

La riqualificazione delle aree metropolitane: profili giuridici

Pierluigi Mantini*

1. Premessa

Il tema della relazione introduttiva a me affidata sarà svolto con specifico riferimento alle due principali questioni richiamate dal titolo del Convegno: da un lato, come è agevole intendere, i problemi concettuali e pratici relativi all'istituzione del governo metropolitano; dall'altro, le questioni inerenti le politiche pubbliche di riqualificazione e di intervento urbanistico-edilizio nelle aree metropolitane.

Non spetta infatti al giurista darsi carico dei molteplici altri profili, di ordine sociologico, economico e storico-politico, che pure costituiscono aspetti rilevanti del problema e ne costituiscono lo scenario di riferimento¹.

Secondo una distinzione che può farsi risalire a Jellinek, infatti, il ruolo del giuspubblicista è piuttosto quello di offrire analisi e soluzioni ricavabili dalla stretta osservazione dell'ordinamento giuridico positivo e della vicenda istituzionale nel suo immancabile divenire storico senza incorrere nelle secche di una dogmatica senza tempo.

2. Il governo metropolitano in Italia. Profili ricostruttivi e critici

A differenza delle consolidate esperienze di altri paesi (si pensi alle aree metropolitane di Parigi, di Londra, di Toronto), le nozioni di area metropolitana e di "città metropolitana" sono state in Italia per la prima volta recepite sul piano legislativo con la riforma delle autonomie locali del 1990.

Il capo VI (artt. 17-21) della legge 8 giugno 1990, n. 142, delinea infatti *ex novo* un modello di governo metropolitano.

* Professore Associato di diritto amministrativo e responsabile della Sezione Giuridica nel Politecnico di Milano - Avvocato nel Foro di Milano.

1) Sia consentito rinviare, *ex multis*, al fascicolo monografico AA.VV., *L'area metropolitana milanese in Amministrare*, 1994, 1, pp. 5-224.

Come noto, e come si preciserà tra breve, tali norme sono rimaste sulla carta, al punto che è stato in questi giorni presentato un disegno di legge governativo (camera dei deputati n. 2373 del 30 settembre 1996: firmatari Prodi, Napolitano, Bassanini, di concerto con il Ministro del Tesoro e della Programmazione economica Ciampi) di modifica della legge 142/1990 e, anche, della *disciplina delle aree metropolitane*.

Tra i modelli esistenti o possibili il legislatore italiano ha sin qui scelto quello tradizionale del doppio livello di governo: da una parte, la città metropolitana come autorità di tutta l'area metropolitana; dall'altra, i comuni.

Presupposto indispensabile è quello della delimitazione amministrativa dell'area territoriale di riferimento: si è in sostanza scelto di applicare anche al fenomeno metropolitano il principio classico dell'ordinamento degli enti territoriali: un territorio-un governo, una comunità, un governo.

In altri termini, la scelta legislativa è nel senso di comprendere all'interno dell'"area vasta" metropolitana sia il "mega comune centrale", che è il centro di attrazione metropolitano, e sia i comuni limitrofi i cui insediamenti abbiano con esso rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali.

Il problema del *governo* è affrontato secondo un'ottica di distinzione funzionale fra due livelli.

E' stato sostenuto che tale distribuzione delle funzioni amministrative è "in rapporto alla dimensione dell'interesse pubblico da curare: locale (primario) o sovracomunale (secondario)²".

Tuttavia a noi sembra più opportuno attenersi al criterio di sussidiarietà esplicitamente indicato dalla legge, nel senso che, con legge regionale, vengono assegnate alle città metropolitane competenze funzionali nelle materie classiche della pianificazione territoriale e della programmazione dei servizi (oltre che le funzioni provinciali), mentre saranno di competenza dei comuni tutte le funzioni non attribuite espressamente alla città metropolitana.

2) In tal senso Urbani P., *L'assetto territoriale nelle aree metropolitane* in *Manuale di diritto urbanistico* a cura di N. Assini, Milano 1991, pp. 782 e ss.

E' da rilevare inoltre che si applicano alla città metropolitana le norme relative alle province in quanto compatibili.

Già da questi brevi riferimenti, emergono due motivi di debolezza del modello delineato, sotto il profilo strutturale e funzionale.

Sotto il *profilo strutturale* o soggettivo la città metropolitana appare configurata come una mega provincia con un territorio di conurbazione che spesso comprende il territorio di più province: è evidente che in tal modo si entra in rotta di collisione con l'ente provincia così come rivitalizzato dalla legge di riforma del 1990.

Sotto il *profilo funzionale*, il secondo motivo di debolezza consiste nel fatto che il criterio di ripartizione delle competenze, indicato dalla legge, si avvicina di più al modello tradizionale (e fallimentare) del riparto per materie che non a quello del riparto per funzioni organiche.

A ben vedere, questi due elementi di debolezza sembrano coerenti con un ingresso *low profile* delle città metropolitane nella scena degli enti territoriali esistenti.

E' appena il caso di rilevare, infatti, che il conflitto determinato dalla previsione del nuovo soggetto di governo è pluridirezionale: a) con le regioni, poiché è evidente il timore di queste di essere scavalcate nei rapporti di programmazione e anche di gestione amministrativa dal rapporto diretto Stato-città metropolitane, in un'ottica ancora più forte rispetto all'asse Stato-comuni che ha già caratterizzato l'esperienza degli ultimi quindici anni (si consideri, a riguardo, la recentissima vicenda dei programmi di riqualificazione urbana); b) con le province, per le ragioni già evidenziate, di quasi - coincidenza delle competenze istituzionali e funzionali nonché, in molti casi, del territorio (è evidente che in tal modo la provincia verrebbe restituita alla sua dimensione di "marca" statale, depotenziandosi il ruolo di ente territoriale intermedio); c) con gli stessi comuni, poiché se è evidente il timore di una perdita di autonomia e di ruolo a vantaggio del comune capoluogo, centro di attrazione metropolitana, non meno consistente è l'analogo timore generato dall'eventuale esercizio, da parte della regione, della potestà di riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana (ai sensi dell'art. 20, comma II, L. 142/1990).

