Come è noto, gli studiosi che si occupano del fenomeno definiscono l'organizzazione delle moderne aree metropolitane come uno dei grandi problemi insoluti della politica moderna, al punto da ritenere che si sia ancora lontani dall'aver trovato una soluzione di validità generale.

Invero, il legislatore nazionale nel 1990 con la legge 142 sul riordino delle autonomie locali, e prima ancora regionale della Sicilia, ha tentato di offrire una soluzione a questo problema.

La legge 142 ha considerato aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione economica, sociale, culturale, territoriale (art. 17, c. 1), mentre ha rinviato alla podestà esclusiva della regione Sardegna il compito di dettare regole per l'area cagliaritano. Ugualmente ha fatto la regione Sicilia che ha previsto l'istituzione delle province metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

Come è facile intuire, si tratta di realtà tra loro profondamente diverse per dimensione, caratteristiche geografiche, condizioni economiche, sociali e culturali, che sono state accomunate in un'unica soluzione istituzionale, che ha invece livellato le differenze. Questo perché il legislatore ordinario si è trovato stretto dai vincoli costituzionali che gli impongono la tipicità dei livelli di governo locale. L'art. 114 Cost. stabilisce che la Repubblica si riparte in regioni, province e comuni, dunque, da qui l'*excamotage* di configurare nell'area metropolitana la provincia come autorità metropolitana e di farle assumere la denominazione di città metropolitana.

Le previsioni normative non hanno però ancora avuto attuazione, sia a causa degli innegabili problemi organizzativi che essa comporta, sia per ragioni politiche innanzitutto dovute al timore delle amministrazioni comunali minori di vedersi annesse al comune maggiore e ridotte a suoi quartieri periferici. Questa preoccupazione, si

* Presidente ANCI

fonda e si basa su di un presupposto errato, che immagina essere la Città metropolitana un nuovo maxi comune che annulla nell'omogeneità amministrativa le differenze delle comunità ricomprese nel suo territorio. Una lettura meno prevenuta, od un'interpretazione meno pessimistica, della normativa permette di giungere a conclusioni opposte rispetto a quelle di chi vede nella Città metropolitana lo strumento che spazza via le autonomie comunali.

La legge prevede un modello di governo fondato su due livelli: il primo, l'intermedio, la Città metropolitana, con funzioni programmatiche e pianificatorie di vasta area e con compiti di gestione limitati a servizi particolari, che per loro natura, dimensioni, costi e organizzazione, possono essere governati e gestiti con maggior profitto dall'ente intermedio; il secondo, quello dei comuni interni all'area, chiamati a ruoli e compiti differenziati rispetto a quelli della Città. Proprio quella differenziazione esclude il rischio della sovrapposizione gerarchica tra i due livelli.

L'ente intermedio e quello locale, entrambi portatori di interessi esponenziali, sono tra loro pariordinati e differenziati solo in ragione dei ruoli e delle competenze, e non in considerazione di un rapporto generico che sarebbe incompatibile che la loro natura di autonomie locali, e ciò basta a qualificare la natura stessa del governo metropolitano secondo una forma necessariamente collaborativa, sia verso i comuni, sia verso la regione, oltre che flessibile, per essere in grado di amministrare con tempestività e duttilità una realtà contraddittoria e sempre innovativa.

Il governo metropolitano ha, in sostanza, un problema di legittimazione continua, che non può essere risolto con soluzioni univoche per ciascuna delle aree individuate dalla legge (molte di esse non hanno neppure le caratteristiche tratteggiate dal legislatore), e rigide negli assetti istituzionali.

Infatti, ed in parte lo si è anticipato, scopo di un'autorità metropolitana è quello di garantire un governo equilibrato, omogeneo, autorevole, specializzato, ad una comunità composita, all'interno della quale convivono nuove e vecchie funzioni economiche e nuovi e vecchi comportamenti sociali.

Un governo equilibrato così da impedire che la forza dell'ultimo determini e condizioni le scelte degli altri.

