legislativi**;
- intervento delle Regioni, previa adozione delle leggi di puntuale individuazione delle funzioni fondamentali attribuite ad ogni livello di governo locale (Comuni, Province e, **comprese fra gli “altri enti locali”**,

⁵ Così, E. Maggiora, *Il diritto degli Enti locali*, Giuffrè Ed., Milano, 2002, pag. 68; S. Dota e V. Nicotra, *Le Città Metropolitane: una conquista per l'innovazione istituzionale del Paese*, Roma, 12/05/2005, pag. 5, pubblicato all'indirizzo:

[http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?dpath=document&dfile=01062005023428.pdf&content=ANCILE+Città+metropolitane:+una+conquista+per+l'innovazione+istituzionale+del+Paese+\(a+cu+ra+di+Stefania+Dota+e+Veronica+Nicotra\)+-+stato+-+documentazione+-+](http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?dpath=document&dfile=01062005023428.pdf&content=ANCILE+Città+metropolitane:+una+conquista+per+l'innovazione+istituzionale+del+Paese+(a+cu+ra+di+Stefania+Dota+e+Veronica+Nicotra)+-+stato+-+documentazione+-+); sul punto, anche A. Vigneri, *La semplificazione delle istituzioni territoriali. Le città metropolitane* (stesura 21 marzo 2007), pag. 1.

⁶ Cfr. G. Marchetti, *Le Autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè Ed., Milano, 2002, pag. 31.

⁷Ibidem, pag. 68.

anche le Città metropolitane), purché le funzioni stesse siano riconducibili alle materie indicate nell'art. 117, sempre che non richiedano l'uniforme esercizio a livello regionale.

Nell'ambito di una vasta riorganizzazione del sistema amministrativo, la c.d. *legge Bassanini* ha, tra l'altro, introdotto nel nostro ordinamento giuridico i principi di **differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà**⁸, quali fondamentali criteri cui debbono attenersi il legislatore statale e quello regionale al momento della distribuzione delle competenze amministrative.

In questa sede, limitandoci a considerare le **definizioni** fornite dalla legislazione ordinaria⁹, ricordiamo che:

- per *differenziazione* si intende che nell'allocazione delle funzioni si devono considerare le diverse caratteristiche (anche associative, demografiche, territoriali e strutturali) degli enti riceventi;
- per *adeguatezza* si intende l'idoneità organizzativa delle amministrazioni a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;
- per *sussidiarietà* si intende che la generalità dei compiti e delle competenze dovrà essere conferita *all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati*, quindi ai Comuni e, secondariamente, agli altri enti locali di dimensione sovracomunale, in tutti i casi in cui l'esercizio della funzione conferita non sia compatibile con le ridotte dimensioni e possibilità operative dell'ente interessato¹⁰.

Complessivamente, tali principi hanno rappresentato i **criteri fondanti** per la ripartizione delle funzioni amministrative e, più in generale, per orientare le relazioni tra i diversi livelli delle Autonomie territoriali nel sistema istituzionale così come innovato dalla Legge n. 59/97 e dai successivi provvedimenti legislativi che, in larga misura, hanno inciso sull'assetto organizzativo e normativo degli enti locali¹¹.

1.3. La legge 3 agosto 1999, n. 265 (c.d. Napolitano-Vigneri)

Le rilevanti innovazioni legislative succedutesi a partire dall'emanazione della Legge n. 142/90, ma soprattutto la grande ristrutturazione dell'ordinamento degli enti locali e le nuove competenze ad essi attribuite dalla Legge n. 59/1997, hanno imposto un generale riassetto organico della legislazione, compiuto con la **Legge 3 agosto 1999, n. 265**, significativamente intitolata "*Disposizioni in materia di autonomia e*

⁸ A seguito della riforma del titolo V della Costituzione attuata con Legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, tali principi sono affermati nell'art. 118, primo comma Cost., laddove è contenuto un riferimento esplicito alle *Città metropolitane*. A tale proposito, si rinvia al capitolo secondo, pag. 16 e seg.

⁹ Cfr. G. Rolla, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in "La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V", cit., pag. 160; l'Autore, in ordine alla successiva costituzionalizzazione di tali principi, ha osservato come "*pare corretto presumere che il legislatore costituzionale abbia inteso, al momento di codificarli, far riferimento al significato ed alla portata che avevano*" riferendosi, per l'appunto, alla legge n. 59/97.

¹⁰ In ordine ai criteri applicabili per l'individuazione dell' *autorità più vicina ai cittadini interessati*, si veda G.U. Rescigno, *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Maggioli Ed., Milano, 2002, pag. 145.

¹¹ Nell'ambito della c.d. riforma Bassanini, si ricordano: L. n.127/1997, L. n. 191/1998, L. n. 50/1999.

ordinamento degli enti locali”, anche conosciuta come **Legge Napolitano-Vigneri**, dai nomi degli originari proponenti.

La legge, completando il quadro normativo afferente la vita delle autonomie locali, **ha altresì introdotto importanti novità** nella disciplina delle Aree metropolitane e Città metropolitane, **sostituendo gli articoli da 17 a 20 della Legge n. 142/90**, peraltro già modificati dall’art. 1, Legge n. 436/1993¹².

Prendendo atto del precedente fallimento delle opportunità offerte dalla normativa allora vigente in tema di costituzione delle Città metropolitane, il legislatore, con l’**art. 16 della Legge n. 265/99** ha:

- **riscritto l’intero capo VI della Legge sull’ordinamento delle Autonomie locali;**
- ha introdotto un percorso normativo diverso, che **ha sottratto alle Regioni il potere di iniziativa nell’individuazione delle aree metropolitane**, a vantaggio degli enti locali interessati, ovvero i Comuni ma anche le Province.

In definitiva, in virtù della novella attuata con la Legge n. 265, si disponeva che:

- **la Regione fosse sollecitata ad intervenire nel procedimento di delimitazione territoriale dell’area metropolitana “su conforme proposta degli enti locali interessati”** ai quali, in sostanza, veniva affidata la piena disponibilità nell’attivazione del procedimento stesso, a fronte di un correlativo ridimensionamento del ruolo delle Regioni in materia.

1.4. Il Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (TUEL)

Momento simbolicamente conclusivo del decennio di riforma avviato a partire dalla Legge n. 142/90 è il testo unico sull’ordinamento degli enti locali (D.L.gs. 18 agosto 2000, n. 267), varato in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 31 della Legge n. 265/1999.

Il D.L.gs. n. 267/2000 costituisce la normativa attualmente vigente cui fare riferimento per la disciplina delle aree metropolitane e delle città metropolitane, rinvenibile nel capo III, all’art. 22 e seguenti.

Con riguardo alle problematiche inerenti la costituzione delle aree metropolitane, va ricordato che neppure il testo in esame fornisce una nozione specifica del nuovo istituto, limitandosi a definire quali realtà territoriali possono essere considerate tali.

Rileva il fatto che l’art. 22, comma 1 del TUEL, riproducendo quasi integralmente il disposto dell’art. 17 della Legge n. 142/90¹³ chiede, in aggiunta, la sussistenza di *rapporti di stretta integrazione territoriale* tra l’insediamento del Comune principale e quello dei centri confinanti, precisando così che la **configurazione territoriale diventa elemento imprescindibile per la loro concreta identificazione**.

Peraltro, in ordine alla **procedura costitutiva**, il successivo art. 22, comma 2 ribadisce la formulazione dell’art. 16, Legge n. 265/1999, disponendo che:

¹² Per la portata di tali modifiche, si rinvia al par. 1.

¹³ La nuova normativa riporta, nominativamente, i nove grandi Comuni ricadenti nelle Regioni a statuto ordinario, già individuati dall’art. 17, Legge n. 142/90.

- **“su conforme proposta degli enti locali interessati, la Regione procede entro 180 giorni dalla proposta stessa alla delimitazione territoriale dell’Area metropolitana”;**
- nell’eventualità in cui la **Regione** sia **inadempiente**, è previsto l’**intervento sostitutivo del Governo** il quale, sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, con la Conferenza Stato-regione, invita la regione a provvedere indicandole un ulteriore termine, trascorso inutilmente il quale, il Governo procede alla delimitazione.

Delimitato il territorio dell’area metropolitana, ossia individuati i Comuni che ne dovranno fare parte, **il passaggio successivo è quello dell’istituzione, nell’ambito di essa, della Città metropolitana ad ordinamento differenziato secondo la complessa procedura prevista nell’art. 23 del T.U.**

Invero, il procedimento descritto nell’articolo ora citato per la creazione del nuovo ente locale¹⁴ si articola in diverse **fasi**, sintetizzabili come segue¹⁵:

elaborazione di una **proposta di statuto della Città metropolitana** da parte dei comuni interessati (attraverso deliberazione dei rispettivi consigli) indicante il territorio, l’organizzazione, l’articolazione interna e le funzioni;

a) **adozione** di detta proposta di statuto da parte dell’assemblea degli enti locali interessati;

b) sottoposizione della proposta di istituzione della città metropolitana a **referendum popolare** nel territorio dei comuni interessati, entro centottanta giorni dalla data di approvazione della proposta di statuto;

c) approvazione della proposta di istituzione della città metropolitana con il voto favorevole della **maggioranza degli aventi diritto** espressa **in almeno la metà più uno dei comuni interessati**;

d) **presentazione ad una delle due Camere** della proposta di legge avente ad oggetto l’istituzione della città e l’approvazione dello statuto, entro novanta giorni dallo svolgimento del referendum, nel caso di approvazione referendaria;

e) **approvazione definitiva della legge statale.**

In ordine alle **competenze dell’ente metropolitano** ricordiamo che, una volta costituito, esso acquisisce interamente le funzioni della Provincia e attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l’identità delle originarie collettività locali, a norma dell’art. 23, comma 5.

Peraltro, l’art. 26, comma 2 dispone che la legge statale istitutiva della Città metropolitana “stabilisce i termini per il conferimento, da parte della Regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi dell’art. 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁶”.

¹⁴ L’art. 2 del D.L.gs. n. 267/2000 ha esplicitato la natura di ente locale della Città metropolitana, in quanto tale destinataria dell’insieme di norme previste dal testo unico.

¹⁵ Per un’elencazione più dettagliata, si veda E. Barusso *Il diritto degli Enti locali*, Maggioli Ed., 2001, pp. 169-170.

¹⁶ Su cui si veda al par. 2.

Pertanto, spettano alla Città metropolitana:

- le funzioni della provincia, ovvero le funzioni amministrative previste dall'art. 19 TU, i compiti di programmazione previsti dal successivo art. 20 TU, nonché tutte le funzioni concernenti la comunità o il territorio provinciale;
- le funzioni definite dallo Statuto della Città metropolitana, ossia quelle funzioni comunali che gli enti interessati ritengono siano più utilmente esercitate a livello metropolitano;
- le funzioni regionali che, non necessitando dell'esercizio unitario a livello regionale, vengono conferite agli enti locali.

In proposito, è utile ricordare che anche l'originario art. 19 della Legge n. 142/90 disponeva il generale affidamento delle funzioni già spettanti alla Provincia, cui seguiva l'elencazione di una serie di materie, normalmente facenti capo ai Comuni, per le quali, con legge regionale, si sarebbero dovute stabilire le specifiche competenze della Città metropolitana.

Peraltro, diversamente da quanto appena evidenziato, la normativa ora vigente non prevede più l'automatico passaggio delle funzioni "normalmente affidate ai Comuni" quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana" introducendo, in luogo di tale previsione, la possibilità di creare forme associative e di cooperazione mediante le quali gestire, in forma congiunta,

quelle funzioni capaci di coinvolgere una pluralità di enti locali, nelle materie espressamente elencate nell'art. 24 TUEL.

Infine, un'ulteriore aspetto da considerare riguarda l'individuazione degli organi della Città metropolitana. La previgente normativa menzionava il Consiglio metropolitano, la Giunta metropolitana ed il Sindaco metropolitano (art. 18, l. 142/90) e prevedeva l'applicazione delle norme relative alle elezioni provinciali, in quanto compatibili, fino all'emanazione di nuove norme specifiche alle Città metropolitane, mentre l'attuale normativa si limita ad affermare che "all'elezione degli organi della Città metropolitana si procede nel primo turno utile, ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali".

CAPITOLO II

LA CITTÀ METROPOLITANA NELLA COSTITUZIONE E LA SUA ATTUAZIONE

a cura di Federica Moi (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. La città metropolitana dopo la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001

1.1. Il principio autonomistico e il pluralismo istituzionale

Il sistema delle autonomie locali e dei rapporti con lo Stato viene ampiamente riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che comporta la revisione degli articoli da 114 a 133 della Carta Costituzionale cambiando profondamente l'ordinamento istituzionale della Repubblica.

Per quanto riguarda la modifica dell'organizzazione istituzionale il nuovo testo dell'**articolo 114** che recita *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”* **indica**, in primo luogo, che **la Repubblica è “costituita” da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato**¹⁷.

Se rileggiamo il vecchio testo dell'articolo 114 (La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni) appare evidente come cambia la struttura organizzativa della Repubblica: viene riconfigurata come ordinamento generale di cui lo Stato è parte e di cui Regioni ed enti locali sono componenti con pari dignità istituzionale. In altri termini, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 5 Cost¹⁸., la riforma costituzionale intende “tessere” una rete di autonomie locali con tratti di originarietà e

¹⁷ Sono a disposizione presso il settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale del Consiglio regionale gli estratti dei resoconti stenografici del dibattito intervenuto in Parlamento in sede di approvazione delle modifiche Costituzionali sulle Città metropolitane.

¹⁸ Berti, *Principi fondamentali*, art. 5, in Commentario della Costituzione, a cura di Branca, Bologna, 1975, pp. 278 afferma che *“Al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva, cioè, la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni”* *L'autonomia diventa*», in questo modo, *«espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato. Vi è un notevole passo in avanti»* rispetto alla tradizione statutaria *«in questa formula, e forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione: la trasformazione dello Stato di diritto accentrato in uno Stato sociale delle autonomie»*. Altri autori come, ad esempio, Marco Olivetti, Lo stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 comma), p. 39 rilevano alcune contraddizioni tra l'articolo 14 e l'articolo 5 Cost.: laddove l'articolo 5 afferma che *“La Repubblica una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali...”* appare evidente che attraverso espressioni come “riconoscimento” e “promozione” le identifica al tempo stesso come qualcosa “altro da sé” mentre, nello stesso testo costituzionale si afferma poi che la Repubblica è costituita dalle autonomie locali, identificandosi quindi e non più distinguendosi da esse.

Un possibile componimento di tale paventata antinomia è forse rintracciabile nell'interpretazione secondo la quale l'articolo 114, comma 1, intende semplicemente accentuare il significato politico – costituzionale attribuito a queste autonomie.

forti elementi identificativi, per ciò legittimate a "costituire", insieme allo Stato, l'ordinamento repubblicano¹⁹.

In secondo luogo nel dibattito sull'interpretazione e l'attuazione della legge costituzionale n. 3/2001, sono sorti numerosi dubbi anche con riferimento al fatto che il nuovo articolo 114 riconosce come parti "costitutive" della Repubblica soggetti che sono storicamente disomogenei tra loro (Comuni, Province, Regioni e Stato) ma comunque già istituiti ed enti che non sono ancora presenti sul territorio nazionale (appunto, le Città metropolitane).

In riferimento a questi ultimi sorge una problematica ulteriore connessa alla **differenziazione dell'ente – città metropolitana - rispetto agli altri enti territoriali.**

Riflessioni:

A tal proposito si ricorda che la norma costituzionale, così come si presentava nel vecchio testo, fu interpretata nel senso che nessuna porzione del territorio nazionale potesse sottrarsi al triplice livello di rappresentanza: il Comune, la Provincia e la Regione. Non a caso la legge 142/1990, come già ricordato, disciplinando per la prima volta le Città metropolitane, fu costretta a ricondurle allo schema generale della Provincia.

Alcuni autori²⁰ si chiedono se, a seguito della riforma costituzionale, sia ancora valevole l'interpretazione fornita con riferimento al vecchio testo costituzionale: la risposta al quesito pare essere negativa in quanto la riforma costituzionale si è ispirata alla logica di semplificazione ed efficienza dei livelli di governo mentre l'interpretazione poc'anzi menzionata anziché semplificare, mantenendo sia la Provincia che la città metropolitana, aggiunge al "sistema a cerchi concentrici" di governo ancora un gradino.

Province e Città metropolitane hanno infatti qualcosa di simile - collettività di area vasta, che comprendono una pluralità di Comuni – ma una differenza di fondo.

¹⁹ L'**articolo 114 Cost.** introduce, in via di principio, la garanzia di un'ampia libertà conferita alle diverse collettività territoriali nel perseguimento e nella gestione di interessi locali, mediante il riconoscimento di una posizione di autonomia in favore dei rispettivi enti esponenziali. Nell'articolo in esame il **principio autonomistico** non consiste solo in una risoluzione di intenti ma è **elevato a principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale**: «La Repubblica, una ed indivisibile» insieme «riconosce e promuove» le autonomie ed il decentramento; si impegna, inoltre, ad «adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». La formulazione dell'articolo 5 avalla una comune lettura in cui il principio di unità si confonderebbe con quello di indivisibilità ed entrambi andrebbero ad individuare la forma organizzativa unitaria attuale come l'unica possibile. In realtà è ben possibile considerare separatamente i due principi, per poi verificare come si integrano fra di loro. Innanzitutto il concetto di unità non è solo giuridico-formale ma soprattutto politico: a prescindere dall'articolazione dei poteri pubblici come concretamente sancita dalla Costituzione, ogni scelta che li riguardi dovrà essere assunta tenendo conto del principio in discorso di modo che il pluralismo, che la norma costituzionale riconosce e promuove, non si risolva in un pericolo per lo Stato stesso. In ultima analisi, la proclamazione dell'autonomia costituisce un minimum, il livello minimo di decentramento attuabile dall'ordinamento. Per parte della dottrina essa deve essere intesa non soltanto come un fine ma anche e soprattutto come un mezzo per riconoscere il valore delle singole persone ed assicurare la loro realizzazione attraverso la partecipazione alla vita sociale (art. 2 e 3 della Costituzione).

²⁰ Pietro Barrera, *"Il rebus costituzionale delle città metropolitane"*, in Quaderni costituzionali, 10/12/2001.

Nelle Province l'area vasta comprende un territorio solo parzialmente urbanizzato, e composto di **comuni** - medi o piccoli - chiaramente **identificabili come comunità distinte**.

Il tratto identificativo delle **Città metropolitane** è invece la presenza di un vasto territorio urbanizzato e integrato dove i **Comuni** (siano essi originari, o evoluzione delle circoscrizioni di decentramento infracomunale) sono **strutturalmente connessi** sul piano delle infrastrutture, delle dinamiche sociali ed economiche, della identità culturale.

Tale differenza strutturale fra provincia e città metropolitana condiziona anche l'attribuzione delle funzioni amministrative a quest'ultima permettendo, sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza espressi dall'articolo 118 Cost., di distinguere l'ordinamento delle maggiori realtà urbane, per come già si presentano rispetto agli altri enti territoriali primo fra tutti la provincia.

Infatti, proprio sulla base di tali principi per cui le funzioni amministrative vanno allocate tenendo conto delle diversità strutturali e organizzative degli enti locali, **potranno essere attribuite** alle città metropolitane **funzioni specifiche** in ragione della complessità funzionale e sociale tipica delle grandi città e al tempo stesso della dimensione territoriale, demografica e organizzativa che consente loro di gestire con efficacia politiche di area vasta.

Tuttavia le città metropolitane presenteranno anche alcune **caratteristiche simili rispetto agli altri enti locali**.

L'**articolo 114**, pur differenziando i vari enti locali territoriali, **attribuisce** loro, per la prima volta e direttamente a livello costituzionale, **la potestà statutaria e normativa per l'organizzazione delle proprie funzioni e l'esercizio dei conseguenti poteri**. Detto articolo affermando che "*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*" conferisce pari dignità politico costituzionale a tutti gli enti menzionati da cui deriva anche un'omogeneità dal punto di vista del regime giuridico, determinato per tutti direttamente dalla Costituzione. Da ciò discende anche che le città metropolitane sono enti territoriali ed enti di governo delle proprie comunità similmente a Regioni, Province e comuni anche se la costituzione non ne definisce i confini.

Comuni, Province e Città metropolitane introdurranno nell'ordinamento norme giuridiche poste, secondo il quadro istituzionale risultante dalla riforma costituzionale, in un rapporto reciproco di competenze per cui ogni ente locale territoriale dispone di un ambito materiale di interessi e di valori in cui esplica, in modo esclusivo e inderogabile la propria autonomia²¹.

Di conseguenza l'autonomia normativa attribuita alle città metropolitane dall'articolo 114 deve essere coordinata con la potestà legislativa statale e regionale ed, in particolare, con quanto disposto dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) che

²¹ Per quanto concerne, poi, la questione relativa ai modi e alle forme con cui questa riconosciuta autonomia normativa degli Enti locali deve essere tutelata, la strada da seguire potrebbe essere quella che passa attraverso il riconoscimento di Comuni, Province e Città quali "poteri dello Stato", legittimati, in quanto tali, a ricorrere alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzione. Così: Andrea Piratino, La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale, Trapani, 3-4 maggio 2002, in: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/trapani0205/index.html>

attribuisce alla legge dello Stato la competenza in materia di funzioni fondamentali per le Città metropolitane nonché con la potestà legislativa esclusiva regionale.

Lo Stato potrà agire anzitutto facendo leva sulle materie di propria competenza legislativa esclusiva, mentre nelle materie di legislazione concorrente indicherà il rispetto della potestà regolamentare delle Città metropolitane come principio fondamentale.

Inoltre **nelle materie di legislazione esclusiva delle Regioni** (dallo sviluppo economico ai servizi sociali), **che coinvolgono "funzioni fondamentali" delle Città metropolitane, la strada deve essere ricercata con il metodo della "leale collaborazione"**. Soltanto in questo modo è probabilmente superabile il pericolo che la legge dello Stato disciplinante le funzioni fondamentali delle Città metropolitane invada la competenza riservata alle leggi regionali di settore, e queste ultime occupino impropriamente lo spazio della potestà regolamentare delle Città Metropolitane.

Infine, per completezza, si ricorda che l'articolo 114 riserva alla città di Roma, Capitale della Repubblica, un ordinamento autonomo disciplinato con legge dello Stato. Tuttavia lo svolgimento logico dei tre commi dell'articolo 114 consente di considerare Roma come una forma particolare, con evidenti peculiarità organizzative e funzionali, del più ampio genere delle Città metropolitane. Se dunque il tema della disciplina giuridica di queste ultime non può esaurire quello dello statuto della Capitale, la legge dello Stato sull'ordinamento di Roma dovrà tenere conto, in una logica di coerenza sistemica, che Roma è anche una Città metropolitana.

1.2. La problematica relativa all'identificazione delle città metropolitane

Nell'ottica di una maggior comprensione del ruolo che le città metropolitane potranno assumere, pare opportuno segnalare anche il contenuto dell'articolo 118 Cost. che recita: *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*.

Il primo comma, in particolare, ci ricorda che all'interno delle Città metropolitane dovranno comunque **continuare ad esistere i Comuni**, la stessa disposizione costituzionale consente di chiarire che quei Comuni non saranno identici, per funzioni e competenze, a quelli collocati nei diversi contesti provinciali.

- **Identificazione area metropolitana.**

In un ordinamento giuridico così delineato, la problematica maggiore riguarda l'**identificazione concreta delle realtà metropolitane**²².

Uno dei criteri utilizzabili, a tal fine, è quello **demografico** ma presenta alcuni inconvenienti, il primo dei quali consiste nella difficoltà di scegliere la soglia di popolazione più adeguata: quella simbolica del milione di abitanti coinvolgerebbe solo

²² Cfr. capitolo IV.

Roma, Milano e Napoli; l'elenco proposto dalla legge 142/1990 invece, abbassando detta soglia, coinvolgerebbe anche città come Venezia, sfiorando i 300.000 abitanti²³.

