

Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali

di Gerardo Soricelli

Sommario

1. Breve itinerario di ricerca – 2. Il significato e l'importanza del fenomeno metropolitano nello studio del sistema delle autonomie locali. – 3. Ricerca e sue implicazioni. Più di una ragione per avviare il processo di costruzione istituzionale delle aree metropolitane in Italia fra integrazione socio-economica ed interrelazioni funzionali. – 4. Analisi degli artt. 22 e 23 del d.lgs. n. 267/2000: obiettivi della riforma sulle aree metropolitane e principali elementi innovativi – 5. La natura giuridica delle Città metropolitane: riflessioni sulla “costituzionalizzazione” un nuovo paradigma pubblico locale ad autonomia “differenziata” e “funzionale”: progetti e premesse per un diritto pubblico delle autonomie. – 6. Per concludere: uno sguardo al futuro della nuova governance “metropolitana”.

1. Breve itinerario di ricerca

L'istituzione dei governi metropolitani costituisce una delle sfide più complesse dei nostri tempi nel campo delle riforme istituzionali dei sistemi autonomistici basati su una profonda trasformazione sociale e giuridica degli strumenti tradizionali di governo. Sotto questo aspetto, il governo metropolitano si profila come una nuova forma di intervento pubblico delle politiche istituzionali tese ad assicurare, sempre di più, forme autonome, coerenti e razionali di responsabilità di “gestione” dei sistemi governativi locali (la cd. cultura della *governance*) (1).

(1) La *governance*, oltre ad essere un elemento della cultura pubblicistica sulla gestione dei governi locali, costituisce l'insieme delle modalità che si devono adottare per garantire flessibilità alle organizzazioni complesse ma anche circolarità e partecipazione collettiva alle decisioni che interagiscono le une con le altre, al di là di ogni separazio-

ne formale di competenza. Così intesa e calata nelle realtà istituzionali regionali e locali, la nozione tende naturalmente a trasformarsi in una forma di tecnica e di raccordo amministrativo che occorrerà sviluppare per consentire il funzionamento complessivo del sistema italiano, così delineato dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Sul punto, più ampiamente e chiaramente, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1153 ss.; *Id.*, *Il cambiamento costituzionale in Italia tra governance e governabilità democratica dei sistemi complessi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, n. 4, p. 7 ss. Più in particolare, il sistema di *governance* e di governabilità dei sistemi istituzionali involge più da vicino il problema del cd. "pluralismo istituzionale paritario" ossia fondato su articolazioni del sistema amministrativo non più improntate su posizioni di gerarchia o di preminenza ma su posizioni di parità istituzionale. Tutto ciò comporta, conseguenzialmente, l'esistenza di un principio di differenziazione "istituzionale" in relazione alle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali che portano alla creazione di amministrazioni locali differenziate da luogo a luogo, in ragione delle condizioni istituzionali e socio-economiche del contesto a cui si riferiscono. Parla di diversità come corollario generale ed ineliminabile dell'applicazione del principio della pubblica amministrazione come amministrazione locale, M. CAMMELLI, *Amministrazione (ed interpreti) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, n. 6, p. 1279 e ss. il quale sottolinea la rilevanza attuale del mutamento del "posto" della nuova amministrazione nel sistema di riforma costituzionale. In quest'ordine di idee sembra emergere un nuovo principio costituzionale, il cd. principio di differenziazione su cui si fonda il pluralismo paritario di cui all'art. 114, 1° comma Cost.; principio che tende a distinguere tra loro i diversi livelli di governo ma che, nello stesso tempo, impone ad essi la necessità di garantire l'esercizio unitario delle funzioni (in applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza) nel caso in cui il ruolo dei Comuni di "primazia nel sistema ordinamentale" non venga svolto secondo i parametri dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità della gestione amministrativa. La differenziazione assume la valenza di principio costituzionale che permette di regolare ed organizzare in modo diverso situazioni diverse verificabili di volta in volta, in modo da assicurare le necessarie interazioni ed interrelazioni tra le responsabilità dei governi e delle maggioranze e i contesti territoriali socio-economici, nel più ampio quadro di un'amministrazione orientata al risultato, alla trasparenza del proprio agire, all'efficienza "istituzionale". Sul tema della complessità dei raccordi funzionali fra Stato e Regioni come strumenti di regolazione preventiva di possibili conflitti e cura coordinata di interessi pubblici L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, CEDAM, 1988, spec. p. 18 ss.; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 61. Sulla riforma del Titolo V della Costituzione, la letteratura sta diventando estremamente vasta. A riguardo si segnalano le opere di B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V-Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 33 ss.; T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001. Tra i primi commenti vanno segnalati gli atti del Convegno organizzato il 31 gennaio 2002 a Roma presso la LUISS dal Centro Bachelet; atti racchiusi nel volume G. BERTI, G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, LUISS, 2002 e ivi comprendenti le relazioni di V. CERULLI IRELLI, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione* p. 19 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema*

Con questo saggio si cerca di analizzare e approfondire i fondamenti legittimanti dei governi metropolitani della cultura socio-giuridica, tentando di delineare le linee portanti dei diversi livelli governativi locali, così come si presentano e si sviluppano nel processo di integrazione socio-economica di tipo “federalista”.

La presente ricerca, incentrata sull’esperienza italiana, prende avvio dalla definizione del concetto di Città metropolitana per affrontare, poi, i tanti perché della nascita “istituzionale” delle aree metropolitane in Italia.