Né la rinverdità concezione cattaneana, sostenuta da Ettore Rotelli in un interessante studio³, di un governo metropolitano costruito dal

3) Rotelli E., *Carlo Cattaneo e i piccoli comuni dopo un secolo e un quarto* in *Amministrare*, 1991, 3, pp. 339 e ss.

basso attraverso il "federalismo dei comuni" sembra avere, in pratica, maggiori *chances* di attuazione e ciò per motivi non dissimili da quelli di egoismo municipalistico testé richiamati e peraltro confermati dal fallimento dell'esperienza consortile nella maggior parte del Paese.

In sostanza, l'ingresso in punta di piedi delle città metropolitane nell'ordinamento territoriale si è risolto non già in una maggiore creatività nei modelli di attuazione bensì nel suo sostanziale fallimento.

Occorre da ciò dedurre che in Italia è impossibile realizzare un livello omogeneo di governo per le grandi concentrazioni urbane come avviene invece negli altri paesi?

Se la risposta a tale quesito non può essere affermativa, né può dirsi a ciò sufficiente il rivitalizzato ruolo delle province, sarà necessario superare l'inattuazione del recente periodo attraverso un modello forte (dall'alto) o favorendo la nascita del nuovo soggetto tramite un modello consensuale di coordinamento dal basso?

E il governo metropolitano dovrà essere prevalentemente una figura strutturale, dotata di apparati ed uffici, o una sede di concertazione e di coordinamento, su base consensuale, delle funzioni a livello strategico e di programmazione?

La dottrina giuspubblicistica che ha approfondito la materia ha così sintetizzato i punti fermi derivanti dallo studio comparato delle esperienze straniere più recenti:

- a) le grandi concentrazioni urbane non possono più essere considerate solo un fenomeno locale ma regionale e/o nazionale;
- b) non è solo possibile definire nuovi modelli di governo metropolitano con caratteri di rigidità ma l'orientamento è quello di adottare criteri di grande flessibilità o funzionali in luogo di quelli esclusivamente strutturali;
- c) le forme di governo metropolitano configurate non possono sussistere scollate dal contesto dei livelli superiori di governo ma si insiste sempre più sulla necessità di forme permanenti di coordinamento, accordo, concertazione tra i livelli di governo di dimensione metropolitana e quelli superlocali (regionali o statali);
- d) sempre meno successo ed efficacia hanno le soluzioni che tendono a ridurre a sintesi la pluralità dei poteri pubblici competenti in area metropolitana in un unico ente di governo di area vasta mentre riemerge, al contrario, una tendenza verso il mantenimento della frammentazione degli attori pubblici e lo spostamento dell'autorità strategica di governo verso livelli superiori;

- e) la dimensione effettiva dei governi metropolitani tende sempre più a coincidere con l'ambito territoriale regionale con la compresenza di livelli di governo locali minori;
- f) non può essere individuato un solo modello di governo metropolitano ma in uno stato possono coesistere più modelli in rapporto alle diverse caratteristiche dei fenomeni conurbativi esistenti.

Specificando ulteriormente si può affermare:

- 1. *la natura ultralocale del governo metropolitano* che non può esaurirsi in una mera razionalizzazione dello scenario locale ma richiede un costante svolgimento del rapporto con gli interessi nazionali;
- 2. *la tendenziale divaricazione tra la concezione politico-amministrativa dell'area metropolitana e la concezione economica* ove la prima è più attenta alla dimensione strutturale e politica (apparati, sistema elettorale, omogeneità politica, ecc.) mentre la seconda richiede per lo più l'efficiente gestione dei servizi a scala territoriale (urbanistica, trasporti, strutture protette, rifiuti, ecc.), l'approntamento di infrastrutture e opere pubbliche ma anche politiche ausiliarie delle vocazioni economico-produttive (istruzione e formazione, commercio, sostegno all'industria, manifestazioni fieristiche o promozionali), spesso anche al di là dei "limiti delle materie" degli artt. 117 e 118 Cost., e in un'ottica basata sullo stretto nesso fiscalità-servizi;
- 3. la varietà e la variabilità delle funzioni d'area vasta che non sono agevolmente coercibili nella tradizionale tecnica della confinazione amministrativa.

Sulla scorta di questi punti fermi è possibile indicare qualche soluzione per lo scenario nazionale.

3. Soluzioni concettuali e indicazioni *de iure condendo*.

I punti fermi testè formulati sono il presupposto per tracciare, con uguale sintesi argomentativa, qualche soluzione di carattere concettuale ed operativo.

Come noto, il modello assai flessibile previsto da legislatore della riforma doveva essere attuato attraverso un procedimento a doppia imputazione, statale e regionale, del seguente tipo.

Sono di competenza regionale:

- a) procedimento di delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessati (entro 12 mesi);

- b) riordino territoriale delle circoscrizioni comunali ed istituzione di nuovi comuni (entro 18 mesi dalla delimitazione dell'area);
- c) ripartizione delle funzioni tra comuni e città metropolitana nell'ambito delle materie indicate dalla legge di riforma, con legge regionale.

Sono di competenza statale:

- a) emanazione dei decreti legislativi da parte del Governo, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, di costituzione delle autorità metropolitane, su proposta regionale (entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge);
- b) poteri sostitutivi governativi nei confronti della regione inadempiente.

L'unica regione che ha provveduto in questi anni alla delimitazione dell'area metropolitana è la Regione Liguria, con l.r. 22 luglio 1991, n. 12, anch'essa però rinviando l'esatta individuazione delle funzioni.

