

Cancellazione delle Province E via libera alle Città Metropolitane. La strada giusta?

di Nicola C. Salerno

È legge da qualche giorno la riforma “Delrio” che apporta cambiamenti all’ordinamento delle Province e stabilisce che, laddove esista una Città Metropolitana, la Provincia viene “sciolta” e fatta coincidere con la Città Metropolitana. Le altre Province restano “depotenziate” (solo le funzioni fondamentali), in attesa che la nuova riforma del Titolo V della Costituzione le cancelli del tutto. Ma che cos’è la Città Metropolitana? Che storia ha in Italia? E, soprattutto, cancellare le Province e rendere operative le Città Metropolitane è la strada giusta per un paese come l’Italia?

Città Metropolitane esistono, in forme diverse, in numerosi Paesi e in tutti i continenti. Solo per citare tre noti esempi europei: la “Città-Stato” di Berlino, l’Area Metropolitana di Barcellona, la Greater London Authority.

L’etimologia della parola aiuta a descriverne le caratteristiche. Deriva dal Greco antico: μήτηρ, *mētēr*, che significa <madre>, in combinazione con πόλις, *pólis*, che significa <città>. Così, insieme con rispetto e affetto ma anche convenienza, i coloni greci disseminati nel Mediterraneo e nell’Egeo chiamavano la Città d’origine, con cui rimanevano saldi i contatti economici, politici e culturali. Una rete fitta di scambi commerciali, di flussi di persone e di idee. Nell’alternanza di periodi collaborativi e prosperi e periodi di tensioni su ruoli e sfere di autonomia, le μήτηρπόλις rimanevano punti di riferimento, per lungo tempo i “nodi principali della rete” (si potrebbe dire oggi) anche quando le nuove città a loro volta iniziarono a diventare basi di partenza per altre imprese colonizzatrici.

L’uso della parola non è cambiato poi tanto, se oggi con Città Metropolitana (nel seguito anche “CM”) si indica in generale una ampia area urbanizzata e densamente popolata, costituita da un centro, la Città principale, e da una serie di aggregati urbani e di insediamenti produttivi che si relazionano in maniera intensa e permanente con il centro. Il rapporto con la Città principale permette di sviluppare anche rapporti secondari tra le realtà urbane e produttive che “ruotano” attorno alla Città, con il rafforzamento di specializzazioni e complementarietà. Nel tempo, la CM acquisisce una fisiologia propria, che rende vantaggiosa e necessaria una visione unitaria dei processi di governo e amministrazione, per gestire le esternalità, coordinare le infrastrutture, dare dimensione e qualità adeguata ai servizi pubblici, programmare per tempo.

Dietro questa definizione generale, le CM possono differire in molteplici aspetti, sia sul fronte dei vincoli e dei problemi con cui misurarsi, sia su quello delle potenzialità esprimibili e realmente sviluppate. Un'altra caratteristica comune è l'elevato dinamismo, frutto della concentrazione di risorse professionali e capitali e del rilievo economico. Tuttavia, anche lungo la dimensione dell'innovatività esistono ampie differenze che, con una rozza semplificazione, possono essere riassunte nella distinzione tra CM la cui costituzione è stata sollecitata principalmente per il contenimento di problemi incipienti (demografia, sicurezza, esternalità negative), e CM nate come assetto migliore per catalizzare innovazione e coordinare sviluppo economico e qualità sociale.

Veniamo all'Italia. Ritornata alla ribalta con la riforma "Delrio", l'idea della Città Metropolitana è tutt'altro che nuova per l'Italia, anche se non ha mai ricevuto piena operatività. Se ne parla dal 1990, quando la L. n. 142 introdusse per la prima volta due livelli per l'amministrazione locale: la CM e i Comuni.

Quella legge individuò anche gli organi di governo della CM in Consiglio, Giunta e Sindaco Metropolitano. Alle CM furono attribuite le seguenti funzioni: *pianificazione territoriale; viabilità, traffico e trasporti; tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente; difesa del suolo e tutela idrogeologica; trattamento e smaltimento dei rifiuti; conservazione, valorizzazione, raccolta e distribuzione delle acque; ottimizzazione delle fonti energetiche; servizi per lo sviluppo economico e la distribuzione commerciale; servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale; altri servizi urbani di livello metropolitano.*

La stessa legge indicava come metropolitane le aree di Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia, Bari. A queste CM le Regioni a Statuto Speciale proposero di aggiungere Trieste, Cagliari, Palermo, Messina, Catania. A distanza di anni, la L. n. 42 del 2009 aggiunse alla lista anche Reggio Calabria. Ben 15 CM.

Seguirono anni di tentativi di velocizzare il processo di attivazione delle CM e di assegnar loro effettive potestà (L. n. 436 del 1993, L. n. 265 del 1999), senza però riuscire a raggiungere risultati concreti. In particolare, la scelta di rimettere l'individuazione del perimetro delle CM ai Comuni coinvolti, con successivo referendum rivolto ai cittadini ivi residenti, introdusse una fase di contrattazione troppo ampia e senza "paletti", destinata ad arenarsi da sola. Per molte realtà comunali la riforma avrebbe significato accettare una più netta subalternità rispetto ai Capoluoghi.