Ampia trattazione viene riservata pure ai rapporti tra sistema regionale e governi metropolitani nell’ambito dei principi del decentramento e della sussidiarietà, anche ai fini della complessa problematica sull’avvenuta costituzionalità delle aree metropolitane. In questo contesto, sono rilevanti, in prospettiva (nelle conclusioni), le argomentazioni sui processi di sviluppo del fenomeno metropolitano nell’ambito delle riforme costituzionali che ci accingiamo ad intravedere nel più vasto panorama delle innovazioni istituzionali.

2. Il significato e l’importanza del fenomeno metropolitano nello studio del sistema delle autonomie locali

È assunto di fondo quello secondo il quale le politiche pubbliche possono incidere sensibilmente sulla struttura delle relazioni pubbliche e sui modelli di comportamento delle istituzioni e dei soggetti economici privati fino a condizionarne la stessa ef-

amministrativo nel nuovo quadro costituzional, p. 45 ss.; G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative* p. 99 ss.; F. GALLO, *Le risorse per l’esercizio delle funzioni amministrative e l’attuazione del nuovo art. 119*, p. 141 ss.; S. MANGIAMELI, *Riassetto dell’amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*” p. 183 ss. Rilevante sul piano dei primi commenti alla riforma è stata la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Prime valutazioni sui mutamenti dell’assetto costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione (l. cost. n. 3 del 2001)*; documento presentato alla Conferenza Stato-Regioni del 29 novembre 2001.

fettività e vigenza nell'ordinamento. Il fenomeno metropolitano è stato considerato, in quest'ottica, prima di costituire un modello strutturale e funzionale di gestione degli interessi locali, un caso emblematico di politica pubblica volto a creare un sistema di rapporti istituzionali tendente a coniugare l'evoluzione dei processi sociali con la propensione degli attori pubblici e privati all'azione collettiva a livello locale (2).

(2) Sui temi delle politiche pubbliche con particolare riferimento alle dinamiche collettive locali, si legga D. CEROSIMO, G. WOLLEB, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali in Stato e Mercato*, 2001, n. 3, p. 369 e ss. A riguardo si potrebbe discutere di aree metropolitane come poteri che hanno una base organica di autonomia di secondo grado, in quanto costituita con frammenti organici di più ordinamenti autonomi diversi (Comune capoluogo e altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione economica, ambientale, sociale e culturale). Onde, i cd. ordinamenti autonomi vengono a rivestire la funzione di partecipare con altri ordinamenti alla costituzione di ordinamenti di secondo grado e cioè composti che, di volta in volta, costituiscono la base istituzionale dei vari poteri. Ecco come la territorialità e l'autonomia diventano fattori mediati degli ordinamenti composti che diventano attivi in funzione del potere. Sul punto G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, CEDAM, 1968, pp. 374-375. L'art. 23 del d.lgs. n. 267/2000 sottolinea come il solo modo di attuare l'autonomia sia proprio quello di rendere molteplici autonomie cooperanti nella determinazione dei poteri unitari (ad es. in tema di pianificazione o di programmazione territoriale). Tutto ciò fa pensare che una garanzia dell'autonomia sia raggiungibile e verificabile non tanto come la protezione di una sfera esclusiva quanto come la garanzia dell'effettiva partecipazione degli ordinamenti territoriali ai procedimenti, la cui realizzazione determina l'assunzione di interessi comprensivi di più interessi riferiti ad ordinamenti singoli. In proposito, è da segnalare come la letteratura sul governo delle aree metropolitane stia assumendo proporzioni considerevoli anche nella prospettiva di ricerca di nuove soluzioni di governo locale. Tra gli scritti più recenti, oltre quelli già evidenziati in nota, si segnalano i saggi di cui lo scrivente ha tenuto particolarmente conto: S. AMOROSINO, *La costituzione delle Città metropolitane in Italia: un percorso giuridico ad ostacoli*, in *I TAR*, 1991, p. 329 ss.; E. BALBONI, *L'area/Città metropolitana tra funzioni e finzioni*, in *Le Regioni*, 1997, p. 815; M. BASSANI, *Commento agli artt. 22 e 23 del D. lg. vo 18 agosto 2000 n. 267*, in AA.VV., *Testo unico degli enti locali*, I, Milano, Giuffrè, 2000 p. 323 ss. con ampia bibliografia ivi citata; S. BELLONIA, *Il governo metropolitano e i problemi di Roma capitale della Repubblica*, in *Riv. Giur. Edil.* 1998, II, p. 133; S. CASSESE, *Il processo di riforma comunale in Italia (1960-1980)*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 763 ss.; N. D'AMATI, *Aspetti finanziari dell'area metropolitana*, in *Riv. dei Tributi Locali*, 1992, p. 349; F. DELLO SBARBA, *Organizzazione funzionale o strutturale delle aree metropolitane: modelli a confronto innanzi alla Corte Costituzionale*, in *Giur. Costituz.*, 1997, p. 2603; G.D. FALCON, *La Città metropolitana della l. 142/1990: il caso di Venezia*, in *Le Regioni*, 1994, p. 36 ss.; M. IMMORDINO, *Aree metropolitane e autonomia comunale: un difficile equilibrio*, in *Le Regioni*, 1998, p. 163; C.L. KUSTERMAN, *Autonomia comunale, tassatività degli enti territoriali e istituzione delle aree metropolitane in Sicilia*, in *Giur. Costituz.* 1997, p.

Da sempre, infatti, le aree metropolitane hanno rappresentato, soprattutto per sociologi ed economisti, nuovi paradigmi interpretativi dei processi di sviluppo delle politiche sociali, nonché osservatorio privilegiato nella lettura di politiche territoriali votate ai problemi del mercato e dello sviluppo economico integrato e funzionale.