Nel frattempo la Regione Sicilia, nell'ambito dell'autonomia statutaria di diritto speciale, ha emanato una propria legge divergente dai principi statali mentre la Provincia di Milano si è autoproclamata "città metropolitana".

Dinanzi al fallimento dell'attuazione del modello originario della legge 142/1990 a noi sembra che le soluzioni istituzionalmente praticabili siano di due tipi, a seconda che si voglia perseguire l'ipotesi di carattere "strutturale" o quella di carattere "funzionale".

E' ovvio per la dottrina giuspubblicistica⁴ che la dicotomia enunciata è relativa e non assoluta.

Ma, pur tuttavia, è in *limine* utile ricordare che la "democrazia degli apparati non coincide con la democrazia degli interessi"⁵.

Ciò premesso, ove si perseguisse l'ipotesi di natura strutturale, ossia tendente alla solida costruzione di una nuova figura di ente pubblico intermedio, dovrebbe a nostro avviso prediligersi un modello di città metropolitana che definiremmo di "agenzia regionale".

Tale modello implica i seguenti elementi:

- a) la necessaria revisione della legge 142/1990 e della fisionomia "provincialistica" del governo metropolitano in essa delineata;
- b) deve essere attribuita in via esclusiva alla Regione, o alle Regioni tramite intese, la potestà di perimetrazione della area metropolitana,

4) V., per tutti, Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.

5) V., *amplius*, Amorosino S., *La costituzione delle città metropolitane in Italia: un percorso giuridico ad ostacoli* in *Studi in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, pp. 17 e ss.

sentiti i comuni e le province interessate: è discutibile l'esercizio di poteri sostitutivi, in caso di inerzia, da parte dello Stato poiché ciò determinerebbe una forte lesione dei poteri regionali imponendo dall'alto una soluzione contro la volontà del soggetto di governo territoriale. Sembra preferibile, a riguardo, la previsione legislativa di un meccanismo di referendum propositivo o l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare nel rispetto degli Statuti regionali;

- c) la Regione delega all'organo di governo metropolitano l'esercizio delle proprie potestà amministrative, ai sensi dell'art. 118, primo e terzo comma, Cost., nella materie di cui all'art. 117 Cost. (comprendenti anche quelle ora indicate dall'art. 19 legge 142/1990) secondo il *criterio dell'analisi delle funzioni* (solo in parte seguito nell'emanazione del D.P.R. 616/1977) ossia di competenze omogenee ed organiche e non di generiche "materie";
- d) nella logica dell'"Agenzia regionale", gli organi di governo dell'area metropolitana, comunque denominati, sono espressione del Consiglio regionale e del sistema elettorale previsto per le Regioni, ma devono dotarsi di propri apparati strutturali per lo svolgimento delle funzioni delegate oltre che di una sede stabile di natura consultiva con la partecipazione degli enti territoriali coinvolti.

L'ipotesi appena delineata presenta pregi e difetti, in parte coincidenti.

Se da un lato si rafforza il profilo soggettivo tramite l'istituzione di un ente a forte vocazione regionale, quale indubbiamente è l'ente metropolitano, evitando la commistione e la frammentazione delle competenze e delle funzioni, all'altro restano irrisolti i nodi della collaborazione degli enti territoriali dell'area metropolitana nell'attuazione amministrativa, dello squilibrio "dimensionale" tra gli stessi nonché la più rilevante questione dell'effettiva capacità di dotarsi delle strutture idonee (uffici, personale, risorse, ecc.) all'esercizio delle deleghe amministrative, anche a fronte delle ristrettezze imposte dalla manovra economica e dal rispetto dei parametri di Maastricht.

Il secondo modello che si indica è invece quello di tipo funzionale ossia basato non tanto sulla figura soggettiva quanto piuttosto sull'istituzione di una sede stabile di coordinamento e di concertazione di intese e di accordi di programma per lo svolgimento di funzioni già oggi di competenza degli enti dell'area metropolitana.

Premessa essenziale per apprezzare tale diverso modello è che è oramai maturata la cesura tra il sistema di governo del territorio

basato sulla pianificazione a rilevanza urbanistica e il sistema di governo basato sulla gerarchia degli interessi il che implica l'abbandono di ogni "eccesso pianificatorio" in favore di un più duttile uso degli strumenti del *programma* e del *progetto*.

Non è possibile, in questa sede, sviluppare sul piano ex professo la tesi appena esposta⁶.

Ma è di tutta evidenza che il sistema della pianificazione territoriale "a cascata", a contenuto precettivo e vincolante, come delineato nel 1942 per una società ancora a vocazione agricola e sostanzialmente priva di pianificazione settoriale e intermedia, non è più adeguato alle necessità mutevoli dello sviluppo economico (opere pubbliche, infrastrutture, trasporti, ecc.) che mal si adattano ad essere concluse in una rappresentazione cartografica, con effetti prescrittivi e vincolistici.

Sugli stessi oggetti o beni, poi, si addensano piani settoriali diversi e a differente imputazione (piani paesistici, piani dei parchi e delle aree protetti, piani di bacino, piani territoriali provinciali o di coordinamento) sicché risulta difficilissimo qualsivoglia gioco di "sottrazione e ritaglio" di competenze e funzioni.

Il tema, ora appena accennato, esula dalla trattazione *funditus* in questa sede. Ma, tuttavia, non può essere trascurato poiché costituisce il presupposto concettuale di ogni riflessione.