- **Caratteri area metropolitana.**

Un'altra problematica sorge con riferimento ai **caratteri della città metropolitana**²⁴: la carta costituzionale afferma che, al pari di comune e provincia, essa è rappresentativa di una comunità territoriale. Ci si domanda allora se ciò comporti necessariamente il **carattere elettivo diretto degli organi del nuovo ente, oppure** se sia ipotizzabile anche l'**elezione indiretta** di detti organi, come avviene negli enti di tipo associativo. In passato il quesito si era posto a proposito delle province, nell'ipotesi di una loro riforma, e una parte se pur minoritaria della dottrina aveva concluso che sarebbe stata possibile anche l'elezione indiretta.

Tuttavia dando per acquisito che comuni e province non possono che avere gli organi fondamentali direttamente rappresentativi (oggi lo sono sia il Consiglio, sia il Sindaco o Presidente), si potrebbe avanzare il dubbio per la Città metropolitana in ragione della sua particolarità. Senonché alcuni autori riflettendo sulla parificazione operata dalla Costituzione di tutti gli enti di governo del territorio ritengono che detti enti siano tutti parimenti esponenti delle rispettive comunità e quindi tutti dotati di organi direttamente elettivi. Rilevano in questo senso i due primi commi dell'art. 114, il secondo comma lett. p) dell'art. 117, l'art. 118, gli artt. 119, 120, 132 Cost.²⁵

1.3. L'autonomia finanziaria e il sistema tributario locale

La nuova formulazione dell'articolo 119²⁶ della Costituzione riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni

²³ Si aggiungerebbero comunque le Città identificate nelle Regioni a statuto speciale (Palermo, Catania, Messina, Trieste e Cagliari)

²⁴ Per ulteriori approfondimenti cfr. capitolo IV, par. 2.

²⁵ Adriana Vigneti, *La semplificazione delle istituzioni territoriali: le città metropolitane*, 21/03/2008, pag. 6. Suggestisce di utilizzare la strada associativa per quelle situazioni in cui si può pensare non vi sia l'esigenza immediata di costituire un nuovo ente sostitutivo della provincia, o nel caso in cui esso sia *in fieri*. A tal proposito sostiene anche che, per le città metropolitane, non si potrebbe seguire la strada francese che utilizza la struttura associativa, in definitiva decisa dall'alto (si sottolinea l'importanza del ruolo svolto, in quel contesto, dal Prefetto), tenendo conto delle diversità strutturali delle due realtà, molto più complesse sono infatti le esigenze delle Communautés d'agglomération (CA).

²⁶ Art. 119 Cost: *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome (primo comma). I medesimi enti stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma). La disposizione deve essere letta congiuntamente all'articolo 117, terzo comma, il quale ricomprende tra le materie di legislazione concorrente, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Dal combinato disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione emerge, in primo luogo, la potestà per ogni regione di istituire tributi nel rispetto dei principi della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche ai comuni, alle province e alle città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri.

Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano Regioni ed enti locali ai fini dell'autonomia tributaria, **la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione** – che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – **preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni che, al contrario, com'è noto hanno potestà legislativa.**

Il nuovo sistema costituzionale relativo all'**autonomia di entrata** degli enti territoriali resta **al momento inattuato**: secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, l'emanazione di discipline autonome da parte degli enti territoriali relative all'istituzione di nuovi tributi richiede il preventivo intervento del legislatore statale per la determinazione dei relativi principi fondamentali.

Invece per ciò che attiene al **trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato agli enti territoriali**, il nuovo sistema del titolo V è stato ritenuto dalla Corte costituzionale **immediatamente applicabile**.²⁷ Tuttavia al fine di evitare che la

²⁷ La sentenza n. 37 del 2004 ha indicato come necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale "*l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali*". Per quanto riguarda in particolare i tributi locali, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. **La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale"**. Questa conclusione è stata confermata nella sentenze n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracani per la produzione di energia idroelettrica).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di **tributo proprio**, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi principi costituzionali: in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di

previsione di interventi finanziari dello Stato a favore degli enti territoriali, vincolati nella destinazione, si risolve in uno «strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza» dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali, la Corte ha enucleato, fin dalle prime sentenze sulla materia ²⁸una serie di limiti alla potestà legislativa dello Stato.

In particolare, interventi finanziari dello Stato, vincolati nella destinazione, ed erogati in favore degli enti territoriali sono ammessi soltanto se relativi all'attuazione di quelle disposizioni rientranti nelle materie di competenza esclusiva statale nonché quelli rientranti nell'ambito della disciplina degli interventi speciali previsti dall'articolo 119 della Costituzione.

Tali interventi devono peraltro:

- **essere aggiuntivi** rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti agli enti territoriali;
- **essere riferibili alle finalità di perequazione e garanzia** enunciate dalla norma costituzionale (promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona) o a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni;
- **essere indirizzati a determinati enti territoriali o categorie** di enti territoriali;
- prevedere **compiti di programmazione e di ripartizione dei fondi** da parte delle Regioni all'interno del proprio territorio, nel caso in cui i finanziamenti riguardino ambiti di competenza, anche concorrente, delle Regioni medesime.

Sulla scorta di questi principi, è stata riconosciuta l'illegittimità costituzionale di una serie di Fondi nazionali²⁹, per lo più istituiti dalle leggi finanziarie, che

autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento, né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali principi (sentenza n. 37 del 2004).

La prima pronuncia a questo proposito è contenuta nella sentenza n. 296 del 2003 che, su **ricorso del Governo avverso la legge della Regione Piemonte** 5 agosto 2002, n. 20, ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di tassa automobilistica (esenzione dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici invernali di Torino 2006 dal pagamento dell'IRAP; esenzione permanente dal pagamento della tassa automobilistica per gli autoveicoli alimentati a gas metano; proroga del termine per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999).

²⁸ Cfr. sentenze n. 370/2003, n. 16/2004 e n. 49/2004.

²⁹ E' stata dichiarata illegittima l'istituzione dei seguenti Fondi nazionali, per lo più previsti dalle leggi finanziarie, che intervenivano in ambiti riservati alla legislazione regionale anche in via concorrente:

- il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370/2003) e il Fondo rotativo per gli asili nido nei luoghi di lavoro (sentenza n. 320/2004);
- il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n. 16/2004);
- il Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e il Fondo per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49/2004);
- il Fondo per la costituzione di garanzie dei prestiti fiduciari concessi agli studenti capaci e meritevoli (sentenza n. 308/2004);
- la previsione di vincoli di destinazione per le risorse del Fondo per le politiche sociali (sentenza n. 423/2004);
- il Fondo per il sostegno dei distretti industriali della nautica da diporto (sentenza n. 107/2005);
- il Fondo per l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione (sentenza n. 118/2006);
- il Fondo per le politiche giovanili (sentenza n. 118/2006).

intervenivano in ambiti riservati alla legislazione regionale anche in via concorrente.³⁰ L'articolo 119 Cost., riconosce inoltre che:

- i Comuni, le Province, le Città metropolitane hanno un **proprio patrimonio**, secondo i principi generali stabiliti con legge statale (sesto comma, primo periodo);
- il **ricorso all'indebitamento**³¹ da parte degli enti territoriali è ammesso **solo per finanziare spese di investimento**, escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti (sesto comma, secondo e terzo periodo)

2. Le principali innovazioni apportate dalla riforma costituzionale del Titolo V sul regime giuridico delle città metropolitane

2.1. Tabella esplicativa delle principali novità introdotte dalla riforma costituzionale agli artt. 114, 117, c. 2, lett. p), 118, 119 e 120 cost.

TESTO VIGENTE	TESTO ORIGINARIO	NOTE
<p>Art. 114. – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento. (*)</p>	<p>Art. 114 - La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.</p>	<p>Rispetto al testo costituzionale originario appaiono diverse novità sostanziali: si parte dall'ente territorialmente più piccolo (Comune) per "salire" a quello più comprensivo (Stato): espressione del principio di sussidiarietà verticale. Non vi è più un'articolazione interna ("si riparte") della Repubblica, ma una teoria di veri e propri elementi costitutivi ("è costituita"), e tra questi lo Stato, che sembra collocato inter pares, tra i componenti della Repubblica. La "Città metropolitana" si costituzionalizza e viene equiparata agli altri tipi - tradizionali - di enti autonomi. Da ciò sembra poter trasparire una diversa volontà del legislatore costituzionale: non appare più una preoccupazione di garantire - con</p>

³⁰ Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia al lavoro del Servizio studi della Camera, Art. 119 – Giurisprudenza Costituzionale, in:

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap13_sch01.htm

³¹ Per approfondimenti sul tema si rinvia ad uno studio del Servizio studi della Camera pubblicato all'indirizzo:

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap15_sch01.htm

		disposizioni ad hoc - l'istituzione delle Città, specie disciplinandone i rapporti con le preesistenti province, ma piuttosto una volontà di conferire pari dignità, a tutti i livelli delle Città e degli altri enti autonomi - cfr. schede di lettura del Senato della Repubblica (pg 16 e sgg.) consultabili all'indirizzo: http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/schede-senato.htm)
abrogato	Art. 115 - Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.	

TESTO VIGENTE	TESTO ORIGINARIO	NOTE
<p>Art. 117. – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...omissis...) p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; (...omissis...) La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p>Art. 117 - La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: - ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.</p>	<p>L'art. 117 novellato (lettera "p") rimette allo Stato la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Province, Comuni e Città metropolitane. Sembra pertanto che, per questa via, anche la legislazione statale potrà andare ad incidere nelle materie sulle quali potranno disporre gli Statuti delle autonomie locali. La costituzione, nel nuovo testo, attribuisce la potestà regolamentare anche alle città metropolitane che si esplica con riferimento alla disciplina dell'organizzazione degli enti stessi e dello svolgimento delle funzioni a esso attribuite. Tale disposizione rappresenta un elemento massimamente innovativo rispetto al passato considerato che la potestà regolamentare non trovava nella Costituzione del 1948 una disciplina articolata, né per quanto concerneva il riparto tra Stato e Regioni, né per quanto concerneva il ruolo degli altri enti territoriali. Il riparto di competenze veniva fatto in ordine alle funzioni amministrative, per le quali l'articolo 118 della Costituzione nel testo originario assegna - in ossequio al principio del "parallelismo" - alla Regione le</p>

		funzioni amministrative per le materie di competenza regionale e per quelle statali che lo Stato intenda delegare.
--	--	--

TESTO VIGENTE	TESTO ORIGINARIO	NOTE
<p>Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.</p> <p>I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. (...omissis...) Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p>	<p>Art. 118 - Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.</p>	<p>I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza compaiono per la prima volta in Costituzione. Il secondo comma dell'articolo dispone che gli enti di ampiezza territoriale inferiore alle Regioni (Comuni, Province e Città metropolitane) siano titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Un elemento di rilievo è che si fa espresso riferimento - seppur indiretto - ai tipi di fonte che possono conferire funzioni amministrative: la legge statale o regionale. Inoltre la norma costituzionale prevede funzioni amministrative "proprie" anche di Città metropolitane e Province. Si ricorda che nei testi della Bicamerale (art. 56) la titolarità delle funzioni amministrative competeva, rispettivamente, a tutti gli enti, dai Comuni allo Stato, secondo omogeneità ed adeguatezza. La lettura congiunta dei due commi dell'articolo 118 porta a ritenere che la fonte che conferisce le funzioni amministrative sia la legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze: non è espressamente previsto di chi sia la competenza a conferire le funzioni nelle materie ripartite e se in altre parole, il conferimento di funzioni da parte dello Stato possa valere come "determinazione di un principio fondamentale". Infine anche le città metropolitane sono coinvolte nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Si ricorda che l'art. 56 del testo di riforma giunto all'esame dell'Aula nel febbraio del 1998, disponeva che " nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di</p>

		omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali."
--	--	---

TESTO VIGENTE	TESTO ORIGINARIO	NOTE
<p>Art. 119. – I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere</p>	<p>Art. 119 - Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.</p>	<p>Il nuovo testo costituzionale attribuisce, al comma 1, l'autonomia finanziaria anche alle città metropolitane. Detta disposizione sembrerebbe, <i>prima facie</i>, affermare l'autonomia senza limiti e condizioni – in realtà la norma va letta nel contesto delle altre disposizioni dei commi che seguono. Il testo della Bicamerale (sostanzialmente identico nella prima parte) collocava l'autonomia nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi. Il comma 2 cita i principi di coordinamento e prevede, nel primo periodo, che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni abbiano risorse autonome e (secondo periodo) che stabiliscano ed applichino tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Si ricorda che l'art.117, comma 3, pone tra le materie ripartite tra Stato e Regioni (per le quali lo Stato determina solo i principi fondamentali) proprio l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Pare utile ricordare anche che il testo approvato in Bicamerale non faceva riferimento al concetto di "risorse" che appare, invece, nel testo della proposta del Governo (AC 5830) ed è poi rimasto in tutte le versioni successive del testo. Il periodo successivo dello stesso comma 2 richiede che gli enti territoriali abbiano compartecipazioni ai tributi erariali, riferiti al loro territorio. Benché apparentemente la disposizione sia quindi non ricompresa nel limite, precedentemente citato dell'"armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario",</p>

<p>all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>		<p>va ricordato che in questa sede si parla di tributi dello Stato, sui quali l'art. 117 novellato afferma la sua competenza esclusiva (sistema tributario e contabile dello Stato, lettera "e", in parte qua). Per le compartecipazioni sembra quindi lo Stato - titolare esclusivo - a dover effettuare il coordinamento per così dire "dall'alto", mentre il coordinamento tra le diverse categorie dei tributi propri sembrerebbe doversi sostanziare con strumenti diversi, almeno in parte concordati tra i diversi livelli territorialmente costitutivi della Repubblica. I principi di coordinamento attengono sia al "sistema tributario" - e quindi all'aspetto di sostanza di carattere più propriamente fiscale -, sia alla "finanza pubblica", e quindi all'aspetto di metodo, relativo almeno in parte alle questioni di carattere formale, contabile e procedimentale ed alla loro connessione con le spese. A questo proposito si ricorda che sia per quanto concerne i tributi propri, che per quanto riguarda le compartecipazioni, il testo della Bicamerale conteneva disposizioni assai articolate (art. 62 c. 2, 3 e 4) tese ad assicurare, tra l'altro (comma 2), la metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, al netto di risorse definite annualmente e destinate alle "esigenze indivisibili della comunità nazionale". Tale ammontare risultava peraltro essere cosa diversa dal fondo perequativo. Inoltre si definivano (comma 4) le quote da sottrarre dalle risorse da ripartire con riferimento a finalità quali il servizio del debito pubblico, le calamità naturali, lo sviluppo equilibrato. Rispetto a queste articolate disposizioni il testo qui in esame evidenzia la mancanza di disposizioni di rango costituzionale relative alla ripartizione agli enti territoriale di risorse derivanti da tributi erariali (finanza derivata). Il comma 3 prevede che la legge dello Stato istituisca un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Va ricordato al riguardo che l'art. 117 novellato</p>
---	--	--

		<p>pone tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, oltre al sistema tributario e contabile dello Stato, la perequazione finanziaria (lettera e, in parte qua). Il testo del comma 3 è passato inalterato nelle varie fasi a partire dalla proposta iniziale del Governo. Il testo della Bicamerale conteneva - anche in questo caso - un comma assai articolato relativo al fondo perequativo, (art. 62 c. 5) che, tra l'altro, definiva le finalità del fondo e ne prevedeva come beneficiarie (dirette) le regioni. L'assenza di vincoli di destinazione è stata una costante della disciplina del fondo perequativo fin dal dibattito nella Bicamerale (cfr. art. 62 c. 2). Il comma 4 prevede che le risorse di cui ai commi precedenti - entrate e tributi propri, compartecipazione a tributi erariali, fondi perequativi - consentano a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite mentre il vecchio testo dell'articolo 119 si riferiva alle spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Nell'art. 62 c. 3 della Bicamerale si prevedeva che la compartecipazione integrasse i tributi propri "fino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria.. in riferimento alle funzioni ordinarie che...devono svolgere". Un riferimento specifico al fondo perequativo, invece, si ritrova nell'art. 62 c. 5 nella parte in cui disponeva l'erogazione nel caso in cui " i costi sono superiori all'erogazione dei servizi cui sono tenuti". Il comma in esame si presenta invece onnicomprensivo e racchiude tutte i vari tipi di risorse sotto il vincolo della corrispondenza integrale con le funzioni. Il comma 5 prevede risorse statali aggiuntive ed interventi statali speciali a favore di tutti gli enti territoriali. Finalità di tali ulteriori risorse sono molteplici: promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale rimuovere gli squilibri economici e sociali favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a</p>
--	--	---

		<p>scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, I punti 1 (seppur con una formulazione diversa) e 4 erano contenuti nel testo iniziale presentato dal Governo, i punti 2 e 3 sono stati aggiunti durante il dibattito in Commissione alla Camera. Il comma sembra far riferimento ad una forma - almeno prevalentemente - di sovvenzioni condizionate al raggiungimento di certe finalità, con le quali in sostanza lo Stato finanzia obiettivi che non sembrerebbero trovare interamente cittadinanza all'interno delle competenze proprie delle Regioni - cfr. schede di lettura del Senato della Repubblica (pg. 82 e sgg.) all'indirizzo: http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/schede-senato.htm)</p> <p>Il comma 6 riguarda in primo luogo l'attribuzione del patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo i principi generali che si rinviano ad una legge statale. Gli stessi enti possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, senza garanzia dello Stato sui prestiti contratti.</p>
--	--	--

TESTO VIGENTE	TESTO ORIGINARIO	NOTE
<p>Art. 120. – La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, nè adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati</p>	<p>Art. 120 - La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni. Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.</p>	<p>Il comma 2 propone una norma innovativa rispetto alla Costituzione vigente, perché prevede il potere di sostituzione del Governo ad organi di Regioni, Città metropolitane Province, Comuni e in taluni casi: mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. se lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi</p>

<p>internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>		<p>locali. L'innovazione consiste nel fatto che trova disciplina di rango costituzionale una fattispecie finora svolta a livello di legislazione ordinaria, pur con diversi e significativi interventi della Corte costituzionale. La norma prevede fattispecie che si presentano con caratteristiche diverse. Nel primo caso (mancato rispetto di norme internazionali e comunitarie) sembrerebbe di trovarsi di fronte a comportamenti prevalentemente commissivi, piuttosto che omissivi: ciò in riferimento al fatto che, in un'altra sede (art. 117, comma 5), una previsione di attività sostitutiva è contenuta anche per l'inadempienza - delle sole Regioni - nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea. La disposizione pare faccia riferimento alla legge statale, essendo lo Stato (il Governo) l'unico titolare del potere sostitutivo, non essendosi adottato un modello secondo cui ogni livello può sostituirsi a quello immediatamente meno ampio (Stato su Regione, Regione su Città metropolitana, etc.). Il secondo caso (pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica) era l'unico originariamente previsto nel primo testo della Bicamerale ed è rimasta inalterata (salvo l'aggiunta dell'aggettivo "grave") fino al testo novellato. Si tratta di una previsione che può farsi rientrare nelle fattispecie riferibili alle ragioni di necessità ed urgenza. Il terzo caso (tutela dell'unità giuridica o economica e dei livelli essenziali delle prestazioni) non era presente nel testo della Bicamerale a proposito dei poteri sostitutivi; un riferimento ai "livelli" (di adeguatezza in riferimento ai quali gli enti locali dovevano erogare i servizi) era invece contenuto nella norma (art. 62) relativa al c.d. "federalismo fiscale". Il testo novellato è stato dunque frutto dell'elaborazione del dibattito alla Camera, prima in Commissione, poi in Aula. Il testo della Commissione faceva in realtà riferimento alla "tutela</p>
--	--	---

		<p>dell'uniformità delle condizioni di vita"; nella seduta del 26 settembre 2000 il testo è stato modificato. Il dibattito si è soffermato specialmente sulla portata dell'ampiezza della possibilità dell'intervento sostitutivo dello Stato. Il comma rinvia poi alla legge la garanzia del rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tale ultimo principio viene qui esteso ai rapporti dello Stato con tutti gli enti locali.</p>
--	--	---

2.2. La Legge "La Loggia" e le città metropolitane

La legge 131/2003, meglio conosciuta come "legge La Loggia", ha cercato di risolvere i diversi problemi lasciati aperti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, approvata con la legge costituzionale 3/2001.

Fra le varie **disposizioni**, quelle **che riguardano le città metropolitane** sono le seguenti:

- l'articolo 2, comma 1 che ha delegato il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2005 - su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze - uno o più **decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, quali provvedimenti essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento;
- l'articolo 2, comma 4, lettera b) che attribuisce al legislatore delegato il compito di "**individuare le funzioni fondamentali** dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte";
- l'art. 5 che reca disposizioni in merito all'attuazione del nuovo art. 118 Cost., in materia di esercizio delle **funzioni amministrative**. Il nuovo assetto amministrativo costituisce il più immediato e diretto riflesso dell'equiordinazione tra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, sancita dall'art. 114 Cost. I comuni sono stati individuati come gli enti più vicini ai cittadini e, in quanto tali, titolari di tutte le funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, si renda necessario conferirne alcune a province, città metropolitane, regioni o Stato (**principio di sussidiarietà verticale**);

- l'art. 5 in oggetto chiarisce che l'attribuzione delle funzioni amministrative in capo ai comuni non è immediata o automatica, ma presuppone l'intervento del legislatore sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Contestualmente, è previsto l'avvio del procedimento per il trasferimento di beni, risorse finanziarie, strumentali, umane ed organizzative per l'esercizio delle funzioni trasferite. Per quanto attiene, infine, alla disciplina transitoria, l'art. 5 stabilisce che fino all'entrata in vigore dei provvedimenti statali e regionali di riallocazione delle funzioni amministrative, queste vengono esercitate secondo le disposizioni vigenti;
- l'articolo 6 comma 4 ribadisce invece che resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere **attività di mero rilievo internazionale** nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2³² ogni iniziativa.

³² Art. 6 comma 2 l. 131/2003: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione”.*

CAPITOLO III

LE CITTÀ METROPOLITANE NELLE PRINCIPALI PROPOSTE LEGISLATIVE DI MODIFICA DELLA XV LEGISLATURA (2006-2008)

a cura di Antonella Boffano (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. Il disegno di modifica della Costituzione e il Codice delle autonomie

1.1 Premessa

Negli anni più recenti, il legislatore statale ha confermato e rafforzato il ruolo della città metropolitana, che la legge costituzionale del 2001, nel riformare il Titolo V della Costituzione, ha posto come elemento costitutivo della Repubblica (articolo 114 Cost.)³³.

I principali momenti istituzionali in cui si è affrontato il ruolo della città metropolitana nel contesto delle autonomie locali, sono stati l'approvazione del **disegno di legge “Codice delle autonomie”**, che ha tentato un percorso parzialmente diverso da quello tracciato dal D.lgs. 267/2000 e il **disegno di modifica della seconda parte della Costituzione**, entrambi decaduti per il termine della legislatura.

1.2. Il disegno di modifica della seconda parte della Costituzione

Il testo citato, recante modifiche ad alcuni articoli della Costituzione, approvato dalla Commissione affari costituzionali in data 17 ottobre 2007, confermando la scelta del precedente legislatore costituzionale, si limitava a richiamare l'attenzione sulle Città metropolitane nella proposta di modifica:

- dell'articolo 70³⁴ della Costituzione, che riservava all'esercizio collettivo della Camera dei deputati e dal Senato federale la funzione legislativa in determinate materie, tra cui <<le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>;

³³ Cfr. capitolo II sulle modifiche costituzionali.

³⁴ In base al testo di modifica della parte II della Costituzione (Testo unificato approvato il 17 ottobre 2007 dalla Commissione Affari costituzionali della XV legislatura) e ora decaduto per termine della legislatura, l'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 70. - *La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalla Camera dei deputati e dal Senato federale della Repubblica nei seguenti casi:*

a) leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali;

b) leggi in materia elettorale;

*c) leggi in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle **Città metropolitane**;*

d) leggi concernenti l'esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma, e 133, primo comma;

e) leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza;

f) leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.”