L'idea di fondo del fenomeno trova la sua naturale genesi nel termine "metropoli" (città madre) che sta a significare l'esistenza di un insediamento urbano a spiccata vocazione egemone rispetto al territorio circostante "con caratteristiche di alta urbanizzazione e concentrazione insediativa, e di elevata dinamica territoriale" ⁽³⁾, basata sulla capacità di sviluppare una progettualità locale di tipo economico-sociale che tragga, altresì, vantaggio dagli strumenti di sostegno offerti a questo fine dai livelli istituzionali superiori. Uno dei segni distintivi del fenomeno

2610; A. MAGRO, M. PIREDDA, *Materiali sull'attuazione della riforma delle autonomie locali*, Vol. III: *Itinerari bibliografici*, coordinamento di G. MELONI, *Quaderni-17*, Milano, 2000, p. 55 ss.; A. MARZANATI, *Quale soluzione per le aree metropolitane? (osservazioni a margine del d.d.l. 1388 approvato dal Senato)*, in *Amm. it.*, 1998, p. 867; F. MERLONI, *Servizi pubblici e aree metropolitane (enti locali)*, in *Le Regioni*, 1997, p. 825; *Id.*, *Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, in *Le Regioni*, 1994, p. 7 ss.; *Id.*, *Aree e governi metropolitani*, in *Annuario del governo locale, 1999-2000*, Barcellona, 2000, p. 1 e ss.; L. OLIVIERI, *Commento agli artt. 22 e 23 del D. lgs. 18 agosto 2000 n. 267*, in *AA.VV.*, *Commento al Testo Unico in materia di ordinamento degli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2000, p. 153 ss.; G. PASTORI, *Aree metropolitane*, in *D. disc. pubbl.*, I, Torino 1987, p. 381 ss.; F. PIZZETTI, *La nuova autonomia dei Comuni e delle Province nella legge 265 del 1999*, in *Le Regioni*, 1999, p. 627 ss.; C. POIDOMANI, *I servizi nelle aree metropolitane*, in *Comuni d'Italia*, 1991, p. 535; A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enc. Diritto*, Agg., III, Milano, 1999, p. 360; G. PERICU, *L'assetto istituzionale delle aree metropolitane in Il nuovo governo locale 1991*, n. 1, p. 94 ss.; P. RAGO, *Autonomia comunale e area metropolitana in Sicilia (nota a Corte Costituzionale 30 luglio 1997 n. 286)*, in *Riv. Amm.*, 1997, p. 1108; G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, II ed., Milano, Giuffrè, 2000, p. 397 ss., con ampia bibliografia aggiornata sull'argomento; E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in *La dimensione metropolitana* a cura di G. MARTINOTTI, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 299 ss.; P. URBANI, *Il problema del governo metropolitano*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2000, p. 273; L. VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 1997, p. 831; G. VESPERINI, *Le Regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2000, p. 1629 ss.

(3) Così P. URBANI, *Voce Aree metropolitane*, in *Enc. del dir.*, vol. V, Milano, 2000, p. 111 ss.

metropolitano sta, pertanto, nel suo carattere funzionale, teso a trasformare la concentrazione di funzioni economiche, sociali e pubbliche in un processo di interazione tra i diversi attori giuridici ed economici legati ad attività strategiche di governo locale.

Riconoscere e valorizzare il ruolo delle aree metropolitane significa, quindi, collocarle in un ambito istituzionale dove la complessità del bilanciamento e dell'equilibrio degli interessi pubblici locali comportano specifici problemi di governo ⁽⁴⁾.

Per le ragioni appena esposte, la scelta di affrontare lo studio delle aree metropolitane ha posto alcuni problemi preliminari di qualificazione giuridica e di metodo della ricerca.

Vi è, infatti, tanto nell'ordinamento italiano delle autonomie locali, quanto in quelli di Paesi dove i fenomeni "metropolitani" si sono da tempo verificati ⁽⁵⁾ nella loro imponenza, una certa

(4) Sul tema, oltre a E. ERCOLE, *Il fenomeno metropolitano in Italia: 1951-1991 in Amministrare*, 1996, n. 2, pp. 195-196, si vedano G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 48-50. Il concetto di metropoli costituisce un logico sviluppo del termine "città", "comunemente concepita come porzione del territorio ad alta densità insediativa caratterizzata da un'edificazione intensa e compatta, sviluppatasi durante le prime fasi dell'urbanizzazione industriale intorno ad un centro storico preesistente". Così E. ERCOLE, *Il fenomeno metropolitano*, cit., p. 196 il quale aggiunge come "la città sia il luogo della convergenza degli scambi, dei flussi di persone e di beni, di informazioni, a cui sono connesse le funzioni direzionali, di gestione e di rappresentanza di una porzione di territorio che fa capo alla città". Per un profilo storico a riguardo, è sufficiente il rinvio al contributo di G. MARTINOTTI, *Le aree metropolitane: introduzione*, in *Amministrare*, 1996, n. 2, pp. 165-168.