Il vero nodo, che è di carattere nazionale, sta nel riordino della legislazione che presiede al governo del territorio secondo tecniche che favoriscano la programmazione strategica di carattere direttivo (anziché il modello vincolistico "a cascata") e consentano di realizzare con altri strumenti (progetti puntuali, intese, accordi di programma) gli interventi sul territorio in un'equa e trasparente ponderazione di interessi pubblici e privati (come ha affermato una nota sentenza della Corte Federale Tedesca, nel 1974, perché un piano sia legittimo "gli interessi devono essere comparati l'un con l'altro, l'uno contro l'altro ...").

In questo contesto, il modello funzionale prefigurato per il governo dell'area metropolitana dovrebbe essere non dissimile a quello delineato dalla legge 15 dicembre 1990, n. 396 "interventi per Roma, capitale della Repubblica" ossia consistere nella costituzione di una

6) Sia consentito rinviare a Mantini P. e Urbani P. in *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1991, rispettivamente pagg. 32 e ss. e pagg. 792 e ss, nonché più in generale a Giannini M.S. *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985.

sede permanente o *Conferenza stabile*, cui partecipano i rappresentanti istituzionali degli interessi statali, regionali territoriali in relazione all'area metropolitana con la duplice funzione, per legge riconosciuta: a) di redigere un *piano direttore (strategic plan)* dell'area metropolitana con le principali opzioni socio-economiche e di interventi infrastrutturali; b) di costituire la sede permanente per la realizzazione e lo svolgimento di tali indirizzi (*strategic policy issues*) tramite accordi di programma, conferenza di servizi, di natura *istruttoria* o *decisoria*, intese.

Il modello delineato, basato sul raccordo tra gli enti esistenti, potrebbe apparire "debole" rispetto al modello strutturale in precedenza descritto e lascerebbe comunque irrisolte le delicate questioni degli attuali squilibri (chi scrive è da anni convinto della necessità del radicale riordino degli enti locali con la soppressione dei comuni minori).

Senonchè siamo poi così sicuri che, in epoca di "pensiero debole" e di esasperata autoreferenzialità dei corpi sociali e degli enti, siano proprio le soluzioni "forti" quelle migliori?

E sul piano istituzionale, siamo certi di poter attuare in concreto un modello rigido, strutturale, di forte impatto riformatore del contesto degli enti territoriali, senza il consenso di questi e senza risorse?

Il modello basato sugli accordi organizzativi e funzionali riflette, meglio di altri, le esigenze e i connotati dell'azione amministrativa in un sistema ad imputazione differenziata (e concorrenziale) di interessi pubblici ad enti diversi. La conferma è data proprio dalla attualissima esperienza dei programmi di riqualificazione urbana delle aree metropolitane, di cui si dirà tra breve.

4. Il recente disegno di legge del Governo sulle aree metropolitane: contenuti e rilievi critici.

Le considerazioni in sintesi svolte sono necessarie anche al fine di una valutazione *prima facie* della recentissima iniziativa del Governo.

Il capo secondo del disegno di legge governativo⁷ dedicato più in generale alla riforma della ... riforma delle autonomie locali (legge

7) Presentato alla Camera dei deputati il 30 settembre 1996, atti n. 2373 ed al Senato della Repubblica il 1° ottobre 1996, atti n. 1388.

142/1990), si occupa di modificare l'attuale disciplina del governo metropolitano.

Viene opportunamente prevista una disciplina differenziata sia per la parte istituzionale sia per quella organizzativo-gestionale. La palla - come si è detto - passa dalle Regioni (che non hanno mai fatto nulla) alle autonomie locali⁸.

In sintesi, Province e sindaci riuniti in Conferenze metropolitane dovranno autodelimitare il territorio della loro città metropolitana e poi governarlo.

La legge indica nel dettaglio le competenze, mentre la legislazione regionale potrà delegare ulteriori funzioni. In pratica vi sono due passaggi: il primo è l'autogoverno di una serie di funzioni affidato alla Conferenza dei sindaci e del presidente della Provincia interessata. Il secondo è la creazione della vera e propria nuova istituzione "Città metropolitana" alle quale si applicano le norme relative alle Province, anche per eleggere gli organi (consiglio, giunta e sindaco metropolitano).

La relazione illustrativa del disegno di legge precisa che il testo ivi contenuto riproduce inalterata la proposta di legge di iniziativa parlamentare approvata dalla I^a Commissione del Senato nella XII^a Legislatura, in data 7 dicembre 1995. Non si tratta quindi di un testo che esprime l'indirizzo politico del Governo nella materia, e ciò - si afferma nella relazione illustrativa - per la complessità del tema e per la ristrettezza del tempo a disposizione che non ha consentito di svolgere le opportune ed approfondite consultazioni. La scelta così compiuta, di presentare al Parlamento l'ultimo testo approvato in materia da una delle due Camere, ha "lo scopo essenziale di consentire al Parlamento l'esame e l'approvazione di un'adequata soluzione istituzionale ad un problema di cui si valuta appieno la rilevanza e l'urgenza.

Nel corso dell'esame parlamentare il Governo proporrà, svolte le opportune consultazioni, un proprio contributo alla nuova disciplina della materia.

La soluzione delineata nel d.d.l. governativo, come si avrà modo di precisare, conserva ambigualmente elementi tipici sia del modello *strutturale* che del modello *funzionale*.

8) Cfr. Sole 24 Ore settembre 1996, p. 6.

In primo luogo, non vengono più definite per legge "aree metropolitane" le zone di conurbazione comprendenti Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e i comuni limitrofi, ma diversamente, vengono istituite presso le province delle città ora citate, le "Conferenze metropolitane".

Alla Conferenza metropolitana possono prendere parte, previa deliberazione dei rispettivi consigli, altri comuni o province, il cui territorio sia finitimo con quello dei comuni in essa rappresentati.

I comuni e le province partecipanti, ad eccezione dei comuni capoluogo e delle relative province, *possono recedere* dalla Conferenza, previa deliberazione dei rispettivi consigli.