(omissis)

- dell'articolo 57³⁵ che veniva a disciplinare **l'elezione dei membri del Senato federale tra i componenti dei consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.**

Importanti novità in materia di città metropolitane sarebbero invece, derivate dall'approvazione del disegno di legge "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001", approvato dal Consiglio dei ministri il 19 marzo 2007 e presentato in Senato (AS 1464) il 5 aprile 2007, che sostanzialmente aveva il fine adeguare le disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3/2001.

Il provvedimento, una volta approvato, avrebbe comportato l'abrogazione delle disposizioni del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali incompatibili con la nuova disciplina, nonché la raccolta di tutti i decreti legislativi di attuazione in un unico testo normativo denominato "Carta delle autonomie locali".

Il disegno di legge conteneva, fra le altre deleghe al Governo, anche quella per l'istituzione di nove città metropolitane da parte del Governo, a differenza del Testo unico degli enti locali per il quale la formazione delle città metropolitane è rimessa alla volontà degli enti sott'ordinati e anche per tale ragione non si è mai avuto un concreto impulso alla costituzione.

1.3. Il disegno di legge "Codice delle autonomie"

Ricordando che la disciplina oggi vigente per le città metropolitane è quella contenuta nel Testo Unico degli enti locali³⁶, si evidenziano le analogie e le modifiche che prevedeva il disegno di legge "Codice delle autonomie":

- nessuna novità era prevista per la **delimitazione** delle aree metropolitane che restavano quelle dei **nove comuni capoluoghi già individuati nella legge 142/90, confluita nel T.U. degli enti locali**;³⁷
- l'iter di costituzione risultava invece ampiamente modificato, in quanto, mentre il **D.lgs. 267/2000 prevede la facoltà** per il comune capoluogo e per gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale **di unirsi in città metropolitana, il Codice delle autonomie prevedeva invece la costituzione con decreto legislativo**, lasciando ai comuni l'iniziativa e la possibilità di scegliere il modello più adatto alle caratteristiche del territorio;
- una modifica rispetto al vigente Dlgs. 267/2000 veniva prevista anche per quanto riguarda il **referendum sulla proposta di istituzione della città metropolitana, che non richiedeva più il quorum strutturale se la proposta riceveva parere favorevole della regione**;

³⁵ In base al testo di modifica della parte II della Costituzione, sopra citato, l'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 57. - *Il Senato federale della Repubblica è eletto, secondo modalità stabilite dalla legge, su base regionale, salvi sei seggi assegnati alla circoscrizione Estero. In ciascuna Regione i senatori sono eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.*" (omissis)

³⁶ Cfr. capitolo I, par. 4.

³⁷ A cui si aggiungono le 5 aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale; cfr. capitolo IV.

- restavano **invariate le disposizioni sulle funzioni** della città metropolitana e **sulla eventuale nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali.**

Al fine di meglio comprendere la disciplina sulle aree metropolitane definita nel disegno di legge “Codice delle autonomie”, si è ritenuto opportuno enuclearne qui di seguito i tratti principali:

• **Delega per l’istituzione delle città metropolitane**

L’articolo 3 del disegno di legge delega il Governo ad istituire le nove città metropolitane già previste dalla citata legge n. 142 del 1990 e dal TUEL (istituite, nell’ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli) disciplinandone il relativo procedimento e gli aspetti organizzativi.

• **Ambito territoriale**

Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una o di più province; in caso di non coincidenza con una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione³⁸ (articolo 3, comma 1, lettera a)).

• **Funzioni**

La città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia riguardanti il suo territorio. Costituiscono funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; inoltre alle città metropolitane spettano, oltre alle funzioni fondamentali delle province, anche quelle di governo metropolitano (articolo 2, comma 3, lettera d). Il decreto legislativo istitutivo stabilisce, per ciascuna città metropolitana, le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

• **Struttura**

L’area metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi.

• **Organi di governo, sistema elettorale, organizzazione**

Quanto agli organi di governo, si dovrà regolare il sistema di determinazione dei collegi elettorali per l’elezione degli organi di governo della città metropolitana nonché di attribuzione dei seggi, assicurando, anche eventualmente attraverso la prorogatio, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti.

³⁸ Art. 133, comma 1, Cost.: “*Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell’ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa Regione*”.

- **Statuto**

La città metropolitana ha uno statuto che deve essere adottato entro sei mesi dallo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; in particolare lo statuto della città metropolitana deve definire le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione.

- **Procedimento istitutivo**

L'istituzione delle nove città metropolitane avviene con decreto delegato, da emanare nel termine di dodici mesi dalla data di adozione dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali.

- **Iniziativa e il parere regionale**

Non è stabilito un modello rigido di costituzione. L'iniziativa spetta, alternativamente, al comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei comuni della provincia o delle province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della provincia o delle province proponenti. La proposta di istituzione (sulla quale è acquisito il parere della Regione) contiene la perimetrazione dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana.

- **Referendum**

Sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un referendum tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana stessa; il referendum è senza quorum strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il quorum strutturale è del trenta per cento.

- **Istituzione con decreto legislativo**

A seguito dell'iniziativa dei soggetti legittimati, del parere della Regione ed espletato il referendum, l'istituzione delle città metropolitane avviene con uno o più decreti legislativi delegati, uno per ciascuna città.

- **Esercizio associato delle funzioni come alternativa alle città metropolitane**

In alternativa alla istituzione della città metropolitana possono essere individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessata, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

CAPITOLO IV

DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE E COSTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE: INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI E STUDI EFFETTUATI

a cura di Claudia Parola (Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

1. Le aree metropolitane: definizioni e delimitazioni

1.1. Definizione (art. 22, comma 1, TUEL)

Come si è visto nella parte prima del presente **Focus**, l'introduzione in ambito legislativo delle aree metropolitane - preceduta a livello regionale dalla legge siciliana n. 9 del 1986 - risale alla legge n. 142/1990, che ha delineato una prima disciplina organica delle aree metropolitane nella riforma dell'ordinamento degli enti locali.

Successivamente è intervenuto il d.lgs. 267/2000 che, all'**art. 22** ha **identificato le aree territoriali** che possono definirsi **metropolitane**, confermando le stesse zone, individuate nella legge 142/90, comprendenti i 9 comuni capoluogo di regione, ovvero quelli di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e "*gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*".

L'art. 22 comma 3 TUEL ha inoltre precisato che **sono fatte salve le aree metropolitane** e le città metropolitane **definite dalle regioni a statuto speciale**.

Per l'individuazione delle aree metropolitane il legislatore ha quindi utilizzato un criterio misto:

- da un lato, sono **indicate nominativamente** le città cui fanno capo le aree metropolitane;
- dall'altro, sono **indicati i parametri** con cui si identificano i comuni destinati a rientrare nelle rispettive aree attraverso il generico riferimento contenuto nell'art. 22 TUEL.³⁹

Con detto articolo viene riprodotta quasi integralmente la formulazione dell'articolo 17 della legge del 142/1990 ma, in aggiunta a quanto già in esso previsto, si richiede espressamente, ai fini della costituzione dell'area metropolitana, che tra il comune egemone e i centri limitrofi vi sia una "*stretta integrazione territoriale*".

Come già evidenziato⁴⁰, la **configurazione territoriale diventa elemento essenziale per l'identificazione dei comuni** che anche se collegati al centro

³⁹ Cfr. Oliviero Casacchia, Giampaolo Nuvolati, Elio Piroddi, Cecilia Reynaud, *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Rapporto di Indagine a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, maggio 2006. Il testo è consultabile alla pagina: <http://www.governo.it/Presidenza/statistica/attivita/0602areemetro.pdf>.

⁴⁰ Cfr. capitolo I.

urbano da relazioni economiche, politiche e sociali non potranno considerarsi compresi nell'area metropolitana mancando quell'inserimento nel territorio corrispondente.

Si tratta, quindi, di alcune particolari zone ad alta intensità abitativa, caratterizzate dalla presenza di una città centrale di grandi dimensioni e da una serie di centri minori ancorati a questa da uno stretto rapporto di dipendenza socio economica, funzionale e, soprattutto, territoriale.

Detta novità è di rilievo poiché la precedente dizione *“legittimava una concezione dell'area metropolitana come area vasta, includendo non solo i centri immediatamente adiacenti al comune capoluogo, ma anche quelli legati ad esso sotto il profilo funzionale, mentre a questo punto la contiguità territoriale diventa elemento imprescindibile”*.⁴¹

Di conseguenza, non potrà essere incluso nell'area metropolitana un centro che, pur interagendo con il polo dal punto di vista economico e funzionale, *“non presenti, tuttavia, quella collocazione territoriale che ne fa una propaggine del polo (o di un comune già compreso nell'area)”*⁴².

Come evidenziato in diversi studi,⁴³ la condizione necessaria per qualificare un territorio come “area metropolitana” è che in esso *“vi siano una concentrazione e un assortimento significativi di **funzioni di rango elevato**, non solo extralocale ma quanto meno regionale (in senso lato), azionale o internazionale”*. Detti studi chiariscono che il rango di una **funzione** è dato da una serie di fattori, quali:

- il livello che occupa nella rispettiva tipologia funzionale (ad esempio nella formazione, nel sistema dei media, nella direzionalità politica e finanziaria, nella cultura);
- l'interconnessione con funzioni analoghe o complementari nel “resto del mondo”;
- la sua rarità;
- il bacino di utenza (locale, regionale, nazionale, internazionale, mondiale).

Altri elementi che qualificano un'area metropolitana sono:

- la densità di popolazione;
- il numero di abitanti residenti;
- il numero di addetti alla produzione di servizi rispetto al numero di addetti alla produzione di beni e altri consimili.

⁴¹ Cfr. Oliviero Casacchia, Giampaolo Nuvolati, Elio Piroddi, Cecilia Reynaud *cit.*, pag. 33

⁴² *Ibidem*, pag. 46

⁴³ Ex plurimis, cfr. *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato* - Rapporto di Indagine a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, maggio 2006.

Per una panoramica statistico-economica sulle aree metropolitane italiane si rinvia all'elaborazione sui dati demografici ed occupazionali a cura di Luciano Vasapollo e Rita Tartufi, *Le aree metropolitane nel contraddittorio sviluppo economico-produttivo italiano*, 2006 pubblicato alla pagina: http://www.proteo.rdbcub.it/article.php3?id_article=436.

Per quanto concerne il **perimetro** dell'area metropolitana, si evidenzia che risulta difficile attribuire ad un'area metropolitana un solo preciso perimetro perché questo dipende dal raggio di azione delle singole funzioni che compongono l'insieme⁴⁴.

Non è detto che l'area metropolitana debba necessariamente comprendere una grande città: può darsi che una "conurbazione"⁴⁵ di centri non grandi costituiscano nel loro insieme un'area metropolitana in quanto in possesso dei requisiti di cui sopra. Possono altresì sussistere conurbazioni comprendenti più città di analoga importanza che, di fatto, costituiscono un'unica area metropolitana (città metropolitana policentrica).

Tuttavia, per passare da un'area metropolitana generica ad una vera e propria città metropolitana è necessaria la presenza di una città "madre" importante. Nel corso del tempo si è infatti chiarito che un'area metropolitana, in quanto entità insediativa, ha come **elementi essenziali** una **città centrale** (la metropoli, nel senso di "città madre") che durante il suo processo di espansione ha assorbito, indipendentemente dai confini amministrativi, il territorio immediatamente circostante, **e centri urbani vicini più piccoli**.

La città centrale esercita un'influenza, tendenzialmente egemonica, nei confronti dei centri urbani vicini con i quali ha rapporti quotidiani di natura economica e sociale.⁴⁶

Nel territorio compreso tra questi centri e la città centrale i caratteri urbani tendono progressivamente a prevalere su quelli rurali, sia in termini di attività economiche (più secondario e terziario che primario) che in termini di stili di vita, sempre più simili a quelli della città centrale.

L'insieme di questi fattori determina una elevata densità insediativa ma anche una elevata densità sociale, costituita dalla frequenza di scambi e rapporti tra le persone e i gruppi. La città centrale e i centri vicini con i quali esistono le relazioni di cui sopra tendono a costituire un sistema urbano unico⁴⁷.

In base a quanto sopra detto, tra i principali fattori da tenere in considerazione per delimitare un'area metropolitana, rilevano i seguenti:

- le soglie dimensionali della città centrale e dei centri minori, anche se non esistono limiti universalmente validi e normalmente si fa riferimento agli abitanti e alla relativa densità;
- la mobilità di persone e cose tra città centrale e centri minori, che può divenire l'elemento discriminante di appartenenza all'area metropolitana;

⁴⁴ Uno dei caratteri determinanti può essere considerato l'autocontenimento del mercato del lavoro.

⁴⁵ Si tratta di un'area urbana comprendente alcune città che, attraverso la crescita della popolazione e l'espansione urbana, si sono unite a formare un'unica area edificata: si forma, cioè, dall'espansione di diversi nuclei più o meno della stessa importanza che vanno a fondersi. La "**conurbazione**" differisce, pertanto, dal "**agglomerazione**" che, invece, nasce su un forte nucleo centrale formato da una città più grande delle altre, che nella sua espansione va ad inglobare centri minori.

⁴⁶ Lo studio citato evidenzia che "*la quotidianità di tali rapporti tende a rendere il territorio interessato: un unico mercato del lavoro, un unico centro di acquisti, un unico centro culturale e per il tempo libero. La città centrale esercita la sua influenza perché è il centro di questi ambiti, è centro finanziario, commerciale e culturale, è sede di funzioni direzionali pubbliche e private per il territorio che quotidianamente si relaziona con essa*".

⁴⁷ Ibidem, pag. 227.

- la continuità sul territorio degli insediamenti, elemento importante per poter dare una base territoriale all'ente di governo della città metropolitana.⁴⁸

1.2. Delimitazione delle aree metropolitane (art. 22 comma 2 e 3 TUEL)

La **normativa vigente** in materia si limita ad identificare le aree metropolitane, senza, tuttavia, definire quali realtà territoriali possono essere considerate tali: infatti **non specifica i criteri per la delimitazione territoriale delle aree metropolitane, limitandosi a rinviare ad un procedimento** che si articola nelle seguenti fasi:

Fasi della delimitazione delle aree metropolitane:

- **proposta degli enti locali** interessati;
- **delimitazione da parte della Regione** dopo 180 giorni dalla formulazione della proposta degli enti locali;⁴⁹
- **intervento sostitutivo del Governo** qualora la Regione non provveda entro il termine di 180 giorni né entro un ulteriore termine assegnato dal Governo dopo aver acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 281/97.

In conseguenza del fatto che il legislatore statale ha fornito una mera definizione di aree metropolitane, ne discende che sono stati adottate varie modalità di perimetrazione basate su modelli di vario tipo.⁵⁰

Emerge, quindi, il problema dell'impossibilità di un'univoca delimitazione dell'area metropolitana⁵¹ poiché le metropoli avrebbero "*dimensione territoriale fluida, costituirebbero entità policentriche e poco compatte, dai confini imprecisi e variabili nel tempo*".

Per quanto riguarda l'aspetto normativo e le esperienze finora intervenute nel processo di definizione delle aree metropolitane **non risulta ancora ben definita e matura una soluzione condivisa che consenta di instaurare il governo delle aree metropolitane**. In effetti in alcune Regioni, in particolar modo in quelle a statuto speciale, le aree metropolitane sono definite tramite apposite leggi

⁴⁸ Detti criteri sono indicati nei rapporti annuali elaborati dall'Arpa Lombardi a partire dall'anno 2004, consultabili alla pagina http://www.areeurbane.apat.it/site/it-IT/Le_AREE_METROPOLITANE.

⁴⁹ Detta formulazione ha natura vincolante poiché la norma espressamente parla di "*conforme proposta degli enti locali interessati*".

⁵⁰ Un esempio è fornito da uno studio sull'area metropolitana torinese (Bobbio e Rosso, 2003 in *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato -Rapporto di Indagine a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, maggio 2006* p. 226), area per la quale in passato sono stati numerosi - ed anche innovativi - gli studi sulla perimetrazione. Si discutono otto diverse ipotesi di aggregazione di comuni che costituiscono il risultato di un'attività istituzionale precedente che ha condotto ad un'aggregazione reale tra i comuni che insieme agiscono per programmare ed organizzare l'erogazione di uno o più servizi.

⁵¹ Ibidem.

regionali⁵², ma si è lontani dalla definizione delle nove aree metropolitane, individuate dalla legge e non sono neanche utilizzati analoghi criteri nelle istituzioni già avvenute..

Attualmente le aree metropolitane definite sono 14: **Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli** alle quali vanno aggiunte **Palermo, Catania, Messina, Cagliari, Trieste** in quanto il d.lgs. 267/2000 ha fatto salve le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale, nonché le leggi regionali vigenti in materia di aree metropolitane⁵³.

Delle 14 aree metropolitane **solamente 7 (Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Catania, Palermo e Messina) hanno delimitato l'area metropolitana**, mentre le altre 7 (Torino, Milano, Trieste, Roma, Napoli, Bari e Cagliari) non hanno invece provveduto ad individuare formalmente l'area, anche se per alcune di queste sono stati realizzati studi e proposte di perimetrazione.

Nella tabella che segue viene riassunta la situazione relativa allo stato di avanzamento nella delimitazione delle aree metropolitane in Italia,⁵⁴ che, nel prosieguo, viene brevemente commentata.

Situazione relativa alla delimitazione delle aree metropolitane		
AREA METROPOLITANA	DELIMITAZIONE	PROVVEDIMENTO
Torino	non delimitata	
Milano	non delimitata	
Venezia	individuata un'area di cui fanno parte 5 comuni	L.R. 12/08/1993 n. 36
Trieste	non delimitata	
Genova	individuata un'area di cui fanno parte 41 comuni	L.R. 22/07/1991 n. 12 L.R. 24/03/2000 n. 20
Bologna	individuata un'area coincidente con la provincia	L.R. 12/04/1995 n.33 L.R. 24/03/2000 n.20
Firenze	individuata un'area coincidente con la provincia di Firenze, Prato e Pistoia	DCR 29/03/2000n.130

⁵² Ad esempio, la legge regionale 9/1986 della Regione Sicilia o la legge 33/1995 dell'Emilia Romagna.

⁵³ Un'apposita norma transitoria (art. 26) fa salve (comma 1) "*le leggi regionali vigenti in materia di aree metropolitane*" e prevede che la legge istitutiva delle città metropolitane stabilisca i termini per il conferimento, da parte della regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi dell'art. 4, comma 3, della L. 59/97 e le modalità per l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte del Governo in analogia a quanto previsto dall'art. 3, comma 4, del d. lgs. 112/98.

⁵⁴ La tabella è tratta, con adattamenti ed aggiornamenti, dal documento di G. Campilongo, "*Aree metropolitane - Città metropolitane. Fonti giuridiche, problematiche aperte*", ARPA (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Lombardia), Milano, 2005.

Roma	non delimitata	
Napoli	non delimitata	
Bari	non delimitata	
Catania	individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni	L.R. 9/1986 DPG 10/08/1995
Messina	individuata un'area di cui fanno parte 51 comuni	L.R. 9/1986 DPG 10/08/1995
Palermo	individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni	L.R. 9/1986 DPG 10/08/1995
Cagliari	non delimitata	

1.3. Iniziative nelle varie aree metropolitane⁵⁵

Torino

L'area metropolitana torinese **non è stata ancora formalmente delimitata**, anche se si registrano varie iniziative in tal senso:

- **nel 1972 il Consiglio Regionale individuava una prima area metropolitana formata da Torino e altri 53 comuni;**
- **nel 1991 la Giunta Regionale presentava un disegno di legge che prevedeva una nuova perimetrazione** comprendente Torino e altri 32 comuni;
- **la Provincia di Torino**, nel proprio Piano Territoriale, **individuava un ulteriore ambito di riferimento dell'area metropolitana**, che comprendeva Torino e i 16 comuni limitrofi.

Inoltre, la città di Torino, per la prima volta in Italia, attraverso il sostegno e la collaborazione di attori privati si è dotata di un Piano strategico per la promozione internazionale della città, che è diventato poi una Associazione stabile tra i soci firmatari (Torino Internazionale). All'interno del progetto "Torino Internazionale – Piano strategico per la promozione della città"⁵⁶, viene nuovamente affrontata la tematica delle aree metropolitane decidendo di istituire una **Conferenza Metropolitana, formata dal comune di Torino, dai comuni limitrofi e dalla Provincia di Torino**. Alla conferenza spettano esclusivamente poteri di indirizzo ed eventualmente la possibilità di gestire competenze delegate dai Comuni e dalla

⁵⁵ Le informazioni di seguito riportate sono tratte dai seguenti documenti:

- lo studio sulle aree metropolitane italiane disponibile sul sito www.novambiente.it;
- "Verso la governance metropolitana nella Repubblica delle Autonomie" - Materiali, documenti e proposte a cura dell'ANCI - Coordinamento Sindaci Città Metropolitane, ottobre 2001, consultabile alla seguente pagina:

<http://www.areemetropolitane.anci.it/documenti/quaderno%20città%20metropolitane.htm><;

- i rapporti annuali elaborati dall'Arpa Lombardia negli anni 2004, 2005 e 2006 consultabili alla pagina http://www.areeurbane.apat.it/site/it-IT/Le_AREE_METROPOLITANE.

⁵⁶ Pubblicato nel febbraio 2000, il Piano strategico per la promozione della città è il frutto di un complesso lavoro di analisi iniziato nel maggio del 1998. Il testo è consultabile alla pagina: http://images.torino-internazionale.org/f/Editoria/Pi/Piano_1.pdf.

Provincia. La Conferenza può inoltre elaborare proposte sulla delimitazione dell'area metropolitana, da sottoporre alla Regione.

Si prevede inoltre che attorno alla Conferenza Metropolitana ruotino una serie di agenzie specializzate con il compito di governare specifiche politiche o di gestire specifici servizi su scala metropolitana. Alcune di queste agenzie esistono già, anche se con ripartizioni geografiche non coincidenti e riguardano il turismo, i servizi idrici, le politiche culturali, la gestione rifiuti. Dette agenzie potranno essere ridefinite e razionalizzate, mentre altre potranno essere istituite.⁵⁷

Milano

L'area metropolitana di Milano è stata oggetto di innumerevoli studi e dibattiti, anche antecedenti alla legge 142/1990.

Sono state proposte varie ipotesi di perimetrazione dell'area, che spaziano dall'idea di Città Regione, a quella che prevede l'estensione tra il Ticino e l'Adda, la Svizzera e la cerchia dei comuni a sud di Milano, alla ipotesi di coincidenza con il territorio della Provincia di Milano, a quella invece che prende in considerazione solamente i comuni limitrofi.⁵⁸

Venezia

Con la L.R. 12/8/1993 n. 36 è stata delimitata l'area metropolitana di Venezia: ne fanno parte i comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino. In seguito altre ipotesi di area metropolitana sono state avanzate senza seguito: si segnala, tra queste, la richiesta della Provincia di Venezia di far coincidere l'area metropolitana con il proprio territorio.

Nei probabili scenari futuri⁵⁹ rientra anche l'opportunità di individuare un'area metropolitana più vasta, comprendente oltre a Venezia anche Padova e Treviso e molti comuni delle rispettive province. Le tre città fanno parte di un ambito metropolitano policentrico, ricco di attività economiche, che potrebbe essere governato da un'unica realtà amministrativa. Infatti, in data 30/9/2000, **i sindaci di Padova e Venezia hanno sottoscritto un protocollo d'intesa, finalizzato alla costituzione di**

⁵⁷ Per approfondimenti si rinvia al documento "Politiche metropolitane nell'area torinese", Progetto InterMETREX regioni e aree metropolitane in Europa con particolare riguardo ai paragrafi relativi alla situazione del Piemonte e al ruolo della Regione, consultabili su: <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/interreg/dwd/pellegrino.pdf>.