(5) La presenza di diversi modelli istituzionali "metropolitani" adottati nei maggiori Paesi della Comunità Europea dimostra la varietà delle problematiche di integrazione socio-economica e giuridica esistente da Paese a Paese. Ciò è il frutto delle diverse evoluzioni degli ordinamenti costituzionali e dei sistemi dei poteri locali in quanto soggetti alle numerose variabili (territoriali, economiche, politiche e istituzionali). L'esperienza europea metropolitana degli ultimi anni delle grandi città come Londra, Parigi, Barcellona, Madrid e Berlino ha dimostrato, tra l'altro, come "tutte le forme di governo, risultato di azioni d'ingegneria istituzionale, anche le autorità metropolitane soffrono di un difetto di legittimazione politica relativa alla rappresentanza degli interessi delle collettività amministrate, essendo in realtà, superata una certa soglia, soluzioni organizzatorie "artificiali", giustapponendosi sugli originari confini amministrativi degli enti elettivi primari". Così P. URBANI, *op. ult. cit.*, p. 112 e ss., ad un archetipo metropolitano di tipo accentrato dove si presenta forte il peso dello Stato centrale (Francia e Gran Bretagna) si contrappongono modelli di amministrazione metropolitana votati a promuovere forme di coordinamento pattizio tra enti locali (soprattutto Spagna e Italia). Al centro dello scenario europeo è sempre stato posto il problema della ricerca di un adeguato spazio da assegnare al governo metropolitano in maniera tale da

difficoltà ad individuare le coordinate strutturali e funzionali di questa nuova formazione di governo locale.

In tale quadro, la previsione dell'area metropolitana costituirebbe una peculiare attuazione dell'art. 5 della Cost., in quanto volta a creare una risistemazione della relazione tra ordinamenti territoriali e poteri in maniera tale da elevare i primi a sistemi istituzionali capaci di promuovere l'unitarietà funzionale ed operativa del potere locale. Ciò può avvenire proprio attraverso il fenomeno dei governi metropolitani, destinato ad introdurre forme di cooperazione tra ordinamenti comunali su base paritaria, al di fuori di vincoli sostanziali di supremazia di un ordinamento rispetto all'altro. La forza della realtà metropolitana è tale da trasformare l'autonomia territoriale in autonomia funzionale

garantire l'equilibrio dei poteri tra livelli di governo sia all'interno dell'area metropolitana che all'esterno di tale area, nei contesti dei territori più ampi come le Regioni, i Länder e le Comunidades. L'attenzione degli ordinamenti costituzionali si è maggiormente appuntata sulla ricerca di soluzioni strutturali e funzionali. Mentre nelle prime si è inciso sulla struttura dei livelli di governo esistenti (Regione, Comune centrale, Comuni confinanti) con il preciso scopo di conformare gli assetti territoriali alla dimensione metropolitana interessata (processo di fusione tra enti o assorbimento nell'ente di maggiore dimensione di quelli minori appartenenti alla medesima categoria), con le soluzioni funzionali si è cercato di ridistribuire le funzioni tra i diversi livelli di governo locale esistenti, cercando di mantenere inalterate le strutture, favorendo, nel contempo forme associative o di cooperazione regolate da accordi amministrativi tra enti dello stesso livello (è il caso di Lisbona o quello di Londra dopo l'abolizione del Greater London Council). Sul punto ampiamente P. URBANI, *Voce Aree metropolitane*, cit., p. 113. Per una panoramica sui problemi delle aree metropolitane straniere si vedano le opere di F. MERLONI, *Aree e governi metropolitani in Annuario del governo locale, 1999-2000*, Barcellona, 2000, 1; P. URBANI, *Pianificazione urbanistica ed esasperazione del "laissez faire" in Inghilterra e negli Stati Uniti*, in *Economia pubblica*, 1972, n. 5/6, p. 5 ss. Sull'abolizione dell'autorità metropolitana di Londra, P. YOUNG, *Metropolis R.I.P.*, in *The political quarterly*, 1986, p. 2 ss. Sui modelli originariamente adottati in Germania e preordinati a garantire l'equilibrio tra livelli di governo centrali e locali (Länder), G. SCIULLO, *Rapporto sulle aree metropolitane della Repubblica Federale Tedesca*, in *Quaderni regionali*, 1985, p. 1459 ss.; R. FERRARA, *Esperienze e prospettive del governo delle aree metropolitane nella Repubblica Federale di Germania*, in *Nomos*, 1990, n. 4, p. 7 ss.; F. PALERMO, *Germania ed Austria. Modelli federali e bicamerali a confronto*, Trento 1997, p. 63 ss.; A. GERN, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, 1994, p. 21 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amministrare*, 2001, n. 3, p. 474. Sulle questioni inerenti le grandi aree metropolitane statunitensi, si consulti V. OSTROM, R. BISH ed E. OSTROM, *Il governo locale negli Stati Uniti* (Centro Studi Fondazione Olivetti), Milano, 1984 e ivi ampia bibliografia.

e stabilire, così, un equilibrio tra l'esclusività dell'ordinamento del Comune capoluogo e la cooperazione con gli altri ordinamenti territoriali legati al primo da rapporti di stretta integrazione sociale, economica e giuridica ⁽⁶⁾.

Diviene centrale, pertanto, dare una prima ricostruzione dogmatica e scientifica del fenomeno, nella considerazione della estrema relatività del concetto, suscettibile di continue rivisitazioni a seconda dei contesti socio-economici ed urbanistici in cui ci si imbatte. In questo contesto, l'evolversi dei moltiplicatori dello sviluppo economico tende a trasformare l'area metropolitana in una forma urbana tipica delle società ad economia avanzata che si identifica più come sistema economico-funzionale e che come un'unità insediativa demografico-edilizia. Ciò fa sì che le dimensioni sia territoriali che demografiche siano molto più ampie e i confini fisici appaiano più sfumati rispetto a quelli delle città e dell'area urbana. La conseguenza di tale rilievo è che le funzioni tipiche dell'area sono più numerose e complesse e, soprattutto, ciò che caratterizza l'area metropolitana è così la presenza di rapporti di interrelazione e interdipendenza tra le diverse attività e funzioni insediate nel suo ambito ⁽⁷⁾. Ma, al di là delle precisazioni terminologiche e teoriche, l'idea di area metropolitana trova le sue radici in connotazioni reali empiricamente osservabili che affondano nella nuova morfologia territoriale e sociologica delle società ad economia avanzata.