Un po' sconnesso dal processo legislativo avvenuto sino ad allora, sopraggiunse il D. Lgs. n. 267 del 2000 di approvazione del Tuel - Testo Unico Enti Locali. Gli articoli 22 e 23 del Tuel erano dedicati alle Aree Metropolitane e alle Città Metropolitane (definizioni, modalità istitutive e finalità), prima di essere, dodici anni dopo, abrogati D. L. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135 del 2012 (la spending review del Governo "Monti").

Dopo l'approvazione del Tuel si arriva alla "fatidica" riforma del Titolo V (L. C. n. 3 del 2001), con la quale le CM assurgono a legittimazione costituzionale, aggiungendosi a Regioni, Province e Comuni (novellato art. 114 della Costituzione) e dotate, proprio come gli altri Enti, di autonomia tributaria e impositiva.

Oggi il nuovo Titolo V è lungi dall'essere attuato, nonostante i fermenti "federalisti" che hanno caratterizzato gli ultimi 10-15 anni. La L. n. 42 del 2009, di delega al Governo per la realizzazione del Titolo V, ha però toccato anche le CM. In via transitoria e in attesa di un intervento più organico, ha riscritto la disciplina per la loro istituzione ma, invece di dare concretezza alla normazione, la 42-2009 si è espressa in maniera ancor più generica e astratta dei precedenti tentativi: le CM potevano essere istituite, su base oltretutto facoltativa, con proposta del Comune capoluogo in coordinamento con la Provincia, o del Comune capoluogo in coordinamento con un sufficiente numero di Comuni coinvolti dalla CM, o della Provincia sempre in coordinamento con un sufficiente numero di Comuni. In quest'ultimo caso, si prevedeva che la proposta della Provincia superasse il referendum rivolto a tutti i residenti in Provincia (con o senza quorum a seconda che la Regione si esprimesse in senso positivo/neutro o negativo).

Si giunge quasi ai giorni nostri, con le previsioni sulle Città Metropolitane della L. 42-2009 abrogate dalla spending review del Governo "Monti" (L. n. 135 del 2012) che, contestualmente, sostituiva, a partire dal 1° Gennaio 2014, 10 Province con altrettante Città Metropolitane. La sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013 ha fatto poi decadere le previsioni di questa parte della spending review. Alcuni passaggi sono stati riproposti con modifiche nel D. L. n. 188 del 2012 (accorpamento di Province per ridurre il numero e raggiungere dimensioni ottimali), decaduto per decorso dei termini anche a causa del cambio di Governo.

Il lungo, titubante e dubbioso rapporto dell'Italia con le Città Metropolitane, iniziato nel 1990, ha il suo atto più recente nel Ddl presentato il 20 Agosto del 2013 dal Governo "Letta" (cosiddetta riforma "Delrio") e trasformato nella L. n. 56 ad inizio Aprile 2014 (uno dei primi interventi del Governo "Renzi").

Non è stata l'annunciata abolizione delle Province, ma le Città Metropolitane sono direttamente coinvolte dalla L. n. 56. In attesa di una nuova riforma del Titolo V della Costituzione, saranno CM (comma 5, articolo 1) Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui potranno aggiungersi altre CM adottate dalle Regioni a Statuto Speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia. All'elenco c'è da aggiungere ovviamente anche Roma, per la quale le misure di "Roma Capitale" si sovrappongono a quelle che deriverebbero dalla Città Metropolitana (un quadro chiaro di integrazione dei due ordinamenti non appare ancora pronto, tant'è che Roma non è citata al comma 5 dell'articolo 1). Se, come già avvenuto ad inizio anni '90 ed è presumibile avvenga di nuovo, le Regioni a Statuto Speciale costituissero in CM Trieste, Cagliari, Palermo, Messina, Catania, si ritornerebbe al numero di 15 Città Metropolitane già identificato negli anni '90. Un numero significativo rispetto alle attuali (pre "Delrio") 110 Province, con il rischio – come sottolinea anche Sabrina Iommi su laVoce.info – di "indebolire il concetto stesso di poli metropolitani come aree strategiche per il rilancio della competitività, sulle quali concentrare le risorse attivabili con il nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei". Inoltre, come osservato da Tito Boeri sempre su laVoce.info, "[...] il problema è che la legge, mentre non pone i paletti di criteri oggettivi sulla base dei quali fondare lo status di CM, apre la possibilità di istituire altre CM. Gioco facile, ad esempio, per Padova o Verona sostenere che se Venezia è CM, loro hanno molte più ragioni per diventarlo. Il rischio è che molte Province (non solo i Capoluoghi di Regione!) cambino solo denominazione trasformandosi in CM".

Secondo la L. n. 56, le “nuove” CM perseguono le seguenti finalità istituzionali generali: *cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee* (comma 2, articolo 1).

