



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

M. MISTRI, *La Città Metropolitana*, Vicenza, La Gru, 2013, pp. 178.

Questo libro affronta in modo analitico il problema della confusa riforma italiana in tema di Città metropolitane che, intrecciandosi con la questione del riassetto delle Province, suscita non pochi problemi di natura politica in quanto coinvolge l'intera *governance* del territorio. L'Autore mette sotto la lente critica i recenti provvedimenti che hanno toccato il sistema delle autonomie locali, i quali dimostrano la mancanza di una reale e coerente visione riformatrice in materia.

L'analisi delle tappe storiche che hanno fatto dell'Italia una delle culle fondamentali della "civiltà della città" dell'Europa, dimostra come la città può essere vista non solo come una forma organizzata ma anche come una forma organizzativa. Pensare che la città è una forma organizzata significa pensare a un manufatto non modificabile. Dire invece che la città è una forma organizzativa significa pensare a strutture organizzative che evolvono dinamicamente e che hanno bisogno di forme istituzionali le cui strutture siano dotate di plasticità. In sostanza la storia dimostra come le città evolvono e si differenziano non solo per le dimensioni demografiche e territoriali ma anche per la tipologia di funzioni che esse esercitano. E' evidente che non tutte le città possono esercitare le medesime funzioni, per cui esse si ordinano nel territorio secondo una forma logica di gerarchizzazione che assegna un ruolo significativo alle Città metropolitane in quanto divengono *milieux* capaci di produrre innovazione e crescita. Le diverse discipline che si sono occupate, non solo in Italia, del problema delle città metropolitane evidenziano due tipi di logica: quella funzionale e quella di legittimazione politica. La prima fa riferimento ai contributi dell'economia pubblica focalizzati sul ruolo che le economie di scala possono avere nello svolgimento di alcune funzioni urbane e, naturalmente, nella semplificazione istituzionale.

Quella della legittimazione politica, invece, rimanda alla legittimità democratica dei governi metropolitani e alle preferenze delle singole comunità chiamate a far parte di una città metropolitana. Tali logiche hanno dimostrato l'eterogeneità delle situazioni concrete e rendono difficile giustificare una sorta di omogeneità dei percorsi con cui

giungere alla formazione di una città metropolitana e delle regole che questa dovrebbe adottare. Al riguardo l'Autore sottolinea come nell'attuale esperienza italiana in materia di città metropolitane tale eterogeneità non è stata presa in considerazione e si è cercato di incapsulare le istituzioni dedicate alla *governance* dei territori in un'unica forma. I percorsi e le regole, invece, dovrebbero riflettere le diversità strutturali che sono specifiche di ogni realtà metropolitana.

L'Italia non è l'unico caso in tal senso: alcune delle esperienze effettuate negli Usa e nei principali Paesi Europei evidenziano una grande varietà di approcci al tema metropolitano, alcuni ispirati ad una logica burocratico-amministrativa, come nel caso italiano, altri pragmatici e flessibili. Il fenomeno metropolitano è stato conosciuto dapprima negli USA e poi anche in Europa e in Italia. In origine negli USA si considerò metropolitana un'area avente come fulcro una città di almeno 200.000 abitanti (successivamente portati a 50.000 abitanti) e delimitata in base alla densità di popolazione di entità amministrative minori, come i distretti elettorali. Dal 1950, invece, è stata adottata la contea come unità statistica di base e sono stati introdotti i concetti di *standard metropolitan area* (SMA), area funzionale con un buon livello d'integrazione economica e sociale e di *urbanized area* (UA).

Quanto alla *governance*, al di là dell'unico caso dell'area metropolitana di Portland, città situata nell'Oregon, che non si è costituita formalmente come area o città metropolitana, ma che ha conferito a un'agenzia governativa regionale, denominata *Metro*, il compito di provvedere alcuni servizi fondamentali ai venticinque comuni dell'area metropolitana di Portland, le maggiori aree metropolitane americane hanno preferito imboccare una via più *soft*: la cooperazione volontaria tra i comuni dell'area metropolitana mediante l'istituzione del *Council of Governments*.

Quanto all'Inghilterra, nel 2000 è stato ripristinato dal governo Blair il governo metropolitano londinese attraverso l'istituzione della *Greater London Authority*. Tuttavia le *metropolitan areas* inglesi sono ormai prive di un effettivo ruolo di governo e mantengono una gestione di alcuni servizi locali a livello metropolitano mediante i cosiddetti *statutory joint boards* ed altre forme associative.

Nell'esperienza francese, invece, la creazione di comunità di tipo metropolitano è in parte il frutto di alcune scelte dirigistiche in quanto una legge del 1966 istituì in maniera autoritaria quattro aree metropolitane (Lione, Strasburgo, Lille e Bordeaux) dando vita ad un'associazione obbligatoria tra i comuni metropolitani, la *communauté urbaine*. Successivamente tale formula venne applicata anche ad altre realtà urbane. Sebbene create autoritariamente le *communautes* non si configurano nei fatti come un'autorità gerarchicamente sovrapposta ai comuni metropolitani, ma semmai come un luogo di confronto e di mediazione fra di essi.

In Germania esistono una molteplicità di situazioni istituzionali in quanto il federalismo dello Stato tedesco ha incentivato la differenziazione delle organizzazioni

equivalenti alle aree metropolitane, alimentando uno spirito di particolarismo giuridico in base al quale per ogni area metropolitana è stata creata una propria forma di organizzazione, più o meno asimmetrica dal punto di vista degli enti locali.