Il tema delle aree metropolitane e delle funzioni di vasta area rappresenta, quindi, uno degli argomenti più discussi e contrastati delle politiche istituzionali soprattutto in relazione al quadro normativo che ne è derivato. In un momento storico-politico come quello attuale, impegnato nella soluzione dei problemi delle conurbazioni nonché nella ricerca di adeguati equilibri socio-economici e funzionali tra centri di grandi dimensioni e poli-

(6) Il problema dell'autonomia con particolare riferimento a quella territoriale costituì l'oggetto di un famoso studio che ancora oggi si dimostra attuale nella sua impostazione teorico-dogmatica. Mi riferisco a S. ROMANO, *Autonomia in Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Treccani, 1947, p. 14 ss.

(7) L'acuta riflessione è di E. ERCOLE, *Il fenomeno metropolitano*, cit., spec. p. 197 ss.

funzionali e centri minori, il dibattito sulle aree metropolitane torna ad assumere dimensioni di grande interesse ed attualità. Affacciatesi nella sfera istituzionale con la legge di riforma delle autonomie locali (l. 8 giugno 1990, n. 142), dopo aver giaciuto per anni nelle mere teorizzazioni dei cultori della materia e dei politici, i sistemi dei governi metropolitani si impongono oggi all'attenzione delle politiche di governo locale come una possibile soluzione flessibile che consente un ordinamento differenziato idoneo a costituire nuovo livello di governo con un suo ambito territoriale, una sua struttura organizzativa e una sua gamma di funzioni. Più in particolare, il sistema governativo delle funzioni di area vasta nelle aree metropolitane si caratterizza, principalmente, nell'ottica del legislatore, per un'azione dinamica a tutto campo che coinvolge compiti e funzioni di tipo strategico, dando luogo ad un governo di tipo progettuale dalle realtà assai complesse e trainanti per l'economia nazionale. In questi termini, l'area metropolitana si presenta come una nuova "dimensione" caratterizzata da uno specifico dinamismo economico-sociale che travalica i confini territoriali, creando le premesse per concrete strategie di sviluppo locale che richiedono di essere verificate all'interno di una rete di relazioni statali, regionali ed internazionali. In sostanza, il sistema di governo metropolitano, visto nella sua capacità di porre interrelazioni fra realtà urbane diverse ma legate da fenomeni di dipendenza socioeconomica e funzionale, è destinato a configurarsi come l'ente plurifunzionale volto al riordino, alla razionalizzazione e alla concentrazione strategiche delle funzioni statali e regionali.

Per queste ragioni, nella tendenza a utilizzare queste forme di organizzazione "funzionale" di governo locale, l'ordinamento italiano, superando il concetto di area metropolitana come mero ambito territoriale ed identificandolo, invece, come luogo di innovazione e trasformazione socio-economica, ha voluto necessariamente aprirsi ad esperienze da più tempo consolidate presenti in altri Paesi europei. Qui il fenomeno del riordino territoriale è da sempre l'espressione di una complessa pianificazione di politiche pubbliche volta a costituire una rete coerente di misure istituzionali, organizzative, contabili, finanziarie tese ad armo-

nizzare vantaggi economici e flessibilità organizzative.

Su questa scia, gli ultimi decenni hanno fatto registrare in Italia un profondo cambiamento degli assetti politico-amministrativi dei governi locali. Questo processo è in gran parte il risultato sia di una serie di fattori esterni come la globalizzazione, la crescente interdipendenza economica, la conoscenza di nuove tecnologie di informatizzazione, sia la conseguenza dei notevoli cambiamenti interni all'amministrazione come il riordino delle strutture amministrative, la privatizzazione dei servizi pubblici, il ruolo del singolo nel processo di rinnovamento e di avvicinamento dei rapporti Stato-società. Tutti elementi, questi, che contribuiscono a caratterizzare l'ambiente in cui operano i governi locali nella continua ricerca del miglioramento dei servizi all'utente, attraverso lo strumento di mediazione degli interessi sociali con la mutevole natura dello Stato moderno e del suo polimorfismo organizzativo e funzionale.

Una siffatta impostazione colloca gli enti locali in una logica funzionale dove l'organizzazione economico-produttiva dei servizi pubblici locali tende a rispondere, in termini efficientistici, alle esigenze manifestate dalla collettività.

La tradizionale visione dell'ente locale come soggetto istituzionale coordinatore dei servizi pubblici nell'ambito del rapporto Stato-istituzione e cittadino viene ad essere soppiantata da un nuovo modello di organizzazione locale, flessibile, più funzionale nel raggiungimento degli obiettivi delle politiche pubbliche ed economiche ma, nello stesso tempo, maggiormente votato a confrontarsi con la collettività amministrata, nell'ottica dell'instaurazione di quei processi democratici che introducono la sovranità popolare nel governo locale.

L'idea di istituire i governi metropolitani risponde sicuramente alla logica della produttività dei servizi, della crescita economica che procede ad unificare le finalità specifiche dei diversi "soggetti" locali all'interno delle collaborazioni urbane su base territoriali, aprendo, nel contempo, alla cd. "sovranità sociale".