Sicché un primo elemento di significativo rilievo è quello della partecipazione su base volontaria o consensuale alla Conferenza.

Il procedimento di istituzione è il seguente.

La prima seduta della Conferenza è convocata d'intesa dal presidente della provincia e dal sindaco del comune capoluogo, ed è presieduta dal presidente della provincia. Nella prima seduta la Conferenza procede immediatamente all'elezione, nel proprio seno, a scrutinio segreto e con voto limitato ad uno, di un presidente e di un vicepresidente.

La Conferenza adotta le proprie deliberazioni con il voto favorevole della metà più uno dei presenti e votanti, includendo nel computo gli astenuti, e comunque con il voto favorevole di tanti sindaci che rappresentano la maggioranza dei cittadini residenti nei comuni partecipanti alla Conferenza ai sensi dei precedenti commi (criterio del doppio *quorum*).

Entro centottanta giorni dalla prima seduta la Conferenza delibera la delimitazione dell'area metropolitana, comprendendo il comune capoluogo e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con esso rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

L'area può comprendere anche comuni che abbiano deciso di recedere dalla Conferenza.

Tale disposizione risulta poco comprensibile poiché realizza un'ibrida *commistione* tra procedimento consensuale di partecipazione e coinvolgimento autoritativo nelle politiche metropolitane.

Decorso inutilmente tale termine, entro i successivi sessanta giorni, la regione delimita con legge l'area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessati.

Decorso inutilmente anche il termine precedente l'area metropolitana rimane delimitata in coincidenza con il territorio delle province (soluzione residuale).

4.1. Funzioni di esclusiva competenza metropolitana.

Delimitata l'area metropolitana, sono in ogni caso svolte esclusivamente a livello metropolitano le seguenti funzioni in materia di urbanistica, viabilità, traffico e trasporti, raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, sviluppo economico e grande distribuzione commerciale:

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) realizzazione e gestione di reti e servizi di trasporto di interesse metropolitano;
- c) coordinamento dei piani di traffico comunali;
- d) rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) programmazione e gestione di interventi di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;
- g) formazione e gestione di un piano metropolitano di smaltimento dei rifiuti;
- h) pianificazione della grande distribuzione commerciale;
- i) coordinamento e programmazione delle attività culturali;
- j) funzioni dei sindaci, sulla base degli indirizzi espressi dai consigli comunali, in materia di coordinamento degli orari dei servizi pubblici, degli uffici periferici, degli esercizi commerciali.

4.1.1. Funzioni ulteriori attribuite con legge regionale.

La regione determina con propria legge le ulteriori funzioni, tra quelle esercitate a livello regionale o comunale, da esercitare a livello metropolitano, in quanto abbiano precipuo carattere sovracomunale o debbano per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nelle materie innanzi elencate, nonché nelle seguenti materie:

- a) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- b) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

4.2. Moduli di azione.

Le funzioni metropolitane sono esercitate in modo coordinato attraverso accordi di programma, conferenze di servizi, istituzione di uffici e di strutture comuni, o nei modi previsti per i servizi pubblici (concessione, società miste, eccetera).

La Conferenza delibera per ciascuna funzione le modalità di esercizio, che possono essere diverse, ed applicarsi in ambiti territoriali differenziati, in ragione delle peculiarità territoriali ed economiche, nonché della natura e qualità dei servizi riferibili alle diverse parti del territorio. La Conferenza promuove, ove necessario, la conclusione di convenzioni ed accordi tra i soggetti interessati.

Decorsi centoventi giorni dalla delimitazione dell'area metropolitana, o dalla entrata in vigore della legge regionale e in assenza della delibera della conferenza, le modalità di esercizio possono essere definite con legge regionale, *anche prevedendo* forme associative obbligatorie tra i comuni interessati, o attribuendo le funzioni alla provincia e disciplinando i relativi procedimenti con la garanzia della partecipazione dei comuni. Rimane comunque escluso l'esercizio diretto di tali funzioni da parte delle regioni.

Ai comuni dell'area metropolitana restano in ogni caso le funzioni comunali non esercitate a livello metropolitano.

Risulta del tutto evidente l'indeterminatezza del modello delineato poiché non si scioglie il nodo relativo alla "copertura amministrativa" delle funzioni: vengono infatti promiscuamente indicati sia i mezzi organici tradizionali ("uffici e strutture") e sia i moduli consensuali (accordi di programma, conferenze di servizi, ecc.).

Entrambe le soluzioni sono poco definite: quella della dotazione di uffici e strutture, per quanto già evidenziato in ordine al carico burocratico e alla carenza di risorse; quella di tipo consensuale, perché trascura la difficoltà di provvedere all'esercizio obbligatorio di funzioni attraverso meccanismi, come l'accordo di programma, che implicano il *consenso unanime* dei partecipanti, ai sensi dell'art. 27 legge 142/1990.

Infine, occorre notare uno scollamento tra funzione e imputazione soggettiva della stessa: infatti, ove la conferenza non determini, nel termine indicato, i modi di esercizio (una volta per tutte?) sarà la Regione a stabilire in quali forme debbano essere esercitate le funzioni metropolitane, operando un'evidente "invasione di campo".

4.3. *Il riordino degli enti territoriali metropolitani.*

La Conferenza può avanzare anche proposte di riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni inclusi nell'area metropolitana.

Tali proposte possono prevedere la istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, nonché l'istituzione di unioni di comuni tenendo conto del grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità dei comuni stessi, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.

Le proposte in questione sono sottoposte a referendum popolare nei comuni direttamente interessati dalle singole proposte e qualora le proposte di scorporo, di fusione o di unione siano approvate dalla maggioranza degli aventi diritto al voto, *in ogni comune interessato da ciascuna proposta* la regione procederà con legge entro i successivi sessanta giorni al riordino territoriale.