⁵⁸ Le posizioni più recenti degli enti interessati vedono: l'attuale Amministrazione Comunale di Milano, favorevole ad un'aggregazione spontanea con i comuni dell'hinterland; l'Amministrazione Provinciale di Milano, orientata a trasformare l'intera provincia in Città Metropolitana, la Regione Lombardia attestata sulla posizione che, pur ritenendo utili forme organizzate di governo delle criticità dell'area metropolitana, non ritiene necessaria la costituzione della Città Metropolitana, "essendo diverse le esigenze a cui il governo di un'area metropolitana deve rispondere, esigenze caratterizzate da scale dimensionali differenti, più che ipotizzare un nuovo organismo che, sovrapponendosi a quelli esistenti ne cancelli le individualità, occorre promuovere un'articolazione di governo su più livelli, con spazi autonomi di organizzazione per le funzioni che sono gestibili su raggi territoriali ridotti" (Regione Lombardia, 1996). A conferma di questa posizione, la nuova legge regionale per il governo del territorio, 12/2005, non prevede la Città Metropolitana. (Fiori, 1994 - Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003)

⁵⁹ Collegata alle vicende della individuazione dell'area metropolitana si riscontrano: la proposta di trasformare le circoscrizioni comunali di Venezia in sei municipi e la richiesta della circoscrizione di Mestre di rendersi comune indipendente rispetto a Venezia. (Camagni e Lombardo, 1999 - Romagnoli, 2003).

una grande città metropolitana centro-veneta, coinvolgendo un nutrito numero di comuni delle due province.

Trieste

Nella L. R. n. 10/1988 era prevista la possibilità di istituire l'area metropolitana, che, però, **non è stata ancora formalmente delimitata**.

La storia dell'area metropolitana di Trieste s'inserisce nel dibattito in corso relativo alla ridefinizione dell'assetto degli enti territoriali della regione, che prevede sia la possibilità di formare nuove province sia l'eventuale attribuzione del ruolo di città metropolitana anche ad altre realtà regionali. Si contrappongono, al riguardo, due differenti visioni: quella che intende ricostituire l'identità storica del Friuli, attraverso una ridefinizione dei territori di competenza delle province e quella che prevede l'istituzione di una forte realtà territoriale facente capo all'area metropolitana di Trieste.

Genova

La Regione Liguria ha delimitato l'area metropolitana con la L.R. n. 12/1991, integrata dalla legge regionale n. 7/1997.

Ne fanno parte comprendente i territori della riviera di ponente (Arenzano e Cogoleto), la Valle Stura, Genova e Mele, l'alta Val Polcevera, la Valle Scrivia, Torriglia e la Val Trebbia, l'alta Val Bisogno (Bargagli e Davagna) ed il Golfo Paradiso.

Per la restante parte dei comuni, non rientranti nell'area metropolitana, è prevista l'istituzione di una nuova provincia.

Bologna

Con la L.R. 33/1995 viene delimitata l'area metropolitana, costituita da 50 Comuni facenti parte del territorio della provincia di Bologna (ad eccezione del circondario di Imola) e viene fornita anche una prima definizione dell'assetto funzionale della città metropolitana. L'area metropolitana nasce da un'adesione volontaria dei comuni della provincia di Bologna che sottoscrivono l'accordo per la Città Metropolitana di Bologna promosso dal comune e dalla provincia di Bologna.

La citata legge regionale aveva previsto che entro il 1999 si sarebbero dovute svolgere le elezioni degli organi della città metropolitana, previa consultazione (mediante referendum) della popolazione ed emanazione di normativa statale in materia di aree metropolitane. Tuttavia, a seguito dell'introduzione della legge 265/99, il processo istitutivo ha subito un rallentamento in quanto detto processo costituente non è conforme a quello prefigurato dalla legge regionale di riferimento.⁶⁰

⁶⁰ In proposito si rammenta che il T.U. 267/2000 ha fatto salvi (art. 26) gli atti e i procedimenti posti in essere, ai fini della delimitazione di aree metropolitane e della istituzione di città metropolitane, dalle regioni e dagli enti locali, sulla base delle norme previgenti, previa deliberazioni favorevoli dei Consigli comunali interessati.

Firenze

Con deliberazione del Consiglio regionale n. 130 del 29/3/2000 è stata individuata l'area metropolitana, che comprende il territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia. L'individuazione è avvenuta a seguito di numerosi incontri tra le amministrazioni provinciali interessate e tra i comuni capoluogo delle suddette province che si sono anche fatte promotrici, unitamente ai comuni capoluogo, di verificare con i sindaci delle altre amministrazioni comunali coinvolte il consenso alle proposte di delimitazione dell'area metropolitana, come sopra individuata.

La delimitazione risulta coerente con i documenti di pianificazione regionale.⁶¹

Le modalità di individuazione dell'area metropolitana hanno tenuto conto della complessità dell'area fiorentina caratterizzata da un "policentrismo" istituzionale che rispecchia un policentrismo socio-economico effettivo.

Si evidenzia, inoltre, che il 5 ottobre 1996 è stato firmato il Patto di Governo della Città Metropolitana fiorentina da parte di Regione Toscana, Provincia di Firenze, 28 Comuni della Provincia di Firenze (fra cui il capoluogo) e la Comunità Montana del Mugello-Alto Mugello-Val di Sieve che ha dato vita alla Conferenza Metropolitana.

La Regione Toscana ha proposto un percorso istituzionale per la nascita della città metropolitana caratterizzato dai seguenti criteri: ruolo attivo degli enti locali, progressività, volontarietà e flessibilità, valorizzazione del policentrismo, individuazione delle funzioni prima della definizione dei confini, sperimentazione.

Il 16/12/2002 è stato siglato il protocollo preliminare per la redazione del piano strategico "Firenze 2010" con l'obiettivo di dotare l'area metropolitana fiorentina di uno strumento per promuovere lo sviluppo economico e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in un quadro di coesione sociale e di tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

Roma

La Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma in data 20/12/1995 hanno costituito l'Ufficio per la pianificazione territoriale dell'Area Metropolitana di Roma, con lo scopo di avviarne il processo di copianificazione. L'Ufficio ha definito un "programma di lavoro" che anticipava i contenuti del Piano Territoriale Metropolitan.

Con la L.R. 4/1997 la Regione ha emanato norme per l'individuazione dell'area metropolitana e ha istituito, presso la provincia di Roma, la Conferenza Metropolitana, cui compete formulare proposte per l'individuazione dell'area.

Nel corso del 2001⁶² il Comune di Roma ha iniziato la procedura prevista dal secondo comma dell'art. 22 TUEL, manifestando la volontà a partecipare alla costituzione dell'area metropolitana di Roma, proponendo alla Regione Lazio di procedere alla delimitazione territoriale dell'area, che dovrà coincidere con i territori dei comuni che assumeranno analoga determinazione;

⁶¹ Si segnala, in particolare, lo schema strutturale approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 212/90, nonché il Piano di Indirizzo Territoriale approvato con Deliberazione Consiliare n. 12 del 25.1.2000, che individua quale ambito metropolitano i territori delle province di Firenze, Prato, Pistoia.

⁶² Cfr. la deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 18/1/2001, successivamente modificata con deliberazione del Commissario Straordinario n. 113 del 25/5/2001.

Il Consiglio Comunale ha inoltre deliberato di proporre alla Regione Lazio, ai sensi dell'art. 24 TUEL, di definire, anche prima della delimitazione territoriale dell'area metropolitana, un ambito sovracomunale, coincidente con il territorio dei comuni che hanno deliberato l'adesione all'area metropolitana, per l'esercizio coordinato delle funzioni espressamente indicate in deliberazione, di costituire il Consiglio Metropolitan di Roma nonchè di costituire il Coordinamento Metropolitan.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 19/01/2001 il comune di Roma ha trasformato le Circoscrizioni in Municipi. La città di Roma risulta quindi articolata in diciannove municipalità, alle quali sono state conferite tutte le competenze relative al governo del territorio.

I nuovi municipi avranno inoltre un'autonomia finanziaria, in termini di entrate e di uscite, che non ha riscontro in nessun'altra grande città italiana.

Napoli

Sono stati effettuati studi a supporto della delimitazione dell'area metropolitana che, per ora, non hanno ancora prodotto risultati.

L'area metropolitana di Napoli ricade sul territorio di più province ed è interessata da una concentrazione di persone tra le più elevate del mondo, con conseguenti gravi problemi di carattere ambientale, economico, sociale e di gestione del territorio. Inoltre l'area napoletana risulta ad "alta problematicità" per diversi fattori, relativi al territorio, sia di carattere naturale (vulcanismo, sismicità, dissesti geologici ed idrogeologici) che antropici (inquinamento del suolo, delle acque, abusivismo edilizio, cave, sovrasfruttamento dei terreni agricoli).

Le possibili perimetrazioni che ne sono scaturite oscillano tra differenti ipotesi⁶³, con un orientamento prevalente verso l'ipotesi di un'area metropolitana coincidente con l'attuale Provincia di Napoli, poiché incontra meno difficoltà nella modificazione degli attuali ambiti amministrativi e presenta vantaggi in ordine ai fattori geografici e di organizzazione del territorio.

Bari

Una prima perimetrazione dell'area metropolitana era stata proposta nel 1990 e comprendeva 44 comuni, che non ha avuto alcun esito, poiché è poi stata costituita la nuova provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT).⁶⁴

⁶³ Sussistono tre principali ipotesi:

- l'area vasta, più grande della Provincia di Napoli, che risponde alla distribuzione spaziale dei bacini di manodopera e delle strutture di lavoro;
- l'area coincidente con la provincia di Napoli, che presenta aspetti di omogeneità e differenziazione fra le parti;
- l'area ristretta, più piccola della Provincia di Napoli, che riconosce tutti gli elementi di omogeneità con la città centrale per quanto riguarda un comune tessuto che comprende le valenze di mobilità, quelle connesse alle attività produttive, alle abitudini dei gruppi sociali, alla morfologia dei luoghi e del territorio.

⁶⁴ Il timore dei comuni dichiarati non metropolitani di ricadere in province residuali ha fornito, infatti, un'ulteriore motivazione alla formazione della sesta provincia pugliese che è "il risultato di un processo di regionalizzazione che nasce dal bisogno di una periferia di contare sulle proprie forze, dalla volontà di dare voce ad un territorio e al suo tessuto produttivo, dalla necessità di affermare un'identità negata per lungo tempo" (Gattullo, 2005).

Nel corso del 2001 il Comune di Bari ha attivato le procedure per la delimitazione dell'area metropolitana previste dall'art. 22 del TU EL. Attraverso la conferenza di servizi istruttoria sono stati convocati tutti i Sindaci dell'hinterland provinciale per un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti.⁶⁵

Si è poi provveduto a fissare un termine entro cui i comuni interessati avrebbero potuto far pervenire al Comune proponente (Bari) atti deliberativi di adesione di ciascun Consiglio Comunale (contenenti l'esplicita ricognizione dei requisiti di stretta integrazione territoriale con la città di Bari e l'autorizzazione ai Sindaci a sottoscrivere in conferenza uno specifico protocollo di intesa).⁶⁶

Una volta delimitata formalmente l'area, sarà possibile, anche sulla base della valutazione delle prime esperienze di esercizio coordinato di funzioni su area vasta (in primo luogo sul terreno della programmazione economica), procedere alla fase costituente vera e propria della Città Metropolitana secondo le modalità indicate all'art. 23 del TUEL.

Catania - Messina - Palermo⁶⁷

Ancor prima che la legge 142/90 individuasse le aree metropolitane, **la L.R. 9/1986 aveva previsto le aree metropolitane di Catania, Messina e Palermo indicandone i parametri socio-demografici e territoriali per l'individuazione e perimetrazione.**⁶⁸

L'area metropolitana assume le funzioni spettanti ai comuni nelle materie⁶⁹ stabilite dalla legge regionale. Inoltre, nell'ambito della perimetrazione possono essere individuati, a seconda dei servizi erogati e della natura specifica della realtà urbana e

⁶⁵ All'o.d.g. delle conferenze convocate è stata posta la verifica, per ciascun comune, della sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge per il riconoscimento dell'area metropolitana (stretta integrazione territoriale, sociale, economica e culturale), la ricognizione sull'interesse all'adesione, la definizione del metodo di lavoro.

⁶⁶ Viene prospettato che nel 2009, oltre alla sesta provincia, diventerà operativa anche l'area metropolitana che decreterà la fine della provincia di Bari. L'ente metropolitano, però, potrebbe non coincidere con ciò che rimane della provincia, ma solo con i comuni della prima corona del capoluogo, che oggi sono inclusi nel PIT 3 Area metropolitana (più Giovinazzo e Bitonto che con i primi, formano il Bacino Bari 2 per la gestione dei rifiuti): cfr. C. Romagnoli, Documentazione varia in tema di aree metropolitane cura di, 25 novembre 2003.

⁶⁷ Le informazioni di seguito riportate sono tratte dallo studio di Leone e Piraino, "*Le aree metropolitane siciliane*", Edizioni Incipit, Collana Ancisicilia (1996).

⁶⁸ I parametri delineati sono i seguenti:

1. essere ricomprese nell'ambito dello stesso territorio provinciale;
2. avere, in base ai dati ISTAT relativi al 31 Dicembre dell'anno precedente la dichiarazione, una popolazione residente non inferiore a 250.000 abitanti;
3. essere caratterizzate dall'aggregazione, intorno ad un comune di almeno 200.000 abitanti, di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità d'insediamenti;
4. presentare un elevato grado d'integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale.

⁶⁹ Le materie in questione riguardano:

1. disciplina del territorio, mediante la formazione di un piano intercomunale relativo:
 - alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie e dei relativi impianti;
 - alle aree da destinare ad edilizia pubblica residenziale convenzionata ed agevolata;
 - alla localizzazione delle opere ed impianti d'interesse sovracomunale.
2. formazione del piano intercomunale della rete commerciale;
3. distribuzione dell'acqua potabile e del gas;
4. trasporti pubblici;
5. raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

territoriale, dei sottoperimetri entro cui sarà possibile risolvere i problemi ed armonizzare le funzioni e le attività.

Le tre aree metropolitane, poiché costituiscono il sistema non solo dei maggiori pesi demografici dell'isola, ma anche della continuità del rapporto tra le capitali storiche ed il territorio siciliano, sono misurate in ragione delle possibilità che esse possono esprimere, nella realtà regionale, come sistemi integrati di servizi ed attività complesse.

La delimitazione di dette aree metropolitane ha tenuto conto di alcuni aspetti⁷⁰ che si ritengono determinanti in relazione agli obiettivi che attraverso la loro costituzione si ipotizza di raggiungere.

Catania

L'area metropolitana si configura come il sistema dei comuni sud-etnei e discende dalla considerazione che le attività e gli scambi nel sistema catanese interessano un ampio territorio che ha come principali capisaldi, oltre al polo del capoluogo, i centri di Acireale a nord e di Paternò a ovest. La delimitazione individuata, costituisce un sistema dove l'integrazione degli scambi quotidiani raggiunge i livelli interni superiori a quelli che lo stesso sistema possiede con l'esterno.

Messina

La delimitazione dell'area metropolitana di Messina interessa un territorio di particolare configurazione geografica (fortemente definito sia dalla crescita dei monti che dal rapporto con due diversi fronti marini) e deriva dalla considerazione che gli scambi nel sistema messinese interessano l'area della punta con la polarità del sistema dello Stretto, dove si configura un forte nodo di confluenza dei trasporti.

Le relazioni con il capoluogo, anche nei periodi non caratterizzati da forte presenza turistica, della popolazione dei centri della fascia ionica, dei centri della fascia tirrenica e delle isole Eolie possiedono dimensione quotidiana ed interessano ampi strati della popolazione.

Palermo

La perimetrazione dell'area metropolitana di Palermo muove dalla considerazione che gli scambi nel sistema palermitano interessano un'ampia area che si estende dal territorio del comune di Termini Imerese al territorio del comune di Partinico, coinvolgendo anche i comuni più interni delle prime pendici dei monti di Palermo. La delimitazione individuata costituisce un sistema in cui l'integrazione degli

⁷⁰ Il primo aspetto interessa la questione demografica, in parte suggerita dallo schema del S/PRS, che pone come soglia utile per la definizione delle aree metropolitane un peso di circa 500mila abitanti. In particolare, è stato determinante definire la realtà demografica, anche in relazione a fattori incrementali di crescita della popolazione oltre la soglia dell'incremento naturale, ed il valore complessivo delle densità abitative delle varie aree in relazione all'effettivo territorio utilizzato per funzioni proprio per l'insediamento umano. Il secondo aspetto è relativo agli scambi, ovvero alla mobilità nelle relazioni tra residenze, lavoro e servizi che impone perimetri capaci di coinvolgere funzioni territoriali che dimensionino soglie adeguate di rapporti quotidiani tra diversi insediamenti umani. Il terzo aspetto, infine, riguarda la natura fisica e funzionale dei territori e i connessi perimetri amministrativi di provincia e comune che permettono di configurare aree geografiche capaci di reggere una domanda di spazio per sviluppi sostenibili in particolare modo tra aree costiere e interno.

scambi giornalieri raggiunge livelli interni di molto superiori a quelli che lo stesso sistema possiede con l'esterno.

1.4. Conclusioni

Dall'illustrazione dello *status quo* relativo alle 14 aree metropolitane italiane si possono formulare alcune considerazioni:

- per quanto riguarda **l'individuazione del territorio** facente parte dell'area metropolitana, si preferisce non tener conto di criteri tecnico-scientifici ma di adesioni spontanee e graduali dei comuni, basate sulla condivisione delle funzioni e degli obiettivi che si vogliono attribuite alla Città Metropolitana, anche se sembrerebbe prevalere la tendenza, gradita alle attuali province, di far coincidere l'area metropolitana con il territorio della provincia di appartenenza della città centrale;
- in alcuni casi la fase di transizione verso la Città Metropolitana è affidata ad organismi definiti **Conferenze Metropolitane**, cui compete sia la promozione del nuovo ente che l'esercizio, in via transitoria, di funzioni di competenza della Città Metropolitana;
- in tutti i casi, seppur con situazioni differenti, **si è ancora lontani dall'istituzione di città metropolitane**;
- il **rischio di un'egemonia della città centrale** ha comportato, da parte dei comuni coinvolti, richieste di formazione di nuove province;
- alcune città centrali hanno deciso di trasformare le proprie circoscrizioni in municipi per favorire un rapporto paritario con i comuni dell'area.

Da quanto esposto parrebbe, quindi, che le maggiori possibilità di riuscita dipendano da una prima adesione, spontanea e graduale, alle conferenze metropolitane, quali organismi entro cui iniziare a prefigurare e sperimentare il ruolo della futura città metropolitana. L'adesione, dei singoli comuni, delle città centrali suddivise in municipi e delle province si baserà sulla condivisione delle funzioni che spetteranno alla città metropolitana.

2. Le città metropolitane: caratteristiche e problematiche inerenti l'individuazione del procedimento per la costituzione

2.1 Premessa

Finora **non è stata costituita nessuna città metropolitana**⁷¹, sebbene dal 2001, con l'approvazione della legge costituzionale di riforma del Titolo V della

⁷¹ Nel corso della XVI legislatura era stato presentato il disegno di legge n. 1567 recante "Norme per l'istituzione delle città metropolitane", il cui testo è consultabile alla pagina: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&id=26252>

Costituzione, l'art. 114 preveda espressamente che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”*⁷²

Come accennato in precedenza, esistono, tuttavia, alcune **esperienze significative** a livello metropolitano, in particolare:

- **Bologna**, che si è attivata già nel 1994, quando cinquantuno sindaci e il presidente della provincia hanno costituito la Conferenza metropolitana con il compito di definire le linee strategiche di intervento sull'area. Il 12 aprile 1995 è stata poi approvata la legge regionale n. 33 che stabilisce la delimitazione territoriale dell'area metropolitana, facendola coincidere con la provincia;
- **Firenze** il 5 ottobre 1996 è stato firmato il Patto di Governo della Città Metropolitana fiorentina da parte della regione Toscana, della provincia di Firenze, di 28 Comuni della provincia di Firenze (fra cui il capoluogo) e la comunità montana del Mugello-Alto Mugello-Val di Sieve. Ne è seguito un dibattito ha avuto ad oggetto due possibili città metropolitane: una prevalentemente finalizzata alla gestione dei servizi alla persona e limitata ai comuni di Firenze, Bagno a Ripoli, Scandicci, Sesto Fiorentino, Fiesole e forse Pontassieve e Campi Bisenzio; l'altra, estesa da Firenze a Prato e Pistoia, finalizzata soprattutto alla gestione del territorio, dal punto di vista della pianificazione urbanistica, infrastrutturale e dei trasporti. La deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana n. 130/2000 delimita l'area metropolitana estendendola a tutte le province di Firenze, Prato e Pistoia ma fa riferimento a piani strategici e di indirizzo regionali già esistenti e non aggiunge nulla sulla futura città metropolitana. Alcuni dei comuni limitrofi – perdurando la situazione di stallo – si sono aggregati tra loro fra il 2001 e il 2002 creando una "Città della Collina" a tre comuni e una "Città della Piana" a sei comuni come prodromo della città metropolitana;
- negli ultimi anni, sono da annoverare iniziative da parte dei comuni di **Venezia** e di **Milano**⁷³;
- la Sicilia è intervenuta con tre decreti della giunta regionale in data 10 agosto 1995 e il decreto presidenziale del 20 febbraio 1996, in riferimento alle tre separate città metropolitane di **Palermo, Messina e Catania**. Detti decreti, oltre ad essere stati emessi molto prima dell'entrata in vigore del TUEL, riguardano, però, una regione a statuto speciale, per la quale la disciplina della materia è diversa;
- la regione Sardegna sta invece dibattendo sull'area metropolitana di **Cagliari** più ristretta dell'attuale provincia, nell'ambito di un generale processo di modifica delle circoscrizioni provinciali;
- analogo discorso per Bari, dalla cui provincia (e in parte da quella di Foggia) dovrebbe staccarsi la nuova provincia di Andria-Barletta-Trani.

⁷² Per una disamina completa dell'argomento cfr. capitolo II.

⁷³ Nel corso della XVI legislatura era stato presentato il disegno di legge n. 1140/2002 "Norme speciali per la città di Milano" il cui testo è consultabile alla pagina:
<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&id=24868>.

Il processo di costituzione delle città metropolitane si trova, pertanto, in una situazione di stallo⁷⁴ derivante anche dalla mancata emanazione dei decreti legislativi previsti dalla legge 131/2003 per adeguare la legislazione vigente (d.lgs.267/2000) alle modifiche apportate alla costituzione con la legge costituzionale 3/2001.

Il nuovo quadro costituzionale, infatti, modifica profondamente i principi che reggono il governo locale⁷⁵. La città metropolitana, in precedenza disciplinata solo a livello di legge ordinaria, è diventata una nuova forma di governo territoriale riconosciuta a livello costituzionale come **ente locale** equiparata a tutti gli effetti alle altre forme di ente locale.⁷⁶

Pertanto, con il nuovo testo costituzionale le città metropolitane “*non sono più una possibile opzione, una soluzione organizzativa, un’istituzione che nasce se tutti la condividono, dal più piccolo dei comuni coinvolti alla provincia, alla regione, al parlamento nazionale, non omettendo il governo. Ora la Costituzione stessa riconosce l’esistenza di aree del territorio nazionale che necessitano di un’istituzione di livello metropolitano, né servirebbe replicare che la Costituzione non indica quali, dove, con quale estensione. La discrezionalità che residua sulla loro individuazione non azzerava di certo l’istituto*”.⁷⁷

L’inserimento delle città metropolitane nell’art. 114 Cost. le ha fatte divenire **enti territoriali necessari** (la cui istituzione non sarebbe, quindi, rimessa alla discrezionalità del legislatore), in quanto la norma costituzionale afferma il principio secondo cui sono enti territoriale autonomi diversi dai Comuni e dalle Province.

2.2. Natura della città metropolitana ⁷⁸

La città metropolitana è un ente intermedio tra il comune e la regione, destinato al **governo di un territorio sovracomunale** con particolari caratteristiche: è l’ente risultante dal comune capoluogo e dai comuni ad esso legati da rapporti di contiguità territoriali o da stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali alle relazioni sociali e culturali.

Mentre la provincia è organo di governo di un territorio “misto”, in parte urbanizzato, in parte agricolo, disseminato di comuni con comunità distinte, l’ente metropolitano “*insiste su un territorio avente i caratteri omogenei della grande*

⁷⁴ Nonostante le evidenti difficoltà nel dare attuazione alle previsioni legislative e costituzionali, è importante considerare anche la spinta molto forte al ruolo delle città metropolitane, in chiave di promozione dello sviluppo, che in questi ultimi anni sta arrivando anche dall’Unione europea.