Nella sua accezione più pura, il termine 'governo metropolitano' rinvia a specifici modelli istituzionali di governo, caratte-

rizzati da significative aree di competenza, da una base territoriale a destinazione vincolata (la stretta integrazione dei territori in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, alle relazioni culturali).

Come accennato, l'idea di istituire tali strutture nasce dalla constatazione della necessità di realizzare una determinata corrispondenza funzionale tra sistema istituzionale urbano e sviluppo economico-sociale dei territori⁽⁸⁾.

In pratica, la necessità di una stretta connessione tra fenomeno dell'urbanizzazione e sistema di sviluppo economico e sociale ha imposto un nuovo modo flessibile ed armonico di concepire i rapporti funzionali e reciproci dei territori limitrofi di una determinata area urbana.

Gran parte della letteratura, soprattutto straniera, mette in rilievo l'efficacia della soluzione amministrativa delle aree metropolitane, argomentando "sull'efficienza della produzione di un certo numero di servizi prodotti da grandi unità amministrative, in quanto basati sullo sfruttamento delle economie di scala consentite da un territorio più ampio e da una popolazione più numerosa"⁽⁹⁾.

Come si potrà notare, le motivazioni a sostegno degli assetti amministrativi dei governi metropolitani, oltre ad assumere carattere politico e sociale, tendono a rivestire principalmente connotazioni "funzionalizzate" in quanto destinate a caratterizzare,

(8) C. LEFEVRE, *Governi metropolitani e governance nei Paesi occidentali*, in *Problemi di Amministrazione Pubblica, Riv. Trim. del Forzez*, Il Mulino, 1999, n. 3, p. 323 ss. Sul tema della nuova morfologia sociale dell'area metropolitana e, più in generale sul fenomeno dei governi metropolitani dal punto di vista sociologico ed economico, E. ERCOLE, *Il fenomeno metropolitano in Italia*, cit. spec., p. 195 ss.; G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 48-50.

(9) C. LEFEVRE, cit. p. 322, e *Id.*, *Analyse comparative des insitutions d'agglomerations dans les pays industrielles*, relazione DATAR, Parigi, 1993, *passim*; K. NEWTON, *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size effectiveness and democracy in local government*, in *Political Studies*, 1982, *passim*. Per un'analisi critica sul problema del fallimento delle riforme istituzionali delle aree metropolitane imposte dall'alto senza un fattivo approccio dal basso e costitutivo di un maggiore flessibilità, volontarietà e collaborazione nell'azione pubblica collettiva, M. KEATING, *Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and public choice* in D. JUDGE, G. STOKER e H. WOLMAN *Theories of urban politics*, Londra, Sage 1994, *passim*.

sotto il profilo dell'efficienza, l'attività amministrativa di un soggetto istituzionale preposto alla cura e al coordinamento di servizi e funzioni pubbliche rivolte al grande pubblico.

In questo contesto, il modello metropolitano presenta delle caratteristiche peculiari che ne fanno un ente locale a sé stante dalle competenze multiple e finalizzate, dalla forte autonomia finanziaria, dalla funzionalità interconnessa dei territori.

Se da questa analisi introduttiva, necessariamente essenziale, si può trarre una rappresentazione sufficientemente chiara ai fini della presente analisi, occorre, dunque, chiedersi se, soprattutto a partire dall'ultimo decennio, si è in presenza di un "fenomeno metropolitano" di difficile definizione sotto il profilo istituzionale ed amministrativo. È vero che le aree metropolitane sono andate progressivamente formandosi come risposta istituzionale ai continui fenomeni abnormi d'insediamento diffuso sul territorio in termini economico-produttivi e sociali.

C'è da chiedersi nondimeno, a questo punto, se la nuova disciplina normativa sia sufficiente alla riorganizzazione ed al riassetto delle competenze dei livelli di governo locali nell'ottica di una armonica coesistenza di interessi finalizzata al miglior perseguimento degli obiettivi pubblici. Tutto dipenderà dalla concreta operatività delle strutture e dai reali rapporti collaborativi ed istituzionali che i governi metropolitani saranno in grado di instaurare nell'ambito delle interrelazioni tra sistema istituzionale urbano ed esigenze economico-sociali del territorio "integrato".

Sotto tale angolazione, le nuove aree metropolitane dovranno affrancarsi dalla loro ambigua posizione istituzionale e sviluppare le funzioni normative già individuate sulla base delle esigenze reali economiche e sociali per abbandonare la logica della contrapposizione interna e abbracciare quella della leale collaborazione e cooperazione già operante a livello di strutture governative superiori⁽¹⁰⁾.

Solo in questo senso si potrà conferire funzionalità ed effetti-

(10) E. CASETTA, *L'istituzione delle aree metropolitane*, in *Diritto Amministrativo* 1994, pp. 3-4.

vità all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi nelle grandi aree urbane ⁽¹¹⁾ nell'ottica della creazione di un'amministrazione "prestazionale" capace di offrire una soluzione accettabile sia dei problemi legati al pluralismo organizzativo ed istituzionale dei governi locali, sia di quelli relativi ad un ordinato assetto organizzativo delle principali aree urbane.