Un governo omogeneo per assicurare a questa realtà unità di indirizzo e razionalità di distribuzione delle risorse, pur garantendo autonomia decisionale ai soggetti che ne fanno parte.

Un governo autorevole, dotato di poteri di indirizzo, di coordinamento, con organi espressione diretta del corpo elettorale (cosa già prevista dalla legge 81/93).

Un governo specializzato: l'autorità metropolitana è un ente a competenza specifica per l'amministrazione di compiti selezionati per la loro natura e caratteristica sovracomunale.

Da quanto si è detto, appare chiaro che anche la decisione sulla dimensione territoriale delle aree (se ampia o ristretta) deve essere calata nel concreto delle singole situazioni, con l'avvertenza che essa trova un limite nella legge, che individua l'area metropolitana come un insieme unitario del comune capoluogo e dei comuni ad esso legato da una molteplicità di condizioni e fattori.

Appunto tale limite è garanzia per la tutela delle autonomie inframetropolitane ed è da esso che, combinando con la previsione del duplice livello di governo, è possibile trarre un indirizzo per individuare gli strumenti giuridici funzionali ad un governo flessibile ed efficace. L'ordinamento già ci offre una molteplicità di istituti, che muovono nel senso della collaborazione e dell'integrazione interistituzionale.

La legge 142/90 prevede varie forme di associazione e di cooperazione.

Le convenzioni (art. 24) per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi tra comuni e tra questi e la città metropolitana, la convenzione potrebbe essere lo strumento per rilanciare un atto di pianificazione, il piano regolatore intercomunale, da tempo in disuso. I consorzi (art. 25), che la legge fa evolvere verso la forma delle aziende speciali, per la gestione associata di uno o più servizi, si pensi ai trasporti, alla depurazione delle acque, al trasporto allo smaltimento dei rifiuti. L'accordo di programma (art. 27) per la realizzazione integrata tra enti diversi di programmi e di opere pubbliche, anche in variante al piano regolatore. L'insieme di questi strumenti consentono di coniugare efficacia e consenso, binomio inscindibile per la riuscita positiva del governo metropolitano. Soprattutto quando le scelte riguardano il territorio.

Difatti solo un governo partecipato dell'area metropolitana può risolvere il problema del consenso ai contenuti degli atti di pianificazione territoriale attribuiti dalla legge 142 alla competenza della Città, la cui natura e limiti vanno tuttavia preliminarmente definiti (art. 19).

Il piano territoriale metropolitano, al pari di quello di coordinamento provinciale (art. 15), non può essere il piano regolatore dell'area, che annulla l'autonomia decisionale dei comuni.

Si tratta allora di individuare il punto in cui la gerarchia del piano sovracomunale, imposta dalla legge n. 1150/42, si salda con il principio di autonomia, basato sulla ripartizione degli interessi, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. La legge urbanistica nazionale riconosce ai comuni un interesse esclusivamente locale all'autonomia disciplina del proprio territorio, pur nell'ambito di indirizzi ai piani sovracomunali, e questo possono imporre prescrizioni valide anche per i privati, limitatamente a questioni che rivestono interesse ultralocale.

Ma l'individuazione dell'interesse non è sufficiente, è necessario che siano previste forme e modalità di partecipazione dei comuni alla formazione delle scelte metropolitane e delle province, per poter rappresentare quegli interessi locali ed offrire anche proposte alternative o modifiche. Forme e modalità che devono essere previste e regolate dalla legge regionale (art. 15, L n. 142/90), ma anche dagli statuti dei singoli enti metropolitani e provinciali.