⁷⁵ Come già rilevato, Il titolo V della Costituzione rende, infatti, tutti questi enti di pari dignità politico-costituzionale ed estende la parità di tutti gli enti di governo territoriali anche al punto di vista giuridico attraverso l’affermazione sulla autonomia di questi enti.

⁷⁶ Come già esplicitato, a norma del novellato art. 116 Cost. anche le città metropolitane “hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite” Gli articoli 118 e 119, poi, considerano la città metropolitana come soggetto titolare sia di funzioni amministrative proprie, sia di quelle conferite con legge, nonché di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e di risorse autonome, analogamente ai comuni, alle province e alle regioni: “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”.

⁷⁷ Adriana Vigneri, *La città metropolitana nel nuovo Titolo V della Costituzione* pubblicato sul sito www.astridonline.it

⁷⁸ Cfr. Alessandro Pajno, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, Mestre - Centro culturale S. Maria delle Grazie-10 novembre 2006 consultabile alla pagina: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Autonomie Locali/Note e Commenti/Documento/pajno Semplificazione territoriale .html>.

conurbazione, che si estende senza soluzione di continuità in uno spazio intercomunale. Tuttavia non è solamente la dimensione fisica, ossia la disposizione spaziale e la densità della popolazione a distinguere la metropoli d'oggi, ma una complessa serie di fenomeni che investono tra l'altro la produzione, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti nello spazio".⁷⁹

E' stato posto l'interrogativo se la città metropolitana potesse essere definita "provincia speciale", eventualmente con un confine diversamente definito oppure se fosse un ente "diverso" dalla provincia, oltre che dal comune. Si può affermare⁸⁰ che esistono alcune diversità:

- una prima diversità è determinata, non tanto dalla dimensione, la quale costituisce, comunque, un elemento rilevante, quanto dalla **titolarità di un particolare insieme di funzioni** (comunali, provinciali, regionali, e forse anche statali), diverso da quello proprio degli altri enti locali esistenti;
- una seconda diversità potrebbe derivare dall'**adozione di una forma di governo** che coinvolga anche i comuni che fanno parte della città metropolitana (per esempio prevedendo una seconda assemblea con funzioni consultive, espressione delle amministrazioni comunali).

2.3. Funzioni fondamentali e caratteri essenziali

Le città metropolitane, al pari dei comuni e delle province, sono titolari di funzioni fondamentali, che ne individuano i caratteri. Pertanto, come evidenziato in dottrina,⁸¹ non si potrà procedere all'istituzione delle nuove città metropolitane prima della **definizione delle funzioni fondamentali** che i diversi livelli di governo locale dovranno esercitare.⁸²

Per quanto attiene le competenze, una volta definite le funzioni fondamentali, le **funzioni della singola città metropolitana** dovrebbero derivare da⁸³:

- funzioni statali trasferite (per esempio le funzioni attribuite con provvedimenti di protezione civile ad alcuni sindaci metropolitani come commissari straordinari su alcuni temi: traffico, mobilità, etc.);
- funzioni amministrative regionali trasferite (ad esempio la pianificazioni di area vasta sub regionali);
- funzioni comunali trasferite (piani regolatori urbanistici, trasporti, polizia amministrativa urbana) e delegate.

⁷⁹ Ida Nicotra, Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato sul titolo V della parte seconda della costituzione, ottobre 2006

⁸⁰ Adriana Vigneri, *La semplificazione delle istituzioni territoriali. Le città metropolitane*, 21 marzo 2007, pubblicato in Rassegna Astrid n. 8/2007 alla pagina: http://www.astrid-online.it/rassegna/27-04-2007/Vigneri_Bozza-finale_citt--metropolitane_15_11_06.pdf.

⁸¹Cfr. Alessandro Pajno, *ibidem*

⁸² Non è, però, pacifico se, nel il silenzio della carta costituzionale, la suddetta indicazione escluda la possibilità di invocare la disciplina contenuta nell'art. 23 TUEL, secondo il quale la città metropolitana "acquisisce le funzioni della provincia " oppure se, essendo considerate sulla stesso piano di tutti gli altri enti, le città metropolitane appaiano come se fossero già, non solo istituite, ma anche esistenti e dotate di funzioni proprie.

⁸³ Ida Nicotra, Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato sul titolo V della parte seconda della costituzione.

Pare utile ricordare che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. p) Cost. spetta allo Stato la competenza esclusiva su “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali* di Comuni, Province e *Città metropolitane*”.

Pertanto spetterà allo **Stato** delineare gli **elementi costitutivi** degli enti del governo territoriale, mentre “*compete invece alla regione legiferare in tema di forme associative tra enti locali, forme di coordinamento e, quindi, anche di aree metropolitane, che, nella nozione attualmente conosciuta rientrano tra le organizzazioni di coordinamento*”.⁸⁴

L'attuazione della previsione costituzionale di cui all'art. 114 Cost. richiede anzitutto l'**identificazione** del tipo città metropolitana, dei suoi **caratteri essenziali**.

Sulla base di queste premesse potrà essere adottata **una legge nazionale** che:

- deleghi il Governo ad istituire le città metropolitane, dotate dei poteri e dei caratteri di cui agli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione;
- preveda la possibilità per altre aree, tra quelle elencate nel TUEL, di dar luogo ad un'organizzazione metropolitana su base associativa, demandando alla legge regionale - su proposta dei comuni interessati - la delimitazione dei confini metropolitani, la disciplina degli organi, le modalità eventuali di partecipazione della Provincia alla Città metropolitana; il conferimento di poteri, competenze, personale e risorse.

In questa seconda ipotesi la legge statale stabilisce le funzioni minime che debbono essere conferite alla struttura metropolitana, la sua durata massima e gli ulteriori caratteri essenziali; applica inoltre il principio che al conferimento delle funzioni deve obbligatoriamente accompagnarsi il trasferimento del personale e delle risorse.

2.4. Governo metropolitano

La città metropolitana risponde a esigenze di governo che non paiono realizzabili mediante le forme classiche: è di rilievo la circostanza che, pur perdendo le città di natura metropolitana popolazione a favore dei comuni confinanti,⁸⁵ il peso dei servizi richiesti da cittadini ed imprese (in particolare in tema di trasporti) è in continuo aumento⁸⁶.

⁸⁴ Adriana Vigneri, *La città metropolitana nel nuovo Titolo V della Costituzione*, pubblicato sul sito www.astridonline.it

⁸⁵ Recenti analisi dimostrano come i 14 Comuni in possesso dei requisiti per rientrare nella categoria della Città metropolitana, hanno registrato nel corso degli ultimi dieci anni un calo di popolazione, per trasferimenti nei centri confinanti, pari al 7,18%.

⁸⁶ Come evidenziato nell'Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del senato sul titolo V della parte seconda della costituzione, Audizione di Ida Nicotra “ *la Città metropolitana potrebbe essere lo strumento, dunque, idoneo a risolvere i problemi di organizzazione dei servizi e di pianificazione territoriale per addivenire a una gestione di infrastrutture da dimensionare su un'utenza superiore a quella dei residenti nel Comune capoluogo, valorizzando, altresì, il rapporto tra la città a vocazione metropolitana e i Comuni gravitanti attorno ad essa*”.

Dalla ricostruzione del quadro normativo la dottrina⁸⁷ ha formulato alcune considerazioni inerenti il governo metropolitano, che vengono di seguito riassunte.

In primis emerge che il legislatore ha fatto ricorso ai **due modelli di governo metropolitano**:

- **modello strutturale**, per il quale il governo dell'area metropolitana è attribuito ad un'apposita istituzione (ente locale);
- **modello funzionale**, basato sulla conferma dell'assetto del governo locale esistente e sul ricorso a forme di cooperazione interistituzionale.

Posto che la definizione dei sistemi di governo metropolitano deve tener conto delle **caratteristiche delle comunità e dei territori** metropolitani, possono configurarsi due possibilità:

- la città metropolitana, quando la realtà socio-territoriale è caratterizzata da forte "conurbazione"⁸⁸ e da consolidata interazione/interdipendenza;
- la cooperazione (associazione) metropolitana, quando non vi è, oppure, è debole la "conurbazione".

Inoltre, in ossequio al principio di necessaria differenziazione tra le istituzioni locali, è opportuno non perseguire un modello uniforme di governo del territorio metropolitano al fine di rispettare la diversità territoriale e comunitaria delle stesse. Occorre, quindi, **prevedere un sistema flessibile per le città metropolitane**⁸⁹ che consenta un modello articolato in una duplice direzione:

- la prima è quella in base alla quale la città metropolitana si configura come vero e proprio ente territoriale - anche mantenendo in vita il comune capoluogo - di regola **con un territorio almeno coincidente con quello di una provincia** (con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra provincia e città metropolitana);
- la seconda, più flessibile, volta ad assicurare una migliore governance metropolitana attraverso **l'esercizio associato delle funzioni metropolitane**. Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la regione e le province coinvolte, in modo tale da garantire comunque la possibile conclusione dell'iter legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

⁸⁷Cfr. Alessandro Pajno, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, Mestre - Centro culturale S. Maria delle Grazie - 10 novembre 2006 consultabile alla pagina: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Autonomie Locali/Note e Commenti/Documento/pajno Semplificazione territoriale .html>

⁸⁸ Cfr. nota 45.

⁸⁹ Cfr. in tal senso, le proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione Premessa: un nuovo accordo interistituzionale tra Comuni, Comunità montane, Province, Regioni e Stato- Roma, 28 novembre 2006 consultabile alla pagina: http://www.uncem.it/gems/doc_definitivo.pdf.

Si reputa, pertanto, possibile, in base al grado di “conurbazione” ed integrazione territoriale, sociale ed economica, sia prevedere **forme e strumenti diversificati di governo del territorio metropolitano** della città metropolitane e cooperazione metropolitana, sia procedere, in tempi adeguati e differenti, alle istituzione di questi organismi metropolitani, partendo dalle realtà metropolitane già individuate dall’ordinamento vigente.

2.5. Procedimento per l’istituzione delle città metropolitane⁹⁰

In primis va evidenziato che, anche se molte realtà italiane si trovano in condizioni analoghe a quelle delle **14 aree metropolitane individuate, solo per queste** ultime il nostro ordinamento giuridico **prevede la possibilità di costituire lo specifico ente territoriale di governo, la Città metropolitana**. Infatti l’art. 23 TUEL dispone che **“nelle aree metropolitane, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all’attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato”**.⁹¹

Tuttavia, nonostante il rilevante peso che le 14 aree metropolitane hanno per gli aspetti economici, sociali e ambientali, nessuna città metropolitana, finora, è stata istituita e solo per alcune di queste è stata individuata la relativa area di riferimento.

Nella legge costituzionale 3/2001 **manca qualsiasi riferimento alle modalità di istituzione di Città metropolitane**. Come già precisato⁹² la legge “La Loggia” delegava al Governo (art. 2) l’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e l’adeguamento delle disposizioni di legge in materia di enti locali alle nuove disposizioni costituzionali. Pare, quindi, che il richiamo riguardi non solo la necessità di individuare le funzioni fondamentali delle città metropolitane, ma anche di adeguare la restante disciplina contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (i procedimenti di istituzione, gli organi di governo, il sistema elettorale) all’art. 114 Cost.

Il termine di tale delega è, però, scaduto e, nel silenzio, alcuni autori⁹³ ritengono tuttora applicabili le previsioni dell’art. 23 TUEL., contrariamente ad altri commentatori⁹⁴ che evidenziano come *“neppure il silenzio della Costituzione sul percorso per l’istituzione delle città metropolitane può essere interpretato quale conferma della mancanza di vincoli costituzionali: la necessità di seguire un processo istitutivo partecipato dagli enti interessati è, infatti, profondamente legato alla natura costitutiva e democratica delle autonomie, espressa dagli artt. 5 e 114 Cost”*.

⁹⁰ Per ulteriori approfondimenti sull’argomento si rinvia ai seguenti documenti:

“*La semplificazione delle istituzioni territoriali-Le città metropolitane*”, Adriana Vigneri, 21 marzo 2007 pubblicato sul sito www.astridonline.it; “*Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*”, di Alessandro Pajno - Mestre - Centro culturale S. Maria delle Grazie - 10 novembre 2006.

⁹¹ Per la complessa procedura di istituzione delle città metropolitane si rinvia a quanto già descritto nel capitolo I.

⁹² Cfr. capitolo I.

⁹³ E. Maggiora, *Il diritto degli Enti locali*, Giuffrè Ed., Milano, 2002.

⁹⁴ Alessandro Pajno, *ibidem*

Si pone, quindi, il problema di come procedere per l'**istituzione delle città metropolitane**.⁹⁵

Ai fini dell'individuazione delle **caratteristiche** che le città metropolitane dovrebbero assumere nell'ordinamento italiano si registrano **due diversi orientamenti**:

- l'uno ritiene preferibile l'adozione di **un'unica tipologia per tutte le aree**;
- l'altro propende per **forme differenziate** capaci di tener conto delle specificità di ciascun territorio.

Se si adottasse il primo orientamento sarebbe impossibile tener conto della grande diversità esistente tra l'una e l'altra area metropolitana, mentre l'intervento del legislatore che voglia attuare la previsione costituzionale relativa alle città metropolitane dovrebbe tener conto della grande diversità tra le possibili aree metropolitane.⁹⁶

Per ovviare a tale inconveniente, si propone⁹⁷ di prevedere “ *accanto ad alcune, poche città metropolitane di cui potrebbe decidersi l'istituzione secondo il modello tipico a tempi brevi, uno (o due) diversi modelli, da utilizzarsi in quelle aree che, pur non dando luogo subito all'organizzazione in città metropolitana, intendono fare esperienza di gestione integrata del proprio territorio, lasciando aperta la possibilità di dar luogo successivamente alla città metropolitana*”.

Le città metropolitane dovranno, dunque, nascere sulla base delle varie esperienze che si sono sviluppate nelle differenti realtà italiane.

Dalle esperienze maturate negli ultimi anni, tenendo altresì in debito conto le specificità territoriali, pare possibile⁹⁸ prevedere più **modelli di costituzione** della città metropolitana, che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche:

- lo sviluppo/incremento delle funzioni e competenze del comune capoluogo (assorbimento da parte del comune capoluogo dei comuni contermini);
- l'associazionismo dei comuni insistenti sull'area (la città metropolitana quale risultanza di processi aggregativi dei comuni);
- la trasformazione dell'ente provinciale (la città metropolitana svolge anche le funzioni provinciali e si sostituisce alla provincia.

⁹⁵ Come evidenziato nell'Indagine conoscitiva di cui alla nota 79, i modelli che il panorama comparato presenta sono molteplici: ente metropolitano, come Londra e Amsterdam, autorità di settore, come Barcellona; mentre in Germania il modello preferito è quello delle Città-Province ed in Francia si adotta una forma associativa, formata da aggregazioni fra i comuni limitrofi.

⁹⁶ Le diversità concernono, in particolare, i caratteri territoriali; la diversa maturazione locale dell'idea di integrazione; il grado di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi rari; il grado di integrazione dei servizi esistenti.

⁹⁷ *Ex plurimis*, cfr. Adriana Vigneri, *La semplificazione delle istituzioni territoriali- Le città metropolitane*, 21 marzo 2007.

⁹⁸ Cfr. Alessandro Pajno, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, Mestre - Centro culturale S. Maria delle Grazie - 10 novembre 2006 consultabile alla pagina: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Autonomie Locali/Note e Commenti/Documento/pajno Semplificazione territoriale .html>

2.6. Criteri del procedimento costitutivo delle città metropolitane

Per quanto attiene la possibilità di delineare i **criteri** di un **possibile procedimento istitutivo**, viene osservato⁹⁹ che la legislazione di attuazione della previsione costituzionale delle città metropolitane dovrebbe ispirarsi ai seguenti **principi**:

- **non discriminazione** a priori delle aree diverse da quelle densamente urbanizzate (Milano, Roma, Napoli, Torino), per consentire a tutte le aree originariamente individuate di ripensare la propria organizzazione di governo;
- **differenziazione**, da intendersi sia nel senso che ciascuna città può avere elementi di differenziazione sia nel senso che le soluzioni possono essere diverse nel tempo, fermo restando che vanno identificati dal legislatore nazionale uno o più modelli offerti alle scelte locali, aventi propri caratteri essenziali comuni;
- **non duplicazione**: la presenza della città metropolitana esclude la provincia nel medesimo territorio, ed esclude il “recupero” da parte dei comuni, della Regione e dello Stato delle funzioni trasferite. La non duplicazione è agevolata dalla coincidenza ove possibile con il territorio provinciale;
- **riordino territoriale**: laddove non sia possibile la coincidenza con i confini provinciali attuali, vanno decisi gli accorpamenti dei territori residui alle province contermini, esclusa in ogni caso la città metropolitana costituita dai soli comuni circostanti al comune capoluogo (c.d. a ciambella);
- **carattere sperimentale**: prevedere la possibilità di adottare, per un periodo sperimentale anche non breve, un modello diverso da quello proprio della città metropolitana che consisterà di una forma associativa, tipo unione di comuni;
- **semplificazione**: prevedere che la costituzione della città metropolitana (coincidente, ove possibile con la provincia) escluda in quell’ambito territoriale l’ente provincia.

Gli **effetti di semplificazione** possono derivare:

- a dimensione regionale, dalla soppressione di sistemi di pianificazione subregionali (diversi da quelli provinciali) e di enti strumentali della regione;
- a dimensione metropolitana, sostituendo le autorità di governo dell’erogazione di servizi (Autorità d’ambito) ed incentivando la formazione di aggregazioni e poi di città metropolitane che comprendano più province;
- a dimensione endo-metropolitana, prevedendo che i comuni nell’ambito della Città costituiscano l’unità di base.

⁹⁹ Cfr. Adriana Vigneri, *La semplificazione delle istituzioni territoriali- Le città metropolitane*, 21 marzo 2007.

Il primo passo consisterà **nell'individuazione delle aree** nelle quali dovranno essere istituite le città metropolitane, in sostituzione della corrispondente provincia, rispetto ad aree in cui possono o devono utilizzarsi modelli organizzativi più flessibili.

Si evidenzia, infine, che, per procedere in tal senso, occorre, preliminarmente, che sia stato emanato il decreto legislativo (o la legge) che determina, ai sensi della lett. p) dell'art. 117 Cost., gli organi, il sistema elettorale e le funzioni fondamentali delle città metropolitane. Prima dell'entrata in vigore di quella disciplina mancano gli stessi elementi identificativi del tipo "città metropolitana".

PARTE SECONDA

LA REGIONE PIEMONTE E L' AREA METROPOLITANA

CAPITOLO I

L'AREA METROPOLITANA TORINESE

a cura di Elsa Aliberti (Staff Direzione Processo legislativo) e Sarah Ballari (Settore Commissioni consiliari)

1. Nota generale

L'approvazione della legge 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali ha costituito un momento rilevante dal punto di vista istituzionale, tale da connotare la legge come uno degli episodi maggiormente innovativi dopo l'istituzione delle Regioni.

Si è trattato di un provvedimento che, storicamente, ha portato le Regioni a rivendicare maggiore autonomia ai vari livelli.

La legge 142, che si può definire "legge di principi", ha chiamato le Regioni ad operare direttamente in processi di grande portata, quali la riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative gestionali, la ripartizione delle deleghe, le modalità di partecipazione e di cooperazione tra Comuni, Province e Regione, il ridisegno dei Comitati regionali di controllo, il riordino delle Comunità Montane nonché l'individuazione e la delimitazione dell'Area metropolitana, disciplinando, per la prima volta la "città metropolitana", prevedendo, nelle regioni a statuto ordinario, la formazione di nove città metropolitane intorno ai capoluoghi Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli e la possibilità per la regione Sardegna di istituire l'area metropolitana di Cagliari.

Il Consiglio Regionale del Piemonte, cogliendo la portata innovativa delle disposizioni approvate dal Parlamento e, verificata l'esigenza di affrontare in modo il più possibile coordinato l'attuazione dei dispositivi indicati, ha istituito il 12 marzo 1991, un'apposita Commissione consiliare permanente, la "*Commissione Adempimenti Istituzionali attuativi della legge 8 giugno 1990, n. 142*" che ha operato fino al 1995.

Visto il rilievo istituzionale derivato dall'attuazione della 142 la Commissione, composta da tutti i gruppi presenti nell'Assemblea, è stata presieduta, fino al luglio '94 dal Presidente del Consiglio Regionale in carica, Carla Spagnuolo, Vice Presidenti Rolando Picchioni e Luigi Rivalta.

Il 20 luglio 1994 viene nominato il Consigliere Daniele Cantore quale Presidente e il Consigliere Francesco Fiumara quale Vice Presidente.

2. Area Metropolitana torinese

Per approfondire il dibattito sulla delimitazione dell'area metropolitana l'iter scelto dalla Commissione fu di condurre, in via preliminare, sulla base del lavoro di analisi svolto dalla stessa Commissione, dall'Assessorato alla Pianificazione territoriale e dall'IRES, una panoramica su alcune esperienze europee significative in materia di governo di area metropolitana e a formulare considerazioni sulle ipotesi interpretative del concetto stesso di Area metropolitana, con riferimento alla realtà nazionale e regionale.

Nel contempo sono stati svolti una serie di incontri con i 315 comuni della Provincia di Torino, con il Presidente della provincia di Torino e con i gruppi consiliari provinciali, la Commissione Statuto del Comune di Torino e i Presidenti delle Circostrizioni comunali.

In questa fase, gli orientamenti di delimitazioni dell'area metropolitana torinese, fanno riferimento a:

1) ipotesi di piano territoriale di coordinamento definito dalla Regione nel '74 per un'area metropolitana individuata nella prima e nella seconda cintura,

2) al consorzio Intercomunale Torinese costituito tra Torino e la prima cintura nell'80, con le libere adesioni dei Comuni, per progettare e gestire i piani per l'edilizia economica e popolare ed i piani per gli insediamenti produttivi;

3) allo schema del piano comprensoriale torinese, approvato nell'85 dalla Regione.

I soggetti convocati, in una fase precedente la formalizzazione dei progetti di legge in materia, sono stati chiamati a pronunciarsi, quindi, su diverse ipotesi di definizione dell'area metropolitana e di riorganizzazione di quella parte della Provincia eventualmente esclusa dalla delimitazione dell'area metropolitana.

Interessante, a questo proposito, rilevare che, in tale sede, pur in assenza di un documento definito, sono stati toccati temi quali l'esigenza, ancorché non prevista dalla l. 142/90, di vedere coincidere in un unico atto la delimitazione territoriale e l'individuazione delle funzioni e la eventuale suddivisione della Città di Torino in Comuni urbani.

Sono state sottoposte, quindi, all'esame della Commissione due provvedimenti di seguito specificati.

Il **DDL 151, del 12/6/1991**, presentato dalla Giunta regionale che proponeva la delimitazione dell'area metropolitana torinese e l'attribuzione alla città metropolitana di un primo insieme di funzioni, ai sensi degli articoli 17,18,19 della l. 142/90.

Venivano individuati come facenti parte del territorio metropolitano oltre al Comune di Torino i Comuni di Alpignano, Beinasco, Borgaro, Brandizzo, Bruino, Candiolo, Caselle Torinese, Castiglione Torinese, Collegno, Druento, Gassino Torinese, Grugliasco, La Loggia, Leini, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pianezza, Piossasco, Rivalta, Rivoli, Rosta, S. Gillio, S. Mauro T., S. Raffaele Cimena, Settimo Torinese, Trofarello, Venaria, Villarbasse, Vinovo, Volpiano, Volvera per un totale di 33 Comuni.

La scelta operata definita di "area stretta", comprendeva i Comuni della conurbazione torinese che presentavano maggiori elementi di omogeneità in termini

di intensità di flussi casa-lavoro e casa-scuola, di accessibilità verso il capoluogo e di densità di occupazione del suolo.