3. Ricerca e sue implicazioni. Più di una ragione per avviare il processo di costruzione istituzionale delle aree metropolitane fra integrazione socio-economica ed interrelazioni funzionali

Dalle riflessioni condotte si ricava che molti sono i punti di riferimento per affrontare il tema delle aree metropolitane. Da un lato, si tratta di procedere all'inquadramento costituzionale dei governi metropolitani. In primo luogo, quindi, andrà accertata la natura giuridica delle aree metropolitane nel quadro costituzionale vigente e nella prospettiva del cd. regionalismo "autonomistico" così come delineato nel recente testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000). E proprio qui che tale discorso finisce per confluire sia sul versante dei rapporti Stato-Sistema delle autonomie, sia su quello dei sistemi di relazioni presenti nell'ambito dello stesso governo locale. Sullo sfondo della problematica collocata in primo piano si profila, infatti, il tema più generale degli equilibri tra sfera decisionale regionale e centro decisionale dei territori metropolitani, tenuto conto del peso rivestito dai rapporti tra Regioni e modelli di governo metropolitano nella ricostruzione del sistema delle organizzazioni autonomistiche di origine costituzionale. E se si considera l'importanza che l'istituzione delle aree metropolitane riveste per il corretto funzionamento delle sinergie e delle interrelazioni culturali, sociali, economiche dei territori interessati, l'orizzonte del ragionamento potrebbe divenire ancora più ampio, comprendendo, addirittura, alcune riflessioni sulle diverse letture possibili dei

(11) G. ROLLA, *Diritto degli enti locali. Profili istituzionali*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 81.

governi metropolitani come momento di sintesi tra componenti sociali, economiche e culturali nel contesto dell'attuazione dei superiori principi costituzionali del decentramento, della specialità, della flessibilità e, non ultimo, della funzionalità amministrativa.

Si acquisiranno, così, elementi utili per valutare se le attuali strutture politico-istituzionali metropolitane saranno in grado di costituire una base di valori democratici prima ancora che giuridici sulla quale procedere per individuare i confini della tanto anelata riforma istituzionale federalista.

In Italia, in tempi relativamente recenti, l'associazionismo strutturale e funzionale tra governi locali si è aperto a più estesi orizzonti, rivolgendo il proprio impegno alla realizzazione costante di interessi che non si esauriscono nella cerchia pur vasta dei soggetti aderenti, ma investono, sia pur di riflesso, la collettività generale: la rigida separazione di competenze tra enti locali ha ceduto il passo all'integrazione "pubblica", alle interrelazioni, al cd. collaborazionismo funzionale-economico tra strutture di governo.

Già nel 1961, infatti, sono presenti tutti gli elementi per poter dar vita ad ordinamenti differenziati delle aree metropolitane in Italia in quanto matura, sotto il profilo istituzionale, la convinzione che occorresse un'adeguato riassetto del territorio e dei servizi pubblici, dai trasporti all'ambiente, riorganizzazione che "più di ogni altra cosa avrebbe dovuto persuadere sulla strada della completa frammentazione, e quindi anarchia, nell'amministrazione delle aree metropolitane e dell'urgenza di studiare per queste ultime una qualche forma di governo locale unitario"⁽¹²⁾.

Esiste, cioè, un forte nesso di inscindibilità tra razionale organizzazione multicentrica degli insediamenti urbani ed organizzazione produttiva dei servizi pubblici tale da convertire il sistema socio-economico da sistema imperniato sul semplice svi-

(12) E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta* (1956-1996) in AA.VV., *Le aree metropolitane*, in *Amministrare*, 1996, n. 2, pp. 275-276.

luppo industriale e sull'espansione della cultura urbana in sistema capace di produrre nuovi modelli di urbanizzazione e di aggregazione territoriale più idonei a pianificare e favorire una localizzazione flessibile degli insediamenti produttivi e residenziali. A riguardo, uno dei principali argomenti a favore della costituzione delle strutture governative metropolitane è quello di realizzare una sintesi ed un *continuum* funzionale-strutturale tra sistema istituzionale urbano e conseguente sviluppo economico e sociale del territorio.

L'ispirazione "filosofica" che è alla base delle politiche dei governi metropolitani inizia a fondarsi, quindi, su un progetto unitario che persegue l'obiettivo di attivare forme di coordinamento dei diversi soggetti pubblici territoriali nell'esercizio delle rispettive competenze, così da recuperare condizioni di equilibrio socio-economico, culturale ed urbanistico all'interno dell'area⁽¹³⁾.

Dalle considerazioni menzionate sono possibili una pluralità di paradigmi di lettura e di reti interpretative entro cui si dipanano precise strategie progettuali e programmatiche in materia.

Va innanzitutto sottolineato che, visto in questi termini, il fenomeno metropolitano ha costituito oggetto di attenzione sotto diversi profili disciplinari. Sotto il profilo socio-economico si è innestato il problema delle interrelazioni funzionali tra i territori, sotto quello urbanistico si è posto il problema dei progetti di ridisegno dei confini territoriali e geografici, mentre gli studi urbanistici e socio-economici hanno concentrato la loro attenzione sul tema del governo metropolitano come modello differenziato e derogatorio delle politiche locali emergenti dal quadro normativo vigente per le autonomie locali⁽¹⁴⁾.

Negli ultimi anni sessanta, la questione delle aree metropolitane prende corpo e si impone agli studiosi della scienza giuridica e politica come esigenza di razionalizzazione territoriale e socio-economica che l'Italia aveva ereditato fin dalla sua unifica-

(13) Va segnalato a tal proposito il pensiero di G. PASTORI, Voce *Aree Metropolitane* in *Digesto Pubbl.*, I, cit., p. 382 e ss.