Ognuno vede la assoluta complessità di un tale procedimento che può peraltro essere compromesso o sovvertito dalla mancata approvazione referendaria da parte di un solo comune.

4.4. *L'istituzione di città metropolitane per iniziativa della Conferenza o della Regione.*

La Conferenza può proporre, a maggioranza dei due terzi dei componenti e con il voto favorevole di tanti sindaci che rappresentino almeno la metà più uno dei cittadini residenti nell'area metropolitana, l'istituzione nella medesima area della città metropolitana.

In mancanza di tale proposta, entro diciotto mesi dalla prima seduta della Conferenza, la regione può disporre, con deliberazione del consiglio regionale, l'istituzione della città metropolitana. In tal caso la proposta deve essere corredata dal parere favorevole espresso con deliberazione del consiglio comunale da due terzi dei comuni dell'area metropolitana, e comunque da tanti consigli comunali che rappresentino almeno la metà più uno dei cittadini residenti nell'area medesima.

La città metropolitana è istituita con legge della Repubblica.

Ad essa devono applicarsi le norme relative alle province, in quanto compatibili, comprese quelle elettorali, fino all'emanazione di nuove norme.

Con l'istituzione della città metropolitana la Conferenza si scioglie a meno che lo statuto non disponga diversamente.

Il processo di "entificazione" è terminato: ancora una volta la struttura ha sconfitto la funzione.

Per quanto il testo normativo sia presentato dallo stesso Governo come provvisorio e "aperto" ai cambiamenti non ci sembra di poter condividere lo stato confusionale che esso esprime.

Il governo metropolitano resta un'Araba Fenice: che ci sia *"ognun lo dice ... dove sia nessun lo sa"*.

5. I programmi integrati di intervento e la riqualificazione delle aree metropolitane

Nonostante l'inattuazione del governo metropolitano non tutto è fermo.

L'esperienza più significativa ed attuale, che investe in modo prevalente le aree metropolitane, è quella, appena avviata, dei piani di recupero e dei programmi di riqualificazione urbana.

Accanto alle esperienze dei tradizionali piani di recupero (legge 457/1978), negli anni Novanta si sono sempre più affermate le esigenze di intervenire nel tessuto urbano edificato attraverso modalità operative più libere in grado di coniugare l'obiettivo del recupero del degrado con scopi diversi di trasformazione (nuove residenze, riqualificazione dei servizi e dell'ambiente, opere di urbanizzazione, ecc.).

Tale tendenza era già stata anticipata dalle leggi della Regione Lombardia n. 22/1986 e 23/1990, con scopi polifunzionali ed una certa capacità di derogare ai piani regolatori generali.

I modelli adottati dalla legislazione statale più recente sono due: a) i programmi integrati di intervento, delineati dall'art. 16 della legge 179/1992 (che ha modificato anche l'art. 28, legge 457/1978) e dai decreti ministeriali 21 dicembre 1994 e 29 novembre 1995; b) i programmi di recupero urbano, previsti dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e dal D.M. 1 dicembre 1994.

Il 1° agosto 1996, la Conferenza Stato-Regioni ha deciso la ripartizione per progetti di 588 miliardi di finanziamento pubblico, destinati ad essere integrati dalle risorse private (per una stima di circa 5.000 miliardi). Oltre 411 miliardi sono stati assegnati ai progetti delle aree metropolitane (v. par. finale, Quadro sinottico dei finanziamenti concessi, Fonte: Sole 24 Ore, settembre 1996).

6. Dai programmi integrati di intervento ai programmi di riqualificazione urbana

Gli attuali programmi di riqualificazione, che nascono "dall'importanza attribuita alla riqualificazione del contesto urbano delle grandi città e aree metropolitane" (così si legge sul D.M. 21 dicembre 1994), hanno la loro fonte normativa nella legge 179/1992.

La legge 179/1992 (art. 16) ha introdotto la nuova figura dei programmi integrati di intervento con valenze pianificatorie. E' stato stabilito che al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati.

Secondo la legge, il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie, pubblici e privati.

Soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al Comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale.

L'art. 16 della legge 179/1992 dettava anche la ulteriore disciplina procedimentale di formazione del programma.

Senonché la Corte Costituzionale, con sentenza 19 ottobre 1992, n. 393, ha dichiarato l'incostituzionalità dei residui commi che prevedevano la disciplina descrittiva ed attuativa in quanto ritenuti in contrasto con i poteri regionali.

A giudizio della Corte dall'esame degli effetti sostanziali e procedurali di tale disciplina risulta "evidente l'incidenza di essa sulla potestà legislativa (art. 117, I° comma, Cost.) e sulle attribuzioni am-

ministrative (art. 118, 1° comma, Cost.) delle Regioni, con violazione dell'autonomia garantita dall'art. 115 Cost.”.

Ma la sentenza non si limita alla censura della lesione dei poteri regionali da parte dello Stato ma dichiara l'incostituzionalità della disciplina normativa anche in relazione agli artt. 3 e 97 Cost..

Questo profilo della pronuncia appariva invero meno scontato ed è certamente degno di nota.

La Corte ritiene infatti che *“i risultati operativi del nuovo strumento territoriale appaiono in contrasto con le esigenze di un razionale uso del territorio, con possibilità di interventi indiscriminati, non confortati dall'assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici, con conseguenti limitazioni della stessa potestà di annullamento dell'atto concessivo, non accompagnato nella formazione e nell'adozione di adeguate misure di riscontro”*.

Secondo la Corte *“la possibilità che il programma integrato determini le modificazioni di precedenti previsioni urbanistiche, con l'impiego di un procedimento eventuale ed elastico di garanzia (quarto comma dell'art. 16), si pone come ulteriore causa di alterazione del quadro dei rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica, nelle sue articolazioni territoriali e di settore”*.