Si tratta dell'area in cui si sono localizzate le funzioni strategiche e le infrastrutture al servizio del territorio più densamente popolato del Piemonte (aeroporto, scali merci, autoporto, mercati all'ingrosso, servizi finanziari, servizi alle imprese).

Venivano inoltre esplicitate le funzioni a carattere sovracomunale che riguardano pianificazione territoriale, trasporti, viabilità e traffico, difesa del suolo, raccolta e smaltimento rifiuti, depurazione delle acque, approvvigionamento e distribuzione di acqua e energia, servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale.

I Consiglieri Regionali Segre, Miglio, Staglianò e Marino (Gruppo Verdi), Chiezzi (Gruppo Rifondazione Comunista) e Maggiorotti (Gruppo Democrazia Proletaria), in data 25 giugno 1991 presentarono una **proposta di legge, la n. 155**, che prevedeva l'identificazione della Città metropolitana con la l'intera provincia di Torino, optando quindi per la tesi definita di "area larga". Il progetto di legge 155 prevedeva, oltre alle funzioni attribuite all'area metropolitana dalla l. 142/90, alcuni obiettivi quali: il perseguimento della massima autonomia delle Comunità Montane, il decentramento e la cooperazione nazionale ed internazionale nei settori economici, sociali e culturali, il riequilibrio e la riqualificazione dei servizi sul territorio, la salvaguardia delle caratteristiche fisiche antropiche e culturali dell'ambiente. Prevedeva inoltre un referendum tra i Comuni per confermare, validandole, le scelte operate.

L'iter istruttorio dei due provvedimenti relativi alla delimitazione dell'area metropolitana si è svolto in un arco temporale di due anni circa ed ha compreso una fase di dibattito e approfondimento durante le quali la Commissione ha, tra l'altro, preso atto delle esperienze che in materia sono state condotte a livello europeo.

Dopo le prime considerazioni di ordine generale, si sono svolte le consultazioni sui provvedimenti in esame, consultazioni che hanno coinvolto i seguenti soggetti:

- i Sindaci dei Comuni della provincia di Torino suddivisi per aree programma
- le organizzazioni economiche e di categoria
- il Dipartimento Interateneo Territorio-Politecnico di Torino, l'INU e Associazioni ambientaliste
- le aziende municipalizzate.

La maggioranza dei Comuni invitati manifestava con il silenzio un sostanziale disinteresse per una questione così decisiva per la loro sovranità, le loro competenze ed il loro territorio.

Tra questi anche il Comune di Torino il quale, invece, sarebbe stato quello maggiormente interessato.

Infatti, su 315 Comuni della provincia di Torino invitati a partecipare alle consultazioni previste il 4 e 5 dicembre 1991, hanno partecipato 33 Comuni: Castagneto Po, Brandizzo, Fenestrelle, Moncalieri, Lombardore, Angrogna, Chieri, Orbassano, La Cassa, Pecetto, Pinerolo, Susa, Candiolo, Pino Torinese, Settimo Torinese, Rivalba, Venaria Reale, None, La Loggia, Cesana Torinese, Rubiana, Rivoli, Volvera, Poirino, Villanova Canavese, Nole, Barbania, Ciriè, Feletto, Pavone Canavese, Strambinello, Ivrea, Pavone Canavese.

Delle 30 organizzazioni culturali, ambientaliste, economiche e di categoria invitate a partecipare hanno partecipato in 15, 8 delle quali si sono espresse al momento della consultazione e altre 13 hanno inviato memorie scritte.

Sono state invitate 13 aziende Municipalizzate. Hanno partecipato 6 aziende e 5 si sono espresse in merito.

Va segnalato poi, che sulla questione dell'area metropolitana, dal 1991 in poi, a livello nazionale e regionale si registrava una sostanziale diminuzione del consenso sulla soluzione istituzionale prevista della legge 142/90.

In tale situazione la Commissione e la Giunta regionale, presero in considerazione la possibilità di attivare, comunque, soluzioni più agili relativamente ad un governo coordinato del territorio metropolitano.

La Giunta regionale, su richiesta della Commissione, formulava dunque nuove proposte operative per gestire i servizi dell'area.

Le modalità giuridiche con cui venivano formalizzate le proposte non vennero accolte dalla Commissione, che decise di riconfermare il DDL 151 della Giunta regionale nella sua formulazione originaria, pronunciandosi a maggioranza a suo favore, ma rimandando la decisione all'Aula.

Fatto rilevante risultò l'approvazione della legge nazionale 436/93 che, nel prorogare il termine concesso alle Regioni per la delimitazione dell'area metropolitana, rese facoltativa l'istituzione della medesima.

Nel corso del 1993 e nei primi mesi del 1994 andò consolidandosi un centro interesse sul problema da parte del Comune di Torino¹⁰⁰, nonché della Provincia di Torino¹⁰¹. Si poté quindi dedurre che, viste le nuove prese di posizione, i soggetti locali interessati concordavano adesso sull'esistenza, in Piemonte, di un territorio incentrato sul capoluogo a cui ricondurre problematiche di coordinamento decisionale e di gestione sovracomunale dei servizi, concordando altresì di individuare: il soggetto, lo strumento, il mezzo a cui affidare la soluzione di tali problemi.

La Commissione, nella seduta del 18/5/94, recepiva le nuove istanze pervenute dagli Enti locali e riconfermava la decisione di effettuare un dibattito in Aula in merito alla realizzazione della Città metropolitana, proponendo altresì di effettuare nuove consultazioni.

Il dibattito in aula si svolse il 20 luglio 94, con l'approvazione di un ordine del giorno¹⁰² nel quale veniva dato mandato di effettuare nuove consultazioni, avvenute poi nel settembre 94, alle quale parteciparono i Comuni di Venaus, Settimo, Villarbasse, Rosta, La Loggia, Pinerolo, Bollengo, San Gillio, Pianezza, Rivalta, Rivoli, Orbassano, Piossasco, Moncalieri, Leini, Trofarello, Pino Torinese, Nichelino, Castiglione T., Santena, Volvera, Poirino e Torino.

La Commissione consiliare a seguito delle consultazioni decideva di individuare, con la Giunta, le proposte operative che consentissero la gestione delle problematiche metropolitane, rinviando la decisione riguardante la soluzione istituzionale prevista dalla L. 142/90.

¹⁰⁰ Allegato ordine del giorno del Comune di Torino (riportato negli allegati)

¹⁰¹ Allegato ordine del giorno della Provincia di Torino (riportato negli allegati)

¹⁰² Allegato ordine del giorno del Consiglio regionale del Piemonte (riportato negli allegati)

La Commissione decideva, d'intesa con la Giunta, nella riunione del 30 gennaio 1995, di procedere all'approvazione, in Consiglio regionale, di una deliberazione con la quale si dava mandato al Presidente della Giunta regionale di indire un Conferenza dei servizi tra la Regione, la Provincia di Torino ed i Comuni facenti parte della delimitazione territoriale contenuta nel DDL 151, per la costituzione di un coordinamento metropolitano.

La deliberazione è stata approvata dal Consiglio Regionale nella seduta del 4 marzo 1995¹⁰³.

In forza della deliberazione citata, competeva alla Giunta regionale indire una conferenza dei servizi ai sensi dell'art. 14 della legge 241/90, per un'azione integrata e coordinata degli enti locali chiamati a far parte della Conferenza in tema di pianificazione territoriale, viabilità, traffico, trasporti, difesa e tutela del suolo, rifiuti, inquinamento, distribuzione acqua ed energia, distribuzione commerciale, promuovere accordi di programma, nonché svolgere ogni iniziativa di approfondimento e di verifica per l'attuazione delle disposizione di cui alla legge 142/90 in materia di area metropolitana

Successivamente alla deliberazione del Consiglio regionale del 4 marzo 1995, che ha individuato una prima lista di 33 comuni appartenenti all'area metropolitana e chiamati a partecipare a una "Conferenza di Servizi per un'azione integrata e coordinata degli enti locali sull'area metropolitana torinese", il processo di individuazione dell'area metropolitana ha incontrato una battuta d'arresto dal punto di vista del processo di costituzione dell'ente come soggetto istituzionale, ma le prospettive dell'area metropolitana torinese hanno continuato a trovare spazio nel dibattito politico, soprattutto nell'ambito delle politiche di tipo territoriale.

D'altra parte il tema dell'area metropolitana a livello di governo del territorio aveva già trovato un primo fondamento normativo nell'ambito della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo), a seguito delle modifiche apportate dalla **legge regionale n. 45 del 10 novembre 1994 (Norme in materia di pianificazione del territorio: modifiche alla L.R. 5 dicembre 1977, n. 56 e successive modifiche ed integrazioni e alle LL.RR. 16 marzo 1989, n. 16 e 3 aprile 1989, n. 20)**¹⁰⁴. La l.r. 45/1994, sulla scorta della riforma nazionale delle autonomie locali avviata con la l. 142/1990, aveva infatti novellato la legge urbanistica regionale:

- inserendo tra i soggetti della pianificazione le province e, ove istituita, la città metropolitana, per quanto attribuito dagli articoli 15 e 19 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

- prevedendo tra gli strumenti di pianificazione a livello provinciale e di area metropolitana: i piani territoriali provinciali formati dalle province ed il piano territoriale metropolitano formato dalla città metropolitana relativi al territorio della provincia o dell'area metropolitana, volti a delineare l'assetto strutturale del territorio

¹⁰³ Allegata Deliberazione Consiglio regionale del Piemonte (riportata negli allegati)

¹⁰⁴ E' opportuno rammentare che la l.r. 56/1977, nella versione storica, poneva tra i soggetti della pianificazione, oltre ai comuni e alle comunità montane, *la Regione, direttamente e con i Comitati comprensoriali* istituiti con la l.r. 41/1975, poi abrogata dalla l.r. 16/1989. I comitati comprensoriali, istituiti in ciascun comprensorio in cui era stato ripartito il territorio regionale, erano organismi decentrati della Regione aventi il compito di promuovere lo sviluppo economico e sociale del comprensorio e di coordinare l'attività degli enti locali e degli altri enti operanti sul territorio in conformità agli obiettivi e secondo le procedure del piano di sviluppo regionale. Fra gli strumenti di pianificazione venivano, quindi, contemplati i piani territoriali formati dalla Regione e dai suddetti comitati, estesi, rispettivamente, al territorio dell'intera Regione o dei comprensori.

e a fissare i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformita' con gli indirizzi di pianificazione regionale;

- precisando che le previsioni e le normative concernenti il piano territoriale metropolitano si applicano a far tempo dalla individuazione dell'area e dalla istituzione dell'autorita' della citta' metropolitana;

- disciplinando il processo di formazione ed approvazione del piano territoriale metropolitano, assicurando il concorso dei comuni e delle comunita' montane interessati all'elaborazione del piano stesso.

Negli anni novanta, parallelamente al dibattito ed alle iniziative normative relative alla formazione dell'area metropolitana come soggetto istituzionale, si è affiancato e, quindi, portato a compimento il processo di formazione del **piano territoriale regionale (PTR)**, poi approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 388-9126 del 19 giugno 1997.

Nel piano territoriale regionale, venutosi tra l'altro a formare in una fase di notevole cambiamento del sistema economico-produttivo regionale, possono rinvenirsi suggestioni e scenari non più incentrati sulla sola città, bensì orientati ad una diffusione insediativa e territoriale maggiormente vasta¹⁰⁵. Con specifico riferimento alla scala metropolitana, il piano territoriale regionale indica l'area metropolitana torinese come un'area destinata ad un approfondimento successivo attraverso la formazione di uno specifico strumento. L'area metropolitana torinese, infatti, viene inserita tra le aree da approfondire nel processo di pianificazione innescato dal piano territoriale stesso e viene definita come area complessa per la quale, partendo dalle funzioni spettanti ai diversi enti, potrà anche essere attivato uno specifico piano territoriale regionale.

Il piano territoriale regionale, relativamente al piano dell'area metropolitana torinese, richiama un precedente documento regionale sugli obiettivi e sulle strategie dell'azione regionale e locale per l'area metropolitana. Tale documento, redatto nel 1994 e intitolato **Rapporto sulle politiche in corso**¹⁰⁶, raccoglieva i maggior programmi ed iniziative in corso da parte di attori pubblici e privati interessati allo sviluppo dell'area metropolitana e individuava, tra gli altri, due possibili temi su cui aggregare consenso e strategie coordinate per la definizione di politiche di scala metropolitana: la riorganizzazione della mobilità e la promozione di una "corona verde metropolitana".

Sulla scorta di questi due temi strategici per l'area metropolitana torinese, negli anni successivi, si è addivenuti, in materia di politica dei trasporti: all'introduzione nel 1996 della tariffa a zona denominata "Formula" per l'area metropolitana di Torino¹⁰⁷, all'approvazione del piano generale del traffico urbano¹⁰⁸, che ha assunto altresì i

¹⁰⁵ In tal senso, si vedano alcune espressioni tratte dalla Relazione allo stesso piano territoriale regionale quali: *la tendenza attuale è nel senso della "deurbanizzazione"; un assetto della Regione che si strutturi su una sorta di "città diramata", di "città diffusa"*. In proposito, si veda *Governare il territorio piemontese: ruoli, competenze e problemi, Rapporto 2004 sull'urbanistica e la pianificazione del territorio*, a cura dell'Assessorato all'urbanistica, pianificazione territoriale e dell'area metropolitana, edilizia residenziale, 2004.

¹⁰⁶ Il *Rapporto sulle politiche in corso* è stato realizzato dalla Regione Piemonte (a cura di L. Bobbio, A. Fubini, L. Mazza e A. Zeppetella) nel corso del 1994 ed è stato trasmesso ai comuni nel 1995.

¹⁰⁷ L'integrazione tariffaria "Formula" è nata il 1° aprile 1996 dall'intesa tra Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, ATM e SATTI (oggi unite in GTT) e FS (oggi Trenitalia), per offrire nell'area metropolitana torinese un servizio di trasporto integrato.

¹⁰⁸ Il Piano generale del traffico urbano e della mobilità dell'area metropolitana torinese (PGTU) è stato sottoscritto con accordo di programma il 10 novembre 2000 da 26 Comuni dell'area torinese con la Regione Piemonte e la Provincia di Torino.

connotati del piano della mobilità dell'area metropolitana torinese, nonché alla costituzione nel 2003 dell'Agenzia per la mobilità metropolitana torinese¹⁰⁹.

In materia di politiche ambientali, si è formulato il progetto "Sistema della Corona Verde", promosso dalla Regione e costituente una linea di intervento nell'ambito del DOCUP per il periodo 2000-2006 Obiettivo 2, formato da un complesso di interventi di riqualificazione volti a costruire una rete di connessione ecologica, di salvaguardia e di valorizzazione ambientale. Il progetto della Corona Verde è costituito da un insieme di azioni mirate a incrementare la qualità ambientale dei territori dell'area metropolitana torinese, a migliorare ed ampliare i servizi di fruizione delle risorse naturali anche a fini turistici, a recuperare gli spazi degradati e residuali dell'area metropolitana, a ricostruire le connessioni fisiche delle aree caratterizzate da elevata qualità ambientale. Tra gli interventi previsti vi sono:

- la ricostruzione della rete ecologica dell'area metropolitana torinese e della rete di fruizione sostenibile in conformità con i principi della Rete Ecologica Nazionale e della Rete Natura 2000 previste dalla Direttiva 92/43CEE (habitat);

- la ricostruzione e qualificazione delle connessioni fisiche fra gli elementi di riconosciuto valore della rete ecologica dell'area attraverso interventi di sensibilizzazione, promozionali e educativi;

- la riqualificazione paesaggistica ed il recupero naturalistico;

- il miglioramento ed il potenziamento della fruizione finalizzati anche alla costituzione di un anello continuo di servizi e infrastrutture (completamento dell'anello di piste ciclabili; recupero e riapertura dei sentieri collinari; realizzazione di aree attrezzate per il tempo libero e di punti di sosta; realizzazione o adeguamento di strutture per l'affitto, il ricovero, la manutenzione di biciclette e per il ristoro dei visitatori; attrezzature per attività sportive);

- il miglioramento e la qualificazione del sistema dell'accessibilità alla Corona Verde anche come integrazione della rete infrastrutturale metropolitana;

- il miglioramento e il potenziamento della ospitalità anche tramite la realizzazione di nuove strutture polifunzionali compatibili con l'ambiente;

- la riqualificazione e rifunzionalizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà pubblica;

- l'ampliamento e/o l'istituzione di nuove aree protette.

Il richiamato Rapporto del 1994, secondo quanto stabilito nel piano territoriale regionale, doveva ritenersi propedeutico alla formazione del piano territoriale dell'area metropolitana che avrebbe dovuto coinvolgere direttamente l'organismo di coordinamento metropolitano in fase di costituzione.

Negli anni successivi alla redazione di tale Rapporto ed alla formazione del piano territoriale regionale, il processo di costruzione di politiche pubbliche di scala metropolitana ha avuto un andamento contraddittorio, segnato dalla diffusione di reti

¹⁰⁹ L'Agenzia per la mobilità metropolitana è stata costituita ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale n. 1 del 2000 sul trasporto pubblico locale e prevede, oltre alla partecipazione della Regione Piemonte, della Provincia di Torino e del Comune di Torino, quella di altri 31 comuni della cintura metropolitana torinese. L'Agenzia è a tutti gli effetti un ente soggetto di delega, svolgendo, pertanto, per i servizi urbani tutte le funzioni normalmente svolte dai comuni compresi nell'area metropolitana, per i servizi extraurbani i compiti della Provincia di Torino e, per i servizi ferroviari metropolitani quelli della Regione Piemonte, con l'obiettivo di realizzare un sistema di trasporto integrato nell'area metropolitana torinese.

e aggregazioni intercomunali, che, per alcuni settori, si sono consolidate o si sono avviati processi e politiche di cooperazione istituzionale, per altri settori, invece, il livello di cooperazione e integrazione è stato molto debole¹¹⁰.

Le grandi città o insiemi di città costituenti “aree sistema” a livello regionale intanto sono diventate sempre più protagoniste del proprio sviluppo in quanto direttamente inserite nei processi di globalizzazione economica come nodi sul territorio di una rete complessa, a maggior ragione quelle aree metropolitane, come appunto quella torinese, collocate nel Corridoio europeo 5 (Lisbona-Kiev). In un’ottica di economia globale, il tema della *governance* e del *government* di livello metropolitano è tornato quanto mai di attualità, non solo sul fronte della competitività fra aree metropolitane nel territorio nazionale ed europeo, ma anche sul fronte del riequilibrio territoriale interno tra interessi del comune capoluogo e quelli dei comuni metropolitani¹¹¹.

E il tema dell’area metropolitana torinese, delle reti e dei sistemi locali territoriali è quanto mai presente e sviluppato nel documento programmatico **Per un nuovo Piano Territoriale Regionale**, approvato dalla Giunta regionale con le deliberazioni n. 30-1375 del 14 novembre 2005 e n. 17-1760 del 13 dicembre 2005, rientrando nell’ambito del più ampio processo di ridefinizione della disciplina e degli strumenti per il governo del territorio, in particolare del nuovo piano territoriale regionale che dovrà andare a sostituire il vigente PTR approvato nel 1997.

L’analisi condotta nel citato documento programmatico prende le mosse, al fine di esplorare le traiettorie di sviluppo locale in atto e in divenire, dalla posizione geografica del Piemonte nel sud Europa e, in particolare, nello scacchiere macroregionale padano all’incrocio tra i due grandi assi di sviluppo del continente: l’asse Rotterdam-Genova e l’asse trasversale Lisbona-Kiev. Si evidenzia che il sistema piemontese, un tempo organizzato secondo uno schema centro-periferia dominato dall’area metropolitana torinese, presenta oggi caratteri sempre più spiccatamente policentrici.

Lo scenario policentrico e multipolare pare ormai costituire in Europa una tendenza a livello di singole grandi regioni metropolitane e si esprime nel consolidamento di nodi urbani relativamente compatti, di non eccessiva dimensione e infrastrutturalmente ben collegati tra loro. L’idea di policentrismo, come si legge nel documento programmatico per il nuovo piano regionale, aiuta a capire come i possibili nodi della rete MEGA (Metropolitan European Growth Areas), ovvero le aree metropolitane integrate nell’economia globale, siano a loro volta delle reti intraregionali formate da più sistemi urbani locali, come, ad esempio, il sistema metropolitano torinese. Il fenomeno viene riscontrato alle diverse scale:

- a livello europeo, relativamente alle forme di interazione e di cooperazione fra grandi sistemi metropolitani;
- a livello regionale-interregionale, nei termini di un “nuovo” modello di interazione fra sistemi nelle aree periferiche;
- a livello metropolitano, nei termini di una riorganizzazione policentrica delle grandi conurbazioni, da realizzarsi attraverso la definizione di polarità riconoscibili, la

¹¹⁰ Si veda *Governare il territorio piemontese: ruoli, competenze e problemi, Rapporto 2004 sull’urbanistica e la pianificazione del territorio*, cit.

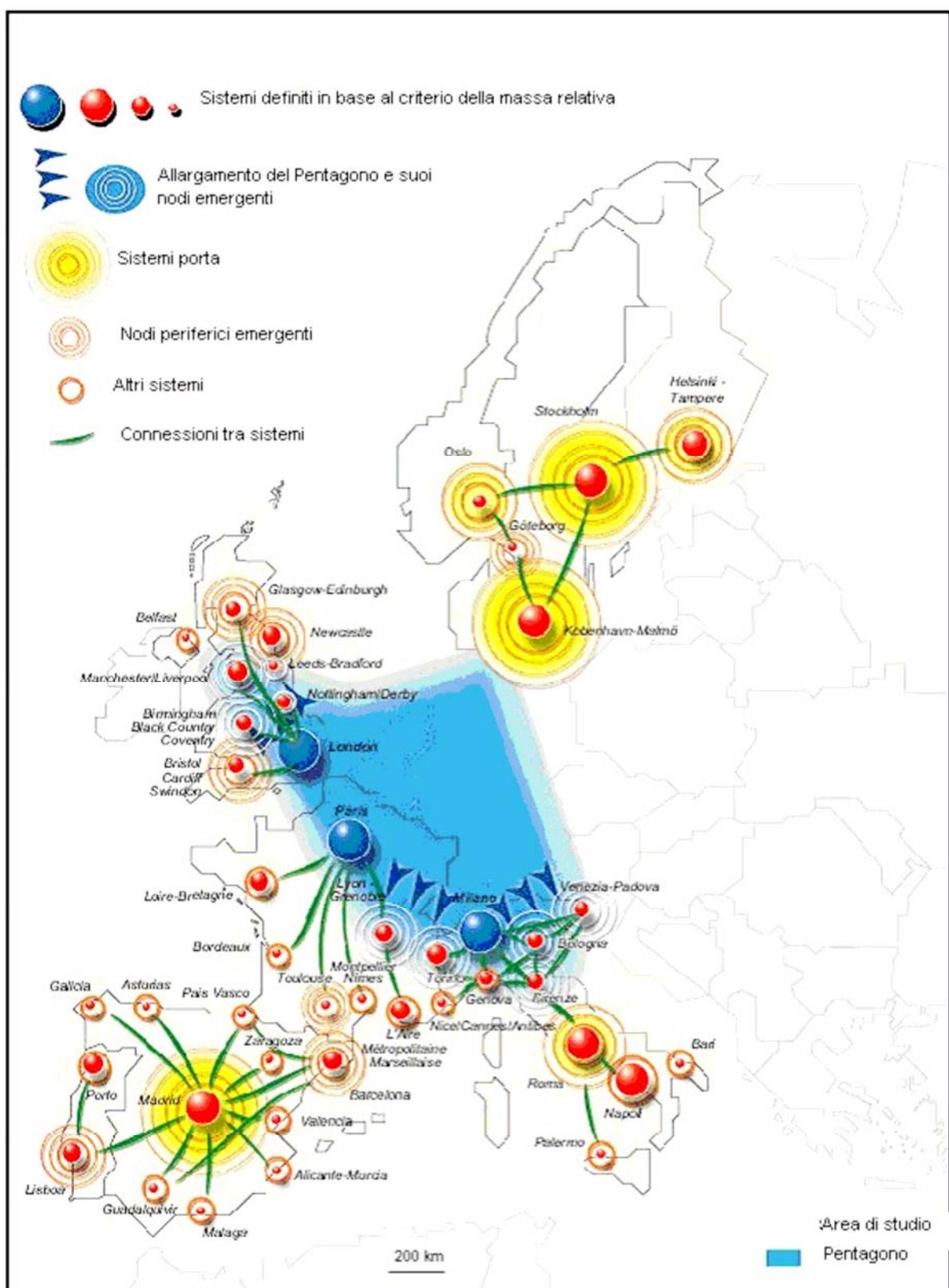
¹¹¹ Si veda C. Giaimo, *Se la questione metropolitana non è tutto, può darsi che sia qualcosa*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 199, gennaio-febbraio 2005.

separazione fra aree urbanizzate e spazi aperti, corridoi e trame verdi fortemente interconnessi;

- a livello urbano-rurale, nella ricerca di più efficienti forme di complementarità e cooperazione.