La Spagna, al contrario, rappresenta il caso di un Paese in cui l'ordinamento metropolitano non sembra registrare grandi successi: non esistono aree metropolitane in senso formale, ma al massimo strutture funzionali che forniscono rispettivamente servizi idrici, del trattamento dei rifiuti e dei trasporti nell'area di Barcellona e di Valencia. Fallimenti dell'Istituto delle Città Metropolitane si sono avuti anche in Danimarca e Olanda.

Diverso il caso della Svizzera che, tramite l'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale, ha presentato un *Progetto territoriale "Svizzera"* che assegna un ruolo fondamentale alle aree metropolitane per i prossimi 15 anni, in quanto delegate ad imprimere un'accelerazione al dinamismo economico dell'intero Stato.

Concentrandosi sul caso italiano, l'Autore sottolinea come la creazione di città metropolitane possa essere una risposta corretta al problema dello *sprawl* (cioè della disseminazione di case uffici e fabbriche nei comuni che nel loro complesso costituiscono la corona delle grandi città) e, in termini più generali, al problema della *governance* di territori più ampi di quelli di un comune. Tuttavia il limite è stato quello di aver utilizzato un approccio giuridico che impedisce una possibile e flessibile molteplicità di forme istituzionali. Introdotto per la prima volta dalla l. 142/90, il concetto di area metropolitana, successivamente ripreso nel D.lgs. n. 267/2000 per poi essere definito come "Città metropolitana" nel riformato Titolo V della Costituzione, trova un punto fermo nell'attuale realtà italiana con la normativa che è venuta emergendo negli ultimi mesi. Quest'ultima non riconosce la Città metropolitana quale area urbana in senso proprio e definisce città metropolitana un territorio di tipo provinciale o addirittura interprovinciale. A tale territorio, sottolinea l'Autore, partecipano comuni che fanno effettivamente parte della più stretta cerchia metropolitana e comuni che di tale cerchia non fanno parte, le cui popolazioni si sentono estranee alle problematiche di tipo metropolitano nonostante possano essere chiamate a finanziare progetti metropolitani. Qui entra in gioco non solo il problema della *governance*, ma anche la questione del finanziamento e delle spese della città metropolitana che va letta insieme all'art. 119 della Costituzione, il quale riconosce loro autonomia finanziaria di entrata e di spesa. La risposta a tali problematiche, sottolinea l'Autore, deve essere trovata nella via maestra del metodo democratico, soprattutto quando un ente pretende di raccogliere denaro pubblico e di spenderlo. Detto in altre parole, le confuse riforme fatte in Italia in tema di enti locali dovrebbero partire da una visione strategica relativa ai ruoli che dovrebbero avere le diverse articolazioni amministrative a fronte dei diversi bisogni organizzativi e dovrebbero stabilire, inoltre, gli ordinamenti gerarchico/funzionali tra le diverse articolazioni amministrativo territoriali evitando di imporre scelte ritenute razionali

anche contro la volontà delle popolazioni solo perché riflettono le preferenze di particolari gruppi professional-intellettuali e non necessariamente quelle della maggioranza della gente direttamente toccata da tali scelte. Si tratta di scelte, infatti, condizionate da modelli più astratti che concreti.

Come evidenzia l'Autore, ne è un esempio emblematico il modo con cui i *policy makers* e gruppi di studiosi hanno affrontato il tema delle Città Metropolitane nel Veneto. Muovendo proprio da una concezione democratica del modo di costruire una realtà metropolitana, che dovrebbe formarsi anche sulla base degli impulsi provenienti dal basso e nel rispetto di una significativa varietà di forme istituzionali, con esigenze di coordinamento funzionale dei servizi della città centrale e dei comuni della cintura, l'Autore individua come Città metropolitane del Veneto Padova, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza. Sono incongrue, invece, le posizioni di coloro che ritengono sia possibile dotare il Veneto di due aree metropolitane e cioè quella del Veneto occidentale, facente perno su Verona e quella del Veneto orientale, facente perno sull'asse Padova Venezia.

L'Autore vede le ragioni di tale incongruità nel fatto che le aree metropolitane così individuate, in modo poco appropriato chiamate città metropolitane, finirebbero per sovrapporre le proprie competenze a quelle della regione aprendo ad una serie di conflitti, di ordine istituzionale, generatori di confusione e di paralisi decisionale. A tali rischi si aggiungono (e questa è la seconda incongruità individuata dall'Autore) quelli derivanti dai conflitti fra i principali comuni di tali aree metropolitane vaste che hanno portato in altri paesi europei alla fine dell'esperienza metropolitana. Il tentativo di dare vita ad aggregazioni funzionali di comuni attorno ad un comune maggiore può risultare più facile, così come sarebbe possibile raggiungere risultati positivi dall'aggregazione stessa. Al riguardo l'idea che l'Autore porta avanti è quella della nascita della cosiddetta PaTreVe e cioè un'area metropolitana formata dalle tre città metropolitane di Padova, Treviso e Venezia, unitamente alle comunità locali presenti nelle ex-province un tempo gravitanti intorno ai tre capoluoghi. La PaTreVe rappresenterebbe un salto rispetto a quel passaggio intermedio rappresentabile dalla consacrazione delle aree urbane di Padova, Treviso e Venezia a città metropolitane. La PaTreVe potrebbe essere, in sostanza, un'area metropolitana contenitrice di città metropolitane e in grado di metterle in rete. Naturalmente, onde evitare che il rischio dell'eterogeneità degli spiriti identitari possa portare a conflitti, occorre darsi prima di tutto una strutturazione metropolitana per le tre città metropolitane coinvolte onde salvaguardare la propria identità per poter poi procedere alla creazione della PaTreVe. In conclusione l'Autore rileva come, a causa della mancata costruzione di un sistema coerente e democratico delle autonomie locali, la questione è ancora oggi dibattuta e caratterizzata dall'incertezza che le Città metropolitane nascano davvero.

Andrea Luciani