Dal 1° Gennaio 2015 le CM subentrano alle omonime Province, rilevandone tutte le funzioni. In particolare, le CM dovranno (comma 44, articolo 1): *adottare e aggiornare il piano strategico metropolitano; curare la pianificazione territoriale in termini di infrastrutture, reti di servizi e comunicazioni; sviluppare gestioni coordinate dei servizi pubblici; sviluppare sistemi e strutture per la mobilità e la viabilità, coordinando la pianificazione urbanistica; promuovere lo sviluppo economico e sociale; sviluppare sistemi di informatizzazione e digitalizzazione.*

Un elenco di ambiti e categorie, quest’ultimo, non molto diverso da quello da cui si è partiti nel 1990 (cfr. supra L. 142); anzi, quell’elenco appariva anche più ampio includendo servizi nei settori della sanità, della scuola e delle formazioni professionali, oltre alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale. Soprattutto, un elenco di ambiti e categorie che, a meno di variazioni terminologiche e interpretative, non appare molto diverso da quello sinora previsto per le “ordinarie” Province dal combinato disposto del Tuel – Testo Unico Enti Locali e del D. Lgs. 118 del 1998.

In questa prospettiva, quello che sembra sinora mancato non sono tanto le basi legislative-normative ordinarie o l’ampiezza delle generali sfere di competenza, sulle quali si sta “facendo e disfando” dal 1990 e che restano grossomodo quelle delle “ordinarie” Province. A mancare è stata piuttosto l’incisività del ruolo di coordinamento della Provincia sul suo territorio, la profondità dell’azione, che però non può arrivare da modifiche nominalistiche o dell’Ente che ne assume la funzione e la responsabilità o degli elenchi delle azioni da portare avanti.

È difficile che l’incisività che è sinora mancata possa arrivare dalle Città Metropolitane istituite col “Delrio”. Oltretutto, ci vorrà tempo per redigere e adottare gli Statuti delle CM, per insediare gli Organi (Sindaco Metropolitano e Consiglio Metropolitano), per decidere sui casi di Comuni che si avvalsero del comma primo dell’articolo 133 della Costituzione (modifica dei limiti provinciali e istituzione di nuove Province), o per valutare i casi di Comuni che decidessero di associarsi per “contrattare” meglio con la CM.

I dubbi di fondo restano quelli già segnalati nel mio commento comparso su Link Tank “Verità e bugie sull’abolizione delle Province”. E se invece si abolissero le Regioni e si rinforzassero le attuali (pre “Delrio”) Province? Il coordinamento territoriale, anche se più urgente nei 15 casi rientranti nel “Delrio”, è importante dovunque. Se in quei 15 casi la rilevanza viene dal fatto che si tratta di aree già sviluppate, popolate e trainanti sul piano economico, per gli altri casi gettare basi migliori di programmazione e coordinamento territoriale è una leva per lo sviluppo economico-sociale che deve arrivare in futuro. Che cosa succederà, fatte queste 15 CM, a tutto il resto dei territori? Il livello di governo regionale è troppo ampio per farsi carico di coordinare la politica economica sui territori, soprattutto in un Paese come l’Italia che anche all’interno delle singole Regioni contiene ampie eterogeneità sotto più dimensioni. Le Province potrebbero, invece, essere il giusto mesolivello tra lo Stato nazionale e i Comuni in un Paese con le caratteristiche dell’Italia.

Della legge “Delrio” si potrebbero conservare le modifiche in tema di rappresentanza. Se la funzione centrale è quella del coordinamento del territorio, allora appare corretto che la Città Metropolitana o la Provincia non aggiunga un livello politico elettivo diverso da, e potenzialmente anche in contrasto con, quello espresso nelle elezioni comunali, ma funga da sede di incontro permanente tra delegazioni di eletti nei vari Comuni. Risponde infatti ad un chiaro principio democratico che le scelte di coordinamento e composizione degli interessi dei bacini comunali vengano discusse e adottate da coloro che negli stessi bacini sono stati investiti del mandato elettorale, a cominciare dai Sindaci.

Questa soluzione permetterebbe di rendere continua e fluida la “filiera” di governo e amministrazione. Inoltre, nella misura in cui tanto più esteso e popoloso è un Comune tanto più peso gli viene assegnato nelle decisioni che riguardano il territorio, si riproduce la capacità delle grandi Città di orientare e impostare il percorso della loro area metropolitana allargata (di esser leader nella loro area vasta). Non si sottovaluti che tra le incompletezze del nostro sistema politico non c’è solo il bicameralismo perfetto, ma anche la sovrapposizione di più livelli di governo/amministrazione scollegati tra loro (problema che, nell’attuale assetto, esiste anche tra le Regioni e il Senato).

Può apparire sgradevole invocare la modifica di una legge appena democraticamente approvata. Tuttavia, sia ha la forte sensazione che le innovazioni istituzionali che si stanno adottando non siano state sufficientemente investigate. Siccome queste innovazioni costituiranno la premessa per la nuova già annunciata riforma del Titolo V della Costituzione, è necessario sforzarsi di tenere alto il ritmo del dibattito non dando nulla per scontato e acquisito.

Ncs
www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927