Nell'idea del policentrismo, il sistema piemontese viene ad assumere la connotazione di un'articolazione più complessa e, almeno in parte, reticolare dell'armatura regionale, comprensiva di elementi di introversione – sistemi locali tendenzialmente chiusi in loro stessi – ed elementi di estroversione, ovvero sistemi locali dinamici e aperti alle relazioni con i sistemi contigui e le reti lunghe, con proiezione extraregionale.

Nel documento programmatico vengono prese in rassegna alcune analisi di prospettiva territoriale e socioeconomica rappresentanti la situazione del Piemonte in rapporto alle regioni contigue e all'interno dello scacchiere europeo. In particolare, il rapporto della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM, 2004) - in cui sono definiti i capisaldi di un'azione volta a rafforzare le regioni periferiche dell'Unione nei confronti dell'area centrale europea ove sono concentrate le principali funzioni di comando politico ed economico (il cosiddetto "pentagono" in cui rientra anche la città di Milano) - individua le principali zone d'integrazione economica mondiale esterne al *core* europeo sulla base di quattro indicatori: la "massa" (capitale umano, capacità produttiva), la competitività economica, le dinamiche evolutive e la connettività, sia interna sia con il resto dell'Europa. Fra queste zone d'integrazione economica mondiale rientra anche il Piemonte, proprio grazie al peso esercitato dall'area metropolitana torinese.



Il rilancio strategico del polo torinese, anche grazie al ruolo internazionale assunto con l'evento olimpico del 2006, viene affrontato nel documento programmatico per il nuovo PTR come necessitante di soluzioni ad una scala

¹¹² Figura tratta dal documento programmatico *Per un nuovo Piano Territoriale Regionale*.

territoriale maggiore, macroregionale, nella quale la metropoli torinese possa esercitare la funzione di nodo di interconnessione nell'ambito del sistema alpino-padano.

Il "quadrante torinese", per usare un'espressione tipica del dibattito politico dello scorso decennio, viene considerato, nel documento della Giunta regionale, decisamente "invaso" dall'espansione dell'area metropolitana. Si rileva, infatti, che il sistema locale di Torino, in base ai dati dell'Istat relativi al censimento del 2001, ha raddoppiato il numero di comuni inclusi rispetto all'analoga elaborazione effettuata nel 1991, accrescendo la sua incidenza sulla popolazione provinciale, che è passata dal 68 al 78%. Viene quindi dedotto che la gravitazione su Torino, indicata dagli spostamenti casa-lavoro, è aumentata in misura consistente, ampliando il raggio di diretta influenza della città capoluogo.

Riferendosi più specificatamente al sistema metropolitano torinese, il documento programmatico per il nuovo PTR segnala che trattasi, ovviamente, del maggiore dei sistemi territoriali della Regione in termini di risorse umane, di potenzialità economiche e di relazioni esterne a tutti i livelli, e che, nella gerarchia dei sistemi metropolitani europei, si situa al terzo livello, dopo quello delle città globali (Londra e Parigi) e quello delle principali metropoli europee (in Italia, Milano e Roma), occupando un posto particolarmente importante tra i sistemi metropolitani a specializzazione industriale in fase di transizione verso la produzione di beni e servizi caratteristici dell'economia della conoscenza¹¹³.

A livello territoriale, il sistema metropolitano torinese viene configurato come una rete di subsistemi locali territoriali raggruppabili nelle seguenti tipologie:

- 1) l'agglomerazione centrale (Torino e la cintura prossima);
- 2) i sistemi di corona metropolitana, formati da una città centrale minore (come per esempio Carmagnola, Chieri, Chivasso ecc.) e dal territorio circostante;
- 3) i sistemi perimetropolitani (Eporediese e Pinerolese);
- 4) alcuni sistemi specializzati, che in parte si sovrappongono ai precedenti, caratterizzati da forti legami funzionali interni (come la "Corona delle Delizie") e alcuni *cluster* di attività produttive e terziarie, la cui co-localizzazione è considerata una componente decisiva del vantaggio competitivo.

Il documento della Giunta regionale, prendendo anche spunto dai documenti del **Piano territoriale di coordinamento provinciale della Provincia di Torino**¹¹⁴, rileva che, al modello di sistema metropolitano centralizzato, si sostituisce (e si accompagna) una nuova prospettiva capace di cogliere le tendenze "spontanee" in atto nel sistema, rafforzando e identificando alcuni contesti di interconnessione, in particolare vengono messi in evidenza "nodi" e "fuochi" di riequilibrio che rappresentano una sorta di interfaccia fra reti di scala più ampia (sovracomunale, transprovinciale) e reti di soggetti locali. Vengono, quindi, individuati:

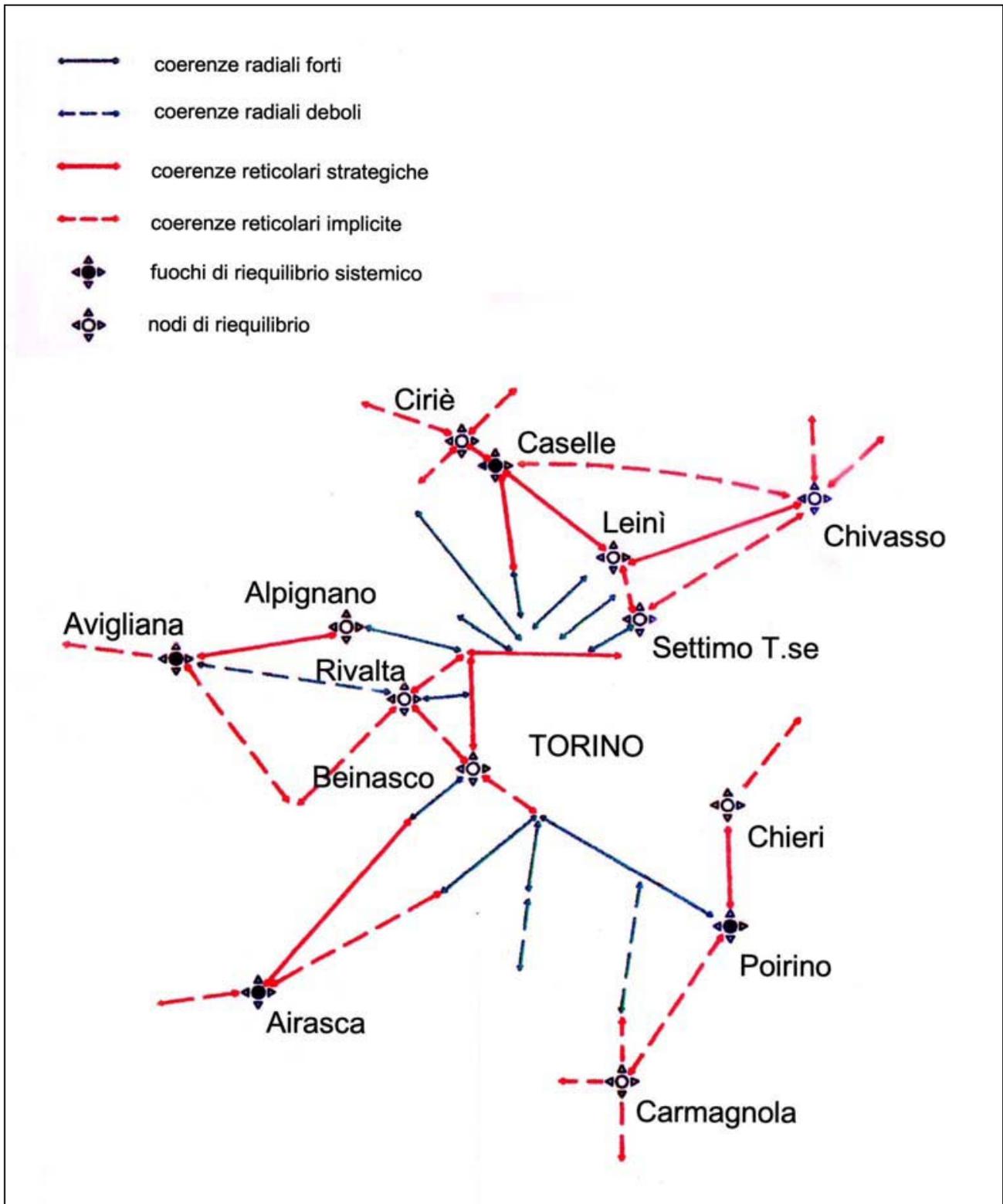
- *fuochi di riequilibrio sistemico*, ovvero nodi attorno ai quali è possibile innestare una riqualificazione strategica del sistema metropolitano in senso lato (individuati in corrispondenza delle agglomerazioni di Strambino, Caselle, Avigliana, Airasca e Poirino).

¹¹³ In merito ad una prospettiva di sviluppo dell'area metropolitana torinese nella direzione della società della conoscenza si veda il Piano strategico di Torino, la cui attuazione è affidata all'Associazione Torino Internazionale copresieduta dal Sindaco di Torino e dal Presidente della Provincia di Torino.

¹¹⁴ Il piano territoriale della Provincia di Torino è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 291-26243 del 1° agosto 2003.

- *nodi di riequilibrio indotto*, connessi ai precedenti fuochi di riequilibrio ed essenziali per realizzare concertazioni di piano e promuovere nuove configurazioni del sistema: Ivrea, Caluso, Castellamonte, Chivasso, Settimo Torinese, Cirié, Leini, Alpignano, Rivoli, Beinasco, Pinerolo, Carmagnola e Chieri.

Fonte: documento programmatico *Per un nuovo piano territoriale regionale*¹¹⁵



¹¹⁵ Figura tratta dalla relazione al piano territoriale della Provincia di Torino.

Traendo le conclusioni, il documento programmatico rileva che regione metropolitana, intesa come rete a più nuclei di città che compongono sistemi territoriali diversi, comporta un modello di aree compatte e un insieme di reti che facilitano la coesione sociale e la sostenibilità ambientale. Le politiche territoriali e urbanistiche dovrebbero individuare una dimensione metropolitana pertinente. *Il nodo problematico, si legge nel documento, è dato dal fatto che si tratta comunque, alla fine, di individuare porzioni di suolo (linee, punti, superfici: un disegno, in sostanza) oggetto di dibattito politico oltre che destinatarie di politiche e di norme (e conseguentemente di processi di trasformazione e valorizzazione). In altri termini, un campo di trasformazioni che disegna geometrie variabili dal punto di vista socioeconomico deve interagire con un campo disciplinare, decisionale e normativo che produce "capitale fisso", beni materiali (e identità territoriali) inevitabilmente più stabili e di lunga durata.*

Il concetto di uno sviluppo tendenzialmente policentrico viene poi ripreso nel documento di programmazione economica e finanziaria regionale (**DPEFR**) per il **periodo 2007-2009**, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 124-13674 del 3 aprile 2007. Viene, infatti, ribadito che, al fine di rafforzare la competitività territoriale nell'ambito della politica di coesione regionale, occorre tendere ad un'integrazione effettiva del sistema regionale verso la formazione di un vasto sistema metropolitano multipolare, arricchito dalle interdipendenze tra centri e sistemi locali diversi e complementari. Si richiama, quindi, l'idea di sistema metropolitano torinese prefigurato come rete a più nuclei di città, ovvero un modello di aree compatte e un insieme di reti che facilitino il perseguimento, a livello metropolitano, di economie di scala nella scienza e nella tecnologia, nella finanza internazionale e nei servizi della *new economy*, oltre che la coesione sociale e la sostenibilità ambientale.

Per concludere l'*excursus* delle iniziative più strettamente riferite al tema delle aree metropolitane in relazione alle politiche territoriali, si segnala il **disegno di legge n. 488 "Legge della pianificazione per il governo del territorio"**¹¹⁶, in corso d'esame presso la II Commissione consiliare, volto a riformare la normativa urbanistica regionale risalente alla legge Astengo del 1977. Il disegno di legge comprende la città metropolitana tra i soggetti competenti in materia di pianificazione e prevede che la città metropolitana, ove istituita, si doti di un *piano strategico metropolitano, avente natura politico-programmatica e processuale, che esplicita visioni, obiettivi e contenuti delle politiche, delle azioni e delle progettualità transcalari che la città metropolitana intende condurre, nonché il contributo che la stessa intende fornire al documento strategico territoriale ... ed alle politiche della Regione.* Il progetto normativo prevede altresì che, a livello di città metropolitana, i piani strutturali locali dei comuni metropolitani siano sostituiti dal piano strutturale metropolitano dal momento della sua approvazione.

Sempre a livello di progetti di legge, si segnala, tornando al tema dell'area metropolitana intesa come soggetto istituzionale, che è stata assegnata alla VIII Commissione consiliare la **proposta di legge n. 72 "Nuovo assetto territoriale della provincia di Torino"**¹¹⁷, avente contenuto analogo alla proposta di legge n. 589, decaduta per la fine della VII Legislatura. La proposta normativa individua l'area metropolitana di Torino nel territorio i cui insediamenti abbiano con il Comune di Torino rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi

¹¹⁶ Presentato dalla Giunta regionale in data 13 novembre 2007.

¹¹⁷ Presentata dai Consiglieri regionali Manolino (primo firmatario), Cavallera, Cirio, Cotto, Ghigo, Leo, Nastri, Pedrale in data 22 giugno 2005.

essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali.

Provvede, con annessa planimetria, a delimitare l'area metropolitana di Torino comprendendo, oltre al territorio del Comune di Torino, quello dei Comuni di Alpignano, Beinasco, Borgaro Torinese, Candiolo, Caselle torinese, Collegno, Druento, Grugliasco, La Loggia, Moncalieri, Nichelino, None, Orbassano, Pianezza, Rivalta di Torino, Rivoli, San Mauro torinese, Settimo torinese, Venaria reale, Vinovo, Volvera. Conseguentemente si prevede la costituzione di tre nuove province, sostitutive *in toto* della Provincia di Torino, e si richiede di avviare il necessario *iter* formale presso gli organi competenti nazionali. Le tre nuove province vengono identificate con i nomi della città capoluogo e precisamente nel modo seguente:

a) provincia di Chieri comprensiva dei territori dei Comuni di: Andezeno, Arignano, Baldissero torinese, Brandizzo, Brozolo, Brusasco, Caluso, Cambiano, Carignano, Carmagnola, Casalborgone, Castagneto Po, Castagnole piemonte, Castiglione torinese, Cavagnolo, Chieri, Chivasso, Cinzano, Gassino torinese, Isolabella, Lauriano, Lombriasco, Marentino, Mazzè, Mombello di Torino, Montaldo torinese, Montanaro, Monte da Po, Moriondo torinese, Osasio, Pancalieri, Pavarolo, Pecetto torinese, Pino torinese, Piobesi torinese, Poirino, Pralormo, Riva presso Chieri, Rivalba, Rondissone, San Raffaele Cimena, San Sebastiano da Po, Santena, Sciolze, Torrazza Piemonte, Trofarello, Verolengo, Verrua Savoia, Villareggia, Villastellone, Virle Piemonte;

b) provincia di Pinerolo comprensiva dei territori dei Comuni di: Airasca, Almese, Angrogna, Avigliana, Bardonecchia, Bibiana, Bobbio Pellice, Borgone di Susa, Bricherasio, Bruino, Bruzolo, Buriasco, Bussoleno, Buttigliera Alta, Campiglione-Fenile, Cantalupa, Caprie, Cavour, Cercenasco, Cesana torinese Chianocco, Chiomonte, Chiusa San Michele, Claviere, Coazze, Condove, Cumiana, Exilles, Fenestrelle, Frossasco, Garzigliana, Giaglione, Giaveno, Gravera, Inverso Pinasca, Luserna San Giovanni, Lusernetta, Macello, Massello, Mattie, Meana di Susa, Mompantero, Moncenisio, Novalesa, Osasco, Oulx, Perosa Argentina, Perrero, Pinasca, Pinerolo, Piossasco, Piscina, Pomaretto, Porte, Pragelato, Prali, Pramollo, Prarostino, Reano, Roletto, Rorà, Rosta, Roure, Rubiana, Salbertrand, Salza di Pinerolo, San Didero, San Germano Chisone, San Giorio di Susa, San Pietro Val Lemina, San Secondo di Pinerolo, Sangano, Sant'Ambrogio di Torino, Sant'Antonino di Susa, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Scalenghe, Sestriere, Susa, Torre Pellice, Trana, Usseaux, Vaie, Valgioie, Venaus, Vigone, Villafranca Piemonte, Villar Dora, Villar Focchiardo, Villar Pellice, Villar Perosa, Villarbasse;

c) provincia di Ivrea (Rivarolo) comprensiva dei territori dei Comuni di: Agliè, Ala di Stura, Albiano d'Ivrea, Alice Superiore, Alpette, Andrate, Azeglio, Bairo, Balangero, Baldissero Canavese, Balme, Banchette, Barbania, Barone Canavese, Bollengo, Borgiallo, Borgofranco d'Ivrea, Borgomasino, Bosconero, Brosso, Burolo, Busano, Cafasse, Candia Canavese, Canischio, Cantoira, Caravino, Carema, Cascinette d'Ivrea, Caselette, Castellamonte, Castelnuovo Nigra, Ceres, Ceresole Reale, Chialamberto, Chiaverano, Chiesanuova, Ciconio, Cintano, Ciriè, Coassolo Torinese, Colletterto Castelnuovo, Colletterto Giacosa, Corio, Cossano Canavese, Cuceglio, Cuornè, Favria, Feletto, Fiano, Fiorano Canavese, Foglizzo, Forno Canavese, Frassinetto, Front, Germagnano, Givoletto, Groscavallo, Grosso, Ingria, Issiglio, Ivrea, la Cassa, Lanzo Torinese, Leinì, Lemie, Lessolo, Levone, Locana, Lombardore, Lorzane, Lugnacco, Ilusigliè, Maglione, Mathi, Mercenasco, Meugliano, Mezenile, Monastero di Lanzo, Montalenghe, Montalto Dora, Noasca, Nole, Nomaglio, Oglianico, Orio Canavese, Ozegna, Palazzo Canavese, Parella, Pavone Canavese, Pecco,

Perosa Canavese, Pertusio, Pessinetto, Piverone, Pont Canavese, Prascorsano, Pratiglione, Quagliuzzo, Quassolo, Quincinetto, Ribordone, Rivara, Rivarolo Canavese, Rivarossa, Robassomero, Rocca Canavese, Romano Canavese, Ronco Canavese, Rueglio, Salassa, Salerano Canavese, Samone, San Benigno Canavese, San Carlo Canavese, San Colombano Belmonte, San Francesco al Campo, San Gillio, San Giorgio Canavese, San Giusto Canavese, San Martino Canavese, San Maurizio Canavese, San Ponso, Scarmagno, Settimo Rottaro, Settimo Vittone, Sparone, Strambinello, Strambino, Tavagnasco, Torre Canavese, Trausella, Traversella, Traves, Usseglio, Val Della Torre, Vallo Torinese, Valperga, Valprato Soana, Varisella, Vauda Canavese, Vestignè, Vialfrè, Vico Canavese, Vidracco, Villanova Canavese, Vische, Vistrorio, Viù, Volpiano.

Restando sul piano delle iniziative relative alla “questione metropolitana” dal punto di vista istituzionale, pare altresì opportuno richiamare la posizione della **Provincia di Torino**, come espressa in un recente documento dell’agosto 2008 **Il governo di area vasta nella Provincia di Torino**¹¹⁸.

Nel documento viene evidenziato che la Provincia di Torino già gestisce politiche e servizi di area vasta, quali rifiuti, trasporti, servizio idrico ed altri, su una dimensione più ampia di quella metropolitana in modo da garantire contemporaneamente economie di scala e contrastare la marginalizzazione dei territori più esterni alla conurbazione torinese. Viene, quindi, rilevato che a livello di Provincia di Torino sono state già anticipate e strutturate tutte quelle politiche di area vasta di cui doveva occuparsi la città metropolitana in una dimensione territorialmente più ridotta. Confrontando le competenze esercitate dalla Provincia di Torino con quelle di cui dovrebbe occuparsi la città metropolitana, ai sensi dell’articolo 24 del TUEL, viene messa in evidenza una sostanziale coincidenza tra le competenze, addivenendo pertanto alla conclusione che nel caso torinese il territorio dell’area metropolitana dovrebbe coincidere con l’intera Provincia. Il documento della Provincia rileva, infine, che un’eventuale delimitazione di un’area metropolitana comprendente Torino e i comuni contermini con la conseguente istituzione della Città metropolitana e soppressione della Provincia torinese, comporterebbe l’ineludibile problema del governo di area vasta dei territori esterni alla corona torinese. Tale problema non verrebbe risolto né nel caso di nascita di nuove province (come il Canavese e il Pinerolese), in quanto rimarrebbe insoluta la questione dell’appartenenza del Chierese e della Valle di Susa e crescerebbero notevolmente i costi per la gestione dei nuovi enti provinciali; né nel caso di trasferimento ad altre Province limitrofe di tutti quei territori esterni all’area metropolitana, in quanto resterebbe irrisolto il problema dei territori confinanti con la Francia e le province riceventi si troverebbero a dovere affrontare notevoli costi aggiuntivi.

In conclusione, il citato documento provinciale reputa che la Provincia di Torino non possa essere inclusa tra le aree territoriali dove è opportuno istituire una città metropolitana. In ogni caso, si rileva la necessità di migliorare le politiche di area vasta nell’area metropolitana, in particolare di rendere più organica la concertazione sulla pianificazione territoriale e sulla programmazione delle opere e degli investimenti di interesse metropolitano, soprattutto su temi specifici come corso Marche, tangenziale est, città della salute... A tal fine, si segnala che non sarebbe necessario istituire l’ente “città metropolitana”, ma semplicemente una conferenza metropolitana, costituita dall’assemblea dei sindaci e dal presidente della provincia con opportune regole per la

¹¹⁸ Il documento è consultabile alla pagina:
http://www.provincia.torino.it/speciali/2008/governo_area_vasta/

ponderazione del peso demografico e territoriale delle istituzioni partecipanti. Tale conferenza metropolitana dovrebbe elaborare ed approvare: il piano territoriale dell'area metropolitana, quale documento di coordinamento e strumento di indirizzo delle politiche urbanistiche comunali, ed il piano di programmazione e di investimento per la realizzazione di opere o interventi di interesse metropolitano. La Provincia di Torino rileva, infine, che, trattandosi la pianificazione territoriale e la programmazione economica di materie di potestà legislativa esclusiva regionale, sarebbe sufficiente un intervento del legislatore regionale nelle materie di competenza a regolare le procedure di concertazione nella conferenza metropolitana, nonché a rendere cogenti le relative decisioni.

3. Allegati

3.1 Ordine del giorno del Comune di Torino del 15/11/1993

3.2 Ordine del giorno della Provincia di Torino n. 189 del 10/05/1994

3.3 Ordine del giorno del Consiglio regionale del Piemonte n. 711 del 20/7/1994

3.4 Deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte n. 978-3905 del 4/3/1995

C I T T A ' D I T O R I N O

PRESIDENTE: pongo in votazione la seguente proposta di ordine del giorno sull'area metropolitana torinese presentata dai Consiglieri Comunali Tartaglia, Marino, Molino, Viale, Acciarini, Rampi e Alasia in data 3 novembre 1993.