Pertanto - a giudizio della Corte - *“risulta chiara l'irrazionalità ed il contrasto della normativa che la produce col principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerata anche la già detta mancanza del diversificato contributo degli organi e uffici competenti in base alle norme generali”*.

La motivazione riferita costituisce un'evidente freno nei confronti di norme di legge di contenuto *derogatorio* nei confronti del vigente sistema di strumentazione urbanistica oltre che dell'assetto delle competenze regionali nel settore⁹

A partire da questa pronuncia è sorta la necessità di riconfigurare i programmi integrati di recupero da parte del legislatore regionale.

Esperienza questa che è tuttora in atto e non può dirsi conclusa (anche la Regione Lombardia ha in esame un testo legislativo di iniziativa della Giunta).

Occorre evidenziare che, in attesa dell'emanazione delle leggi regionali il Governo ha inteso finanziare, con successivi decreti (il ché

9) Sia consentito rinviare, *amplius*, a Mantini P. *La Corte Costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica* in Riv. Giur. Edilizia, 1993.

appare discutibile alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale), gli interventi di riqualificazione del contesto urbano, con particolare riguardo a quelli localizzati nelle città e nelle aree metropolitane”.

6.1. I programmi di riqualificazione urbana finanziati ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

Con il D.M. 21 dicembre 1994, integrato dal D.M. 29 novembre 1995, è stata delineata la fisionomia dei programmi di riqualificazione urbana, ora finanziati in modo rilevante.

I programmi di riqualificazione urbana si propongono di avviare il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso proposte unitarie che riguardano:

- a) parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato;
- c) interventi di edilizia residenziale che inneschino processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato.

6.2. Soggetti beneficiari dei finanziamenti.

1. Possono richiedere i finanziamenti:

- a) i comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti ed i comuni con essi confinanti ovvero ricadenti in aree metropolitane da definirsi ai sensi della legge n. 142/1990;
- b) i comuni capoluogo di provincia;
- c) gli altri comuni qualora la proposta di programma riguardi, per una percentuale significativa, aree industriali dismesse;
- d) i comuni ricadenti in ambiti urbani sovracomunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica e a tal fine specificatamente definiti dalle competenti regioni con propri atti deliberativi ai fini dell'allocazione delle risorse a valere sui fondi per la programmazione di edilizia residenziale pubblica per il quadriennio 1992-1995.

6.3. *Ambiti di intervento.*

Il comune delimita l'ambito territoriale oggetto del programma con piena discrezionalità ossia in ragione:

- a) dell'ampiezza e della consistenza del degrado edilizio (fatiscenza degli edifici), urbanistico (carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei servizi pubblici), ambientale (fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi), economico (impianti produttivi dismessi, carenza di attività produttive, artigianali, commerciali, di servizio, gravi problemi occupazionali), sociale (emarginazione delle periferie);
- b) del raggio di influenza delle urbanizzazioni primarie e secondarie oggetto del programma;
- c) del ruolo strategico del programma rispetto al contesto urbano e metropolitano.

L'ambito di intervento, in relazione alla finalità della legge, ricade all'interno di zone in tutto o in parte già edificate. Non può peraltro escludersi la possibilità che il programma di riqualificazione richieda interventi esterni a tali zone. In tal caso deve già esistere una connessione funzionale che giustifichi l'unitarietà della proposta ovvero tale connessione, nella sua interezza, deve essere oggetto del programma stesso.

6.4. *Interventi previsti.*

I singoli interventi sono inclusi nei programmi in quanto rivolti alla riqualificazione degli ambiti di intervento nel loro complesso. I programmi hanno, pertanto, carattere unitario e consistono "in un insieme sistematico e coordinato di interventi pubblici e di interventi privati realizzati *in regime di convenzione*".

Gli interventi costituenti il programma sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- a) acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazioni primarie o secondarie o edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, ecc.;
- b) realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- c) opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici;
- d) risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali;

- e) opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati residenziali e non residenziali;
- f) realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali;
- g) ristrutturazione urbanistica.

7. Accordi di programma e varianti urbanistiche. Rilievi finali

Come si può constatare, i programmi di riqualificazione urbana (P.R.U.) sono espressione di una larga discrezionalità amministrativa.

Gli interventi in esso contenuti possono essere disposti anche *in variante* alla disciplina di piano urbanistico, attraverso la conclusione di *accordi di programma*, ai sensi dell'art. 27 della legge 142/1990.

Stabilisce infatti l'art. 12 del D.M. 21 dicembre 1994, che "qualora le proposte medesime siano in variante agli strumenti urbanistici vigenti, i comuni, prima della conclusione dell'accordo di programma, garantiscono la necessaria pubblicità del programma nelle forme e nei termini previsti dalle norme regionali in materia. L'accordo deve esplicitamente prevedere che il mancato rispetto dei termini di avvio del programma, comporta l'automatica inefficacia della variante stessa. In tal caso l'accordo di programma è adottato con decreto del presidente della regione, l'adesione del sindaco è ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni dalla conclusione dell'accordo stesso, ai sensi dei commi 4 e 5 del citato art. 27 della legge n. 142/1990".

Come noto, nella Regione Lombardia la legge 14/1993, analogamente alla legislazione statale, non prevede la partecipazione diretta dei privati a tali accordi sicché occorre *in limine* rilevare che i programmi (che consistono "in un insieme sistematico e coordinato di interventi pubblici e privati realizzati in regime di convenzione") appaiono sul punto di dubbia legittimità, essendo previsti da un atto amministrativo (decreto ministeriale) che è in sostanziale contrasto con la legislazione primaria (statale e regionale).