Lo snodo della pianificazione territoriale si palesa, dunque, come quello cruciale per i suoi indubbi e molteplici profili che coinvolgono praticamente ogni aspetto della vita metropolitana, per la quale è particolarmente avvertita l'esigenza di procedere ad un riordino del territorio su scala sovracomunale. Si pensi all'espulsione dai grandi centri delle cosiddette funzioni mature, quali le industrie, che hanno dato luogo al fenomeno delle aree industriali dismesse, che pongono problemi di recupero e di riqualificazione dell'ambiente costruito, e, contemporaneamente, di riallocazione nella periferia, o più frequentemente in altri centri, degli impianti e degli stabilimenti espulsi od usciti dalla città. Si pensi ancora al degrado delle periferie, intese non solo come luogo geografico nel confine cittadino, ma anche come categoria di pensiero, come comportamento sociale. Periferia può essere a due passi dal centro città, e centro, come luogo di aggregazione sociale e di interessi, può essere una piazza, un circolo culturale, una parrocchia, un centro sportivo, ovunque ci sia un punto nel quale si riconosce una comunità con una sua identità che la differenzia dal grande anonimato della città.

Si può dire che il fenomeno metropolitano ha reso tutto periferia e tutto potenzialmente centro, disaggregando un'antica unità per ricomporre nuove soggettività.

La riqualificazione urbana delle metropoli diventa allora un fatto culturale che non può ridursi ai soli aspetti urbanistici e giuridici. Essa deve però avvenire considerando l'idea metropolitana necessariamente comprendente le comunità esterne al centro amministrativo del capoluogo e non limitata a questo solo. Alla luce di questa chiave di lettura va pensata la pianificazione metropolitana, perchè è immaginabile una disordinata redistribuzione delle funzioni sul territorio con la città che espelle quelle obsolete e trattiene solo quelle innovative.

Ma esiste anche un altro livello di riflessione, che investe gli strumenti per la riqualificazione delle città e che impone una profonda rivisitazione culturale della nostra legislazione urbanistica. In primo luogo, va ripensato il principio dell'azzoneamento per funzioni distinte, visto che oggi le nostre città sono già un insieme più o meno integrato di diverse destinazioni all'interno delle stesse zone muovendo, seppure in maniera episodica. Le esperienze dei piani integrati di recupero, dei programmi integrati di intervento, dei programmi di recupero urbano, per un'urbanistica ed un'edilizia di funzioni differenziate ed integrate (prevalentemente diretta al recupero dell'esistente o alla sostituzione di fabbricati degradati), attraverso operazioni di varianti speciali al piano regolatore generale, mettono in discussione, unitamente al principio dell'azzoneamento distinto per funzioni (residenza, terziario, produttivo), anche la funzione e la tipologia degli standard urbanistici comunali. In secondo luogo, occorre rivedere le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici, i cui tempi di espletamento e complessità spesso portano ad approvare piani ormai superati, che non rispecchiano più la mutata composizione degli interessi urbani.

L'accento agli interessi apre la questione del loro coinvolgimento nelle scelte pianificatorie. Si tratta infatti di affrontare con rigore, ma senza infingimenti, il problema della cosiddetta urbanistica contrattata, fonte nel recente passato di illegalità, ma questione ineludibile se si vogliono piani condivisi e attuabili. Anche il governo del territorio deve aprirsi al confronto tra gli interessi pubblici primari e gli interessi secondari dei privati, delle associazioni portatrici di interessi diffusi culturali e ambientali, delle associazioni professionali e di categoria. In questo modo, attraverso un confronto alla luce del sole, possono essere ridimensionate le spinte degli interessi forti, magari compatibili con altri, che condizionano poi la scelta amministrativa.

E da ultimo, in stretta connessione a quanto dianzi affermato, va affrontato con nuova luce il problema delle risorse e dell'apporto di risorse private per la realizzazione delle previsioni urbanistiche. Qualche timido accenno favorevole all'intervento privato lo troviamo oggi nei provvedimenti attuativi dei programmi di recupero urbano. Ma è ormai maturo il tempo per una soluzione strutturata da disciplinare con modi e strumenti capaci di rendere compatibile l'apporto e l'interesse del privato con la trasparenza dell'azione amministrativa e la massima convenienza per l'interesse pubblico.