Il Consiglio Comunale di Torino

- vista l'inadeguatezza dell'attuale dimensione urbana per la gestione dei problemi del territorio, dei trasporti, dell'inquinamento e in genere di area vasta;
- vista l'urgenza di attribuire alle Circoscrizioni le caratteristiche e le competenze dei comuni submetropolitani;
- considerato quanto previsto dalla legge 142/90;

INVITA

la Regione Piemonte a procedere con la massima urgenza al completamento delle incombenze di una spettanza per la definizione, l'istituzione e l'avvio dell'area metropolitana torinese e dei suoi organi di governo.

F.to: TARTAGLIA Angelo - MARINO Mauro - MOLINO Pietro - VIALE Silvio - ACCIARINI Maria Chiara - RAMPI Emanuela - ALASIA Giovanni.

Hanno chiesto ed ottenuto la parola i Consiglieri Marino e Martinat i cui interventi non vengono riportati nel presente provvedimento non essendone stata formulata esplicita richiesta, ferma restando comunque l'inserzione degli stessi nel processo verbale della seduta del Consiglio Comunale.

Il Consiglio Comunale

procede alla votazione nei modi di legge.

Sulla base dell'esito della votazione, constatato dal Presidente, il Consiglio Comunale, all'unanimità, approva la proposta di ordine del giorno.

TESTO APPROVATO

CONSIGLIO PROVINCIALE DI TORINO

All. al N. 189 dell'O.D.G.

ORDINE DEL GIORNO DEL CONSIGLIO PROVINCIALE IN MERITO ALLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO.

N. Protocollo: 140563/1993

Sono trascorsi più di due anni dalle formulazioni delle proposte di legge della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale sulla delimitazione ed istituzione della Città Metropolitana ai sensi della Riforma delle Autonomie Locali prevista dalla Legge 142/1990.

Tali atti della Istituzione regionale oltre ad essere non esaustivi del dettato e delle scadenze della legge 142/1990, hanno dato vita ad un dibattito ed un confronto con le istituzioni locali e gli altri soggetti interessati alla questione via via sempre più debole e rarefatto fino a cessare del tutto.

Eppure l'istituzione della Città Metropolitana resta, in generale, uno dei contenuti più significativi e qualificanti della natura di riforma che ha (o dovrebbe avere) la 142 ed in particolare costituisce un'opportunità-necessità per il rinnovamento, sviluppo, riqualificazione dell'area torinese (ed attraverso essa dello stesso Piemonte).

Con la Città Metropolitana può concretizzarsi una dimensione istituzionale adeguata ed in grado di attrezzarsi per conseguire:

- sia obiettivi di efficienza ed efficacia nella gestione di servizi (sempre meno erogabili con prestazioni all'altezza della domanda sociale e degli operatori economici, all'interno dei singoli governi locali e delle relative risorse);
- sia obiettivi di sviluppo-modernizzazione di sistema in una competizione-cooperazione fra realtà territoriali anche e soprattutto a livello europeo.

Inoltre, il profondo rinnovamento istituzionale in corso (con particolare riferimento alle nuove regole ed agli scenari nei quali rilanciare le forme della rappresentanza democratica e del modo stesso di essere dei governi locali), può trovare nella Città Metropolitana rilevanti occasioni di sperimentazione e terreno fertile per affermarsi su basi strutturali.

Evidente è peraltro l'urgenza con la quale devono essere affrontati molti problemi territoriali ed urbanistici la cui soluzione non è più differibile nell'area torinese e che rischiano di essere rinviati od affrontati in una logica con strumenti del tutto inadeguati.

La conclusione dell'iter di formazione del nuovo Piano Regolatore di Torino, la stessa predisposizione di documenti programmatici relativi al Piano Territoriale di Coordinamento da parte della Provincia di Torino, gli Ordini del Giorno a suo tempo assunti all'unanimità da parte dei Consigli Comunali e Provinciali di Torino aventi per oggetto la dimensione metropolitana degli atti di pianificazione in parola (e la necessità di partecipazione democratica dagli Enti Locali alla loro formazione-approvazione), richiedono:

- l'urgente ripresa dell'iter di discussione da parte della Regione Piemonte dei disegni di legge sopra richiamati;

- l'immediata assunzione di iniziative sul territorio da parte della Provincia (in cooperazione con il Comune di Torino e comuni metropolitani) per riaccendere l'attenzione sull'argomento, rilanciare la discussione e il confronto istituzionale;
- la individuazione di un opportuno "tavolo di lavoro" al quale siedano i sindaci dell'area torinese, nel quale affrontare nel breve periodo i nodi problematici più urgenti presenti nell'area torinese, quali ad esempio viabilità, trasporti, Centro Intermodale e CAAT, Alta Velocità e passante ferroviario, ambiente e discariche, politica della casa, riqualificazione delle periferie, ecc.; tavolo di lavoro finalizzato alla predisposizione di protocolli d'intesa (ed eventuali accordi di programma);
- la eventuale predisposizione di una specifica proposta di legge di iniziativa provinciale quale esito dell'iniziativa.

Il suggerimento di iniziare dai problemi dell'area torinese e comuni limitrofi per un periodo di sperimentazione degli obiettivi della futura Area Metropolitana non preclude la possibilità di estendere per il futuro gli interventi ad una zona più vasta.

Torino, 10 maggio 1994

ORDINE DEL GIORNO n. 711

Il Consiglio regionale

*premess*o che la legge 8/6/1990, n. 142, di 'Ordinamento delle Autonomie Locali', all'art. 17:

- individua otto aree metropolitane, fra cui una nella nostra Regione, relativa al Comune di Torino;

- definisce 'aree metropolitane' le zone comprendenti, oltre ai Comuni capoluoghi, quegli 'altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali';

- attribuisce alle Regioni il compito di 'procedere alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i Comuni interessati e le Province interessate', fissando i termini di adempimento di questa incombenza 'entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 142';

considerato che:

- la Regione Piemonte, per l'attuazione di quanto disposto dalla legge n. 142, ha istituito un'apposita Commissione consiliare, la quale, relativamente all'applicazione dell'art. 17, ha scelto di procedere alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Torino con propria legge, con quale contestualmente, nel rispetto delle disposizioni e dei criteri contenuti nell'art. 19 della legge n. 142, procedere anche ad una prima ed essenziale ripartizione fra i Comuni e la città metropolitana delle funzioni amministrative, rimandando l'ulteriore loro definizione a successivi provvedimenti legislativi, da promuovere sulla base sia di una prima e propedeutica fase di attivazione delle politiche metropolitane immediatamente attivabili attraverso il coordinamento dei piani, dei programmi e delle politiche dei Comuni, della Provincia e della Regione (per questo costituendo appositi organismi di partecipazione come l'Assemblea dei Sindaci e utilizzando l'istituto dell'accordo di programma) sia delle esperienze acquisibili nel corso del periodo costituente e di prima attività conseguente all'istituzione della 'autorità metropolitana';

- la Giunta regionale, sulla base anche delle analisi condotte dagli uffici e dagli Enti strumentali regionali, dei vari apporti culturali ricevuti, nonché del dibattito svoltosi nella Commissione consiliare e delle convergenze in essa espressasi, ha formulato e presentato, in data 13/6/1991, al Consiglio regionale un proprio disegno di Legge di delimitazione dell'area metropolitana di Torino,

comprendente trentatré Comuni, e di primo riparto delle funzioni amministrative, rispetto al quale si è realizzata una convergenza maggioritaria nella Commissione;

- in data 25/6/1991 un gruppo di Consiglieri regionali (Gruppo Verdi e Rifondazione Comunista) ha presentato una proposta di legge con una delimitazione dell'area metropolitana, alternativa a quella del disegno di legge della Giunta, estesa all'intero territorio amministrativo dell'attuale Provincia di Torino, comprendente trecentoquindici Comuni;

tenuto conto che:

- con riferimento al Capo VI della legge n. 142, inerente alle aree metropolitane, la Commissione consiliare per l'attuazione della legge n. 142 ha effettuato le consultazioni con i vari soggetti interessati secondo il seguente calendario:

- 22/5/1991, con i Comuni delle aree programma nn. 6 - 7;
- 29/5/1991, con i Comuni delle aree programma nn. 8 - 9 - 10;
- 5/6/1991, con le Circoscrizioni del Comune di Torino;
- 18/10/1991, con le Organizzazioni economiche di categoria;
- 23/10/1991, con gli Atenei e con le Associazioni ambientaliste;

ed ancora che, successivamente all'invio a tutti i Sindaci della provincia di Torino ed al Presidente di quest'ultima delle proposte legislative presentate, si sono svolte le seguenti consultazioni:

- 4/12/1991, con i Comuni delle aree programma n. 8 - 9 - 10;
- 5/12/1991, con i Comuni delle aree programma nn. 5 - 6 - 7;

tenuto altresì conto che:

- successivamente alle consultazioni, la Commissione per l'attuazione della legge n. 142, dopo approfondito dibattito si è formalmente espressa a favore dell'ipotesi dell'area metropolitana di trentatré Comuni (voto favorevole dei Gruppi DC - PSI - PDS - PLI - PSDI PRI; voto contrario MSI; non hanno partecipato Verdi - Misto Verdi Piemonte);

la maggioranza ha espresso invece parere negativo sulla proposta di legge che prevedeva l'area metropolitana di trecentoquindici Comuni (voto favorevole dei Gruppi Verdi - Misto Verdi - Piemonte MSI; voto contrario dei Gruppi PDS - PSI - PSDI - DC - PRI; non ha partecipato il Gruppo PLI);

considerato che:

- le consultazioni condotte hanno costituito un'importante occasione di evidenziazione dei limiti oggettivi di azione dell'attività amministrativa dei singoli Comuni rispetto all'entità dei problemi sovracomunali e territoriali ed un'importante espressione di pareri e problemi inerenti la prospettiva di istituzione di un'autorità metropolitana;

considerato d'altra parte che:

- la partecipazione dei Comuni alle consultazioni non è risultata completa e, in particolare, è venuto a mancare l'apporto del Comune di Torino;

- nel frattempo, il Governo, con successivi decreti ha differito i termini assegnati alle Regioni per adempiere al compito di delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana;

- il Parlamento, infine, con la legge 2/11/1993, n. 436 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'8/11/1993 ed entrata in vigore il 23/11/1993), ha stabilito: 'Il termine di un anno di cui al comma secondo dell'art. 17 della legge 8/6/1990, n. 142, è differito di un ulteriore anno a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge'. Nel comma secondo dell'art. 17 della stessa legge n. 142 del 1990 la parola 'procede' è sostituita dalle seguenti: 'può procedere'; con ciò, pertanto, è attribuita alle Regioni la facoltà di decidere se individuare o no l'area metropolitana ed avviare la procedura per la sua istituzione';

- vari Comuni, in particolare ben undici (Torino, Moncalieri, Grugliasco, Caselle, Trofarello, Volpiano, Leinì, Rivalta, Rosta, Pianezza, La Loggia) dei trentatre dell'area metropolitana prevista nel disegno di legge della Giunta, in questo ultimo anno (e quindi dopo le consultazioni condotte nel 1991) sono stati chiamati ad eleggere, sulla base delle nuove norme elettorali, il loro nuovo Sindaco e la loro nuova Amministrazione;

considerate le iniziative volte a promuovere un'azione di governo dell'area metropolitana recentemente assunte dal Comune di Torino e dalla Provincia di Torino;

considerato che l'area metropolitana e in particolare la sua parte conurbata (ove, su un ristretto territorio, sono concentrati circa 2 milioni di abitanti e centri di servizio e attività economiche, finanziarie e culturali fra le più rilevanti della nostra Regione, del Paese e di portata internazionale) presenta gravi carenze qualitative di vita e di funzionalità che limitano fortemente il pieno manifestarsi delle sue potenzialità, con il rischio anzi del loro annullarsi, ed impediscono fortemente l'espletarsi del ruolo che essa deve assumere di promozione ed integrazione rispetto al resto della Regione (rendendo anzi conflittuale questo rapporto), nonché l'affermarsi suo e dell'intero sistema regionale di vita e attività nel contesto europeo;

considerato che questa situazione specifica di carenze e di inadeguatezza dell'area torinese è fortemente dipendente anche dalla mancanza di governo coordinato e tanto più unitario di quei processi di sviluppo che hanno determinato una relazione di forte interdipendenza dalla città centrale del territorio circostante e, per i Comuni ad essa più vicini, di congiunzione fisica e conurbazione;

rilevato come a questo vuoto di governo hanno certamente contribuito sia il fallimento del tentativo avviato sul finire degli anni '50 di elaborare ed approvare il Piano urbanistico intercomunale dell'area (comprendente Torino e ventitre Comuni limitrofi) sia la liquidazione dell'esperienza condotta dalla Regione nel decennio 1975-1985 di governo comprensoriale della comunità regionale, entro la quale si collocava l'attività dell'organismo comprensoriale di

Torino (comprendente duecentosei Comuni) e il lavoro di formazione del suo Piano socio-economico e del suo Piano territoriale;

ritenuto che sia necessario, in generale, impedire il protrarsi di una tale situazione e che occorra realizzare forme di governo coordinato e possibilmente anche unitario dei processi di sviluppo di aree territoriali vaste, ove sono compresi molti Comuni interrelati o interdipendenti tra di loro, superando il limite delle azioni scoordinate e a volte municipalisticamente concorrenziali, e ritenuto che ciò sia tanto più urgente per un'area come quella torinese;

richiamato che, con il Capo VI della legge n. 142, per la prima volta è stata posta legislativamente in rilievo l'esistenza di una specificità delle aree metropolitane e l'esigenza di attuare per esse forme di governo dei processi che le investono; poiché questa specificità ed esigenza è mostrata dalla storia di formazione e dalla realtà della situazione attuale dell'area torinese, motivata sul piano del merito, oltre che su quello della dovuta ottemperanza alle leggi dello Stato, è stata assunta l'ipotesi dalle iniziative legislative regionali di istituire un'autorità metropolitana a cui attribuire 'oltre alle funzioni di competenza provinciali, le funzioni normalmente affidate ai Comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie';

ribadita la volontà della Regione di innovare il suo rapporto con il sistema delle Autonomie Locali nel senso di:

- attribuire ai Comuni e alle Province una sempre più compiuta autonomia, mantenendo il proprio ruolo nei compiti precipui di indirizzo e di governo dei processi sociali, economici, culturali, territoriali ed ambientali di carattere e di portata generale;

- operare attraverso il metodo della programmazione e della pianificazione, assunto come il metodo più adeguato per consentire il concorso e la partecipazione delle istituzioni e delle comunità, e per dare ai processi decisionali organicità, efficacia economica ed operativa;

a questi fini procedendo alla più opportuna azione di riordino delle autonomie e all'applicazione delle possibilità offerte dall'applicazione della legge n. 142;

preso atto del parere di massima favorevole per la delimitazione dell'area metropolitana di Torino costituita dai trentatré Comuni elencati nel disegno di legge n. 151/91 a maggioranza espressa dalla Commissione e della minorità di consensi espressi relativamente al progetto di legge n. 155/91;

ritenendo tuttavia opportuno, prima di esaminare in Consiglio regionale le succitate proposte legislative, riprendere il confronto con i Comuni al fine di valutare contestualmente sia la loro disponibilità ad avviare comunque ed in tempi rapidi prime forme di coordinamento e di cooperazione metropolitana

attraverso l'applicazione delle leggi regionali sulle aree programma e sull'Assemblea dei Sindaci e l'uso degli accordi di programma e degli altri strumenti previsti dalla legge n. 142 che, se pur non possono essere considerati sostitutivi, possono essere considerati propedeutici all'attuazione di un governo metropolitano;

decide di convocare, su iniziativa della Presidenza del Consiglio, una riunione dei Sindaci dei trentatre Comuni elencati nel disegno di legge n. 151/91 da svolgersi entro il 20 settembre prossimo, nel corso della quale con la necessaria disponibilità di tempo possa svilupparsi un fattivo e dialettico confronto sul tema dell'area metropolitana, sull'applicazione del Capo VI della legge n. 142, sulle forme concrete immediatamente attivabili per dar vita a prime azioni di coordinamento delle attività comunali;

- di trasmettere a tutti gli altri Comuni della provincia di Torino l'ordine del giorno del Consiglio regionale dichiarando aperta la riunione a chi intendesse parteciparvi e portarvi contributi di idee e proposte;

- di sentire la Provincia di Torino;

- di dare mandato alla Commissione per la legge n. 142 di svolgere le attività ritenute necessarie per preparare le due riunioni predette;

- di chiedere alla Giunta regionale di fornire alle riunioni i possibili ed utili contributi di informazione e di proposte in merito:

- alle applicazioni legislative, agli interventi programmatori, pianificatori ed operativi regionali che potrebbero essere messi in atto per il coordinamento e la cooperazione metropolitana;

- alla nuova articolazione provinciale che si determinerebbe nel caso che si giungesse all'istituzione della città metropolitana;

- di sospendere, temporaneamente, sino all'avvenuto svolgimento delle riunioni di cui sopra, l'esame del disegno di legge n. 151/91 e del progetto di legge n. 155/91 iscritti all'o.d.g. dell'odierno Consiglio".

-----oOo-----

Testo del documento votato e approvato a maggioranza nell'adunanza consiliare del 20 luglio 1994

Consiglio Regionale del Piemonte

ESTRATTO DAL PROCESSO VERBALE DELL'ADUNANZA N. 343

4 marzo 1995 - ore 9,30

PRESIDENZA

Presidente Carla SPAGNUOLO
Vice Presidente Antonio MONTICELLI
Vice Presidente Enrico NERVIANI

Nel giorno 4 marzo 1995 alle ore 9,30 in Torino - nel Palazzo Lascaris, Via Alfieri n. 15 - sotto la Presidenza del Presidente del Consiglio Regionale Carla SPAGNUOLO e dei Vice Presidenti Antonio MONTICELLI ed Enrico NERVIANI, con l'assistenza dei Consiglieri Segretari Giuseppe GOGLIO, Gaetano MAJORINO e Francesco Luigi PORCELLANA, si è adunato il Consiglio Regionale come dall'avviso con relativo ordine del giorno inavito nel termine legale ai singoli Consiglieri.

Sono presenti i Consiglieri:

ADDUCI - BARA - BERGOGLIO CORDARO - BODRERO - BONINO - BORTOLIN - BOSIO - BRESSO - BRIZIO - BUZIO - CALLIGARO - CANTORE - CARLETTO - CAVALLERA - CERCHIO - CHIEZZI - COPPO - CUCCO - DAMERI - FERRARA - FERRARIS - FIUMARA - FOCO - FULCHERI - GALLARINI - GERMANETTO - GIULIANO - GOGLIO - LANNES - LEO - LOMBARDI - MAJORINO - MANDRINO - MARCHINI - MARENGO - MARINO - MASARACCHIO - MIGLIO - MOLLO - MONTABONE - MONTICELLI - NERVIANI - PEANO - PENASSO - PICCHIONI - PORCELLANA - POZZO - RABELLINO - RIBA - RIVALTA - ROSSA - SARTORIS - SPAGNUOLO - VAGLIO.

Sono in congedo i Consiglieri:

BELTRAMI - CATTANEO - VETRINO NICOLA.

Non sono presenti i Consiglieri:

GARINO - MAGGIOROTTI - PANELLA.

(o m i s s i s)
(978 - C.R. 3905)

Proposta di deliberazione n. 1090: "Indizione di una Conferenza di servizi per una azione integrata e coordinata dagli Enti locali dell'area metropolitana torinese".

Viene esaminato il punto 14) all'ordine del giorno che reca: Esame proposta di deliberazione n. 1090: "Indizione di una Conferenza di servizi per una azione integrata e coordinata dagli Enti locali dell'area metropolitana torinese".

Tale deliberazione nel testo che segue, è posta ai voti per alzata di mano ed approvata con il seguente esito: presenti e votanti n. 29; voti favorevoli n. 29.

La votazione è valida ai sensi del 3° comma dell'art. 52 del Regolamento Consiliare, in quanto i Consiglieri in congedo (n. 3) non vengono computati per fissare il numero legale.

Il Consiglio regionale

VISTA la legge 142/90 relativa a: "Ordinamento delle Autonomie Locali";

VISTA la legge 241/90 relativa a: "Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";

CONSIDERATO l'iter istruttorio compiuto dalla Commissione "Adempimenti istituzionali attuativi della legge 142/90" sul disegno di legge n. 151 "Legge 8 giugno 1990, n. 142 delimitazioni e funzioni dell'area metropolitana" e sulla proposta di legge n. 155 relativa a "Norme relative alla delimitazione dell'ambito territoriale di competenza della Città metropolitana di Torino" ed il parere su tali atti espresso dalla stessa Commissione;

VISTA la deliberazione della Giunta Regionale n. 37-43200 del 20 febbraio 1995 ed in particolare l'illustrazione della problematica metropolitana in essa contenuta; considerato il parere favorevole espresso a maggioranza dalla Commissione Adempimenti istituzionali legge 142/90 a seguito di alcune modificazioni e puntualizzazioni introdotte nella stessa deliberazione;

d e l i b e r a

di dare mandato al Presidente della Giunta regionale di indire una Conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, avente per oggetto di:

- a) effettuare un esame contestuale dei diversi interessi pubblici su cui risulta indispensabile un'azione integrata e coordinata degli Enti locali dell'area torinese nell'ambito delle seguenti materie:

pianificazione territoriale, con riferimento alla riorganizzazione funzionale e qualitativa delle strutture insediative e dei sistemi infrastrutturali; dei servizi intercomunali; delle attività produttive, commerciali e terziarie di rilievo metropolitano;

pianificazione e programmazione, esercizio di funzioni amministrative e gestionali su viabilità e traffico; pianificazione e programmazione, amministrazione e gestione dei trasporti urbani ed extraurbani;

difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche;

indirizzi generali rivolti alla raccolta dei rifiuti; smaltimento e trattamento dei medesimi; depurazione delle acque; disinquinamento atmosferico ed acustico;

approvvigionamento, produzione e distribuzione di acqua ed energia;

servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;

nonché:

delle altre funzioni normalmente affidate ai Comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza essere svolte in forma coordinata;

dell'organizzazione da parte della Regione, ai sensi del comma 1, articolo 3 della Legge 142/90, dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso la Provincia e i Comuni;

- b) realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile, di cui al comma 3, articolo 3 della Legge 142/90;

promuovere le forme associative e di cooperazione, gli accordi di programma di cui al Capo VIII della Legge 142/90, nonché di svolgere ogni azione e iniziativa di approfondimento e di verifica delle possibilità di attuare le disposizioni sulle Aree Metropolitane contenute al Capo VI della Legge 142/90;

- c) individuare nella PROVINCIA DI TORINO e nei comuni di:

ALPIGNANO, BEINASCO, BORGARO, BRANDIZZO, BRUINO,
CANDIOLO, CASELLE TORINESE, CASTIGLIONE TORINESE,
COLLEGNO, DRUENTO, GASSINO TORINESE, GRUGLIASCO, LA
LOGGIA, LEINI', MONCALIERI, NICHELINO, ORBASSANO,
PIANEZZA, PIOSSASCO, RIVALTA DI TORINO, RIVOLI,
ROSTA, S. GILLIO, S. MAURO TORINESE, S. RAFFAELE
CIMENA, SETTIMO TORINESE, TORINO, TROFARELLO,
VENARIA, VILLARBASSE, VINOVO, VOLPIANO, VOLVERA;

il primo ambito territoriale per una azione integrata
e coordinata dagli Enti locali chiamati a far parte
della Conferenza;

- d) apportare in seguito gli eventuali ulteriori
ampliamenti che risultassero opportuni per lo
svolgimento dei compiti della Conferenza stessa e
per giungere anche ad una delimitazione dell'area
metropolitana.

(o m i s s i s)

LA PRESIDENTE
(Carla SPAGNUOLO)

IL VICE PRESIDENTE
(Antonio MONTICELLI)

IL VICE PRESIDENTE
(Enrico NERVIANI)

I CONSIGLIERI SEGRETARI
(Giuseppe GOGLIO)
(Gaetano MAJORINO)
(Francesco Luigi PORCELLANA)

(IL FUNZIONARIO VERBALIZZANTE)
(Luisa PIOLA)

Estratto dal processo verbale dell'adunanza consiliare del 4 marzo 1995.