La questione, in epoca di *administration concertée*, è tutt'altro che secondaria ed andrebbe a nostro avviso risolta nel modo seguente: a) ammettendo sempre la collaborazione informale dei privati nella fase istruttoria o di formazione dell'accordo (in senso conforme, v. T.A.R. Lazio, sez. I. 20 gennaio 1995); b) secondo la teoria dualistica della

formazione dei contratti di diritto pubblico, attraverso il perfezionamento dell'accordo tra enti pubblici con valenza provvedimentale e la successiva stipula dell'intesa contrattuale con il privato.

La recente Legge Finanziaria 1997 ha inoltre introdotto nuove figure di accordi la cui fisionomia giuridica resta però incerta.

Non è possibile dire oltre in questa sede.

Ma è certo che, anche e soprattutto attraverso la corretta definizione normativa dei moduli di azione della P.A. (accordi di programma, conferenza dei servizi, accordi sostitutivi di provvedimenti), sarà possibile far crescere il governo metropolitano e le politiche di riqualificazione, secondo un moderno approccio di tipo funzionale in grado di correggere i paralizzanti effetti delle concezioni strutturali e burocratiche dell'ente metropolitano.

**QUADRO SINOTTICO DEI PROGETTI METROPOLITANI DI
RIQUALIFICAZIONE URBANA FINANZIATI NELL'AGOSTO 1996**

COMUNE	FINANZIAMENTO RICHiesto (MILIONI)	FINANZIAMENTO CONCESSO (MILIONI)
Roma Case Rosse	19.000	19.000
Milano Piazzale Lodi	200	200
Milano Via C. Taeggi	3150	3150
Roma Borghesiana	27550	27550
Milano V. Pompeo Leoni	2934	2934
Genova Porta Soprana	13770	13770
Torino Spina 3	90000	47869
Genova e Darsena Com.le	11360	11360
Milano Via Lorenteggio	7515	7515
Roma Ostia Ponente	19030	19030
Torino Spina I	30600	24281
Torino Spina 4	10940	10940
Genova Fiumara	15000	15000
Firenze Aree ex Gover	27491	21929
Roma Pigneto	13580	13580
Roma Esquilino	13580	13580
Milano Via F. Liscate	150	150
Milano Via Rubattino	5400	5400
Bologna Manifatt. Tabacchi	25130	15079
Genova Piano di Teglia	35620	18646
Firenze Aree FIAT	52684	23503
Milano Via Palizzi	27484	14729
Torino Area del Meisino	3294	3294
Genova Nostra Sig.ra del C.	5240	5240
Genova Piazza Soprani	2970	2970
Torino ex F.lli Zerboni	1890	1890
Torino Isolato S. Croce	8230	5760
Firenze Aree ex Sime	13410	7572
Torino Superga	5541	4211
Genova Via del Mirto	19640	8902
Firenze Aree ex Gondrand	2778	2778
Firenze Aree ex Superpila	10696	5740
Torino Castello di Lucente	100	100
Torino Urbanizz. E27/E29	4900	3610
Bari S. Pasquale-Sogea	1750	1750
Torino Mercato Abb.to	4850	3250
Bologna Pilastro	3200	2510
Torino Piazza M. Cristina	7930	4051
Genova Fegino	10630	4793
Torino Caserma La Frangia	336	336
Bari Lama-balice	11930	4850
Genova Via Comigliano	14520	5724
Bari S. Pasquale-Punto Azz.	1000	893
Torino Casino Barolo	1812	1050
Genova Bolzaneto	2300	1123
Totale	591.115	411.600
Ripartizione dei finanziamenti nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 ab		

(FONTE SOLE 24 ORE).

BIBLIOGRAFIA

Oltre ai riferimenti contenuti nel testo, si veda, per il primo dibattito in Italia, Giannini, *Il riassetto dei poteri locali* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 1 ; Id., *Stato repubblicano e autonomie*, in *Regione e Governo locale*, 1981, n. 6;

Pastori, *Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane*, in "La riforma delle autonomie locali", Milano;

Urbani, *Note in materia di governo delle aree metropolitane*, in *Democrazia e Diritto*, 1978, n. 3; Id. *advocem* in *Annuario delle Autonomie locali*, 1988 e succ.; Id. *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, 1988;

Giarda, *Finanza locale e aree metropolitane*, in *Città e società* n. 3, 1981, pp. 32-39;

Roversi-Monaco, *Il governo dell'area metropolitana e l'organizzazione periferica dello Stato*, Relazione al Conv. degli amministratori del P.R.I., 15-17 aprile 1983, pubblicata in "Le autonomie" Roma, 1983;

Rotelli, *Contro il non governo dell'area metropolitana*, Tavola rotonda promossa dalla USCS, Monza, 1983;

Villani, *Governo metropolitano e riforma degli enti locali*, in *Città e società*, Milano, 1981;

AA.VV., *L'intervento delle aree metropolitane nel mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, 1981; Cugurra, *Le aree di servizi, le forme associative e le aree metropolitane, le Regioni*, 1978, p. 601.

Per il dibattito più recente cfr. AA.VV., *Funzioni da trasferire agli enti locali dell'area metropolitana dopo la legge 142/1990*, Quaderno I.S.A.P. 30, Milano, 1993;

Volpi M., *L'area metropolitana di Parigi* in *Amministrare* 1991, n. 2, 241 e ss.; Demuro G., *L'area metropolitana di Londra dopo l'abolizione del Greater London Council*, in *Amministrare* 1991, n. 2, 259 e ss.;

Comba M., *L'area metropolitana di Toronto*, in *Amministrare* 1991, n. 2, 279 e ss.; Martinotti G., *Le dinamiche delle aree metropolitane italiane: presentazione* in *Amministrare*, 1991, 3, 439 e ss.;

AA.VV., *L'area metropolitana milanese*, in *Amministrare*, 1994, n. 1. pp. 5-224.