(14) Sul punto P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, CEDAM, 1988, p. 46.

zione amministrativa e che avrebbe lasciato insoddisfatta per tutto il ventesimo secolo, contraddistinguendosi in maniera negativa rispetto agli sviluppi dei governi delle grandi metropoli dei Paesi dell'Europa nord-occidentale. In questo contesto politico-economico, gli enti locali sono chiamati ad affrontare problemi sempre più ampi e complessi in materia di erogazione di servizi pubblici alla collettività organizzata. Nello stesso periodo temporale il numero dei Comuni cresce sensibilmente arrivando a ottomila contro i settemilacentotrenta del 1931. I Comuni devono così fronteggiare, con mezzi, risorse umane e disponibilità finanziarie inadeguate una situazione anomala ed eccezionale quale la crescente domanda collettiva di erogazione di servizi pubblici e di realizzazione di attività pubbliche. Mentre nei Comuni di vaste dimensioni si tenta di rimediare alla palese inefficienza burocratica con l'istituzione della circoscrizione e, quindi, con l'utilizzo di una formula di attuazione del decentramento organizzativo, le azioni e gli interventi dei Comuni di minor densità di popolazione si propongono, nel contesto di formule istituzionali associative (ad es. i consorzi), quale elemento di razionalizzazione e di efficienza dell'azione amministrativa. In definitiva, il problema delle dimensioni dell'ente territoriale locale fa sentire tutto il suo peso nel richiamare l'attenzione dei governi locali ad attuare forme di politiche pubbliche votate alla programmazione negoziata e alle istanze associative tra enti.

Per queste ragioni, emerge la necessità di prevedere e realizzare nuove forme associative e collaborative tra più enti locali territoriali, tendenti a valorizzare il miglioramento dei servizi, anche attraverso l'attuazione del principio di economicità che, nella fattispecie, investe il contenimento delle spese. A riguardo, l'orientamento da seguire per la soluzione dei problemi dei vasti fenomeni metropolitani è quello di affidare alle comunità interessate un ruolo centrale nella politica del dialogo socio-economico, cercando di valorizzare nel contempo lo strumento tecnico proprio dei livelli decisionali di governo locale: le attività di collaborazione associativa nella programmazione negoziata. L'enfasi dell'adozione di strumenti di concertazione nelle politiche di governo locale porta, in sostanza, le istituzioni locali,

nei successivi anni settanta, a ricoprire il ruolo di garanti e di ispiratori di una visione “neocorporativa” dello sviluppo “funzionale”, culturale e socio-economico dei territori interessati, tanto che le Regioni varano piani territoriali e socio-economici di “area vasta”, entro cui affrontare in maniera specifica i problemi di riassetto e di sviluppo delle aree interessate delle singole Regioni ⁽¹⁵⁾. In relazione a ciò, i problemi connessi al riordino territoriale si identificano, conseguentemente, nel problema della costituzione delle aree metropolitane, tanto da cogliere nel regime speciale da introdurre nelle aree suddette il principale fattore “di razionalizzazione territoriale infra-regionale complessiva perché, modificando la circoscrizione del livello intermedio (metropolitano-provinciale), si modificano necessariamente almeno le circoscrizioni analoghe confinanti (provinciali), con o senza istituzione di nuove Province” ⁽¹⁶⁾. In

(15) Sui temi più recenti e generali inerenti i patti territoriali e dei contratti di area nelle realtà locali, si segnala la bella monografia di G.M. ESPOSITO, *La nuova organizzazione amministrativa dell'intervento pubblico. Procedura della programmazione economica*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 76 ss., che fa seguito a quella più generale che lo stesso autore ha dedicato allo studio dei rapporti tra autorità e consenso nell'amministrazione pubblica e dal titolo “*Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*” Napoli, ESI, 1999, p. 176 ss. L'autore, nel primo lavoro, definisce il patto territoriale “una quarta categoria di accordo della programmazione negoziata, introdotta per effetto dell'art. 8, legge 8 agosto 1995, n. 341 che ha aggiunto all'art. 1, legge n. 104 del 1995 le disposizioni di cui alle lettere e-bis ed e-tris”. In pratica, secondo la definizione legale che viene offerta, il patto costituisce “l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94) 1835 del 29 luglio 1994 dalla Commissione dell'Unione Europea. Posto tale quadro, rappresenta dato acclarato quello secondo cui la dimensione dell'ente territoriale locale sia connaturata alle esigenze di buon andamento specificato nella frequente ricerca di forme istituzionali associative e collaborative tra enti. Più in particolare, sul problema dimensionale e sulle enormi diversità operative ed organizzative esistenti in rapporto all'ampia differenziazione dimensionale, F. LONGO, *Collaborazioni tra enti locali nella logica della economicità dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 13.

(16) E. ROTELLI, *op. ult. cit.* p. 278 il quale continua affermando che “per la sua inconsistenza funzionale, rispetto al Comune capoluogo e alla Regione, sembrava proprio la Provincia l'ente meno in grado di offrire resistenza ad una incisiva revisione territoriale (anche se erano essenzialmente provinciali l'amministrazione statale periferica e l'organizzazione partitica)”. Lo avrebbe confermato indirettamente, negli anni Novanta, la istituzione di nuove Province (anche in aree metropolitane).

pratica, si opera in profondità per ripensare a tutto campo le ragioni di una razionalizzazione territoriale che non si arresta alla soluzione dei problemi economici e sociali dei territori (riduzione delle risorse a disposizione dello Stato sociale, costo crescente delle amministrazioni pubbliche, scarsità delle risorse economiche a disposizione degli enti locali) ma si estende a ridisegnare un progetto riformatore delle articolazioni territoriali su tre livelli strettamente interconnessi: quello istituzionale, quello amministrativo, quello delle autonomie locali.

Ciò in quanto, i problemi connessi al riordino strutturale territoriale non hanno solo rilevanza urbanistica ma presentano un marcato aspetto socio-economico che trascende la singola e specifica riorganizzazione comunale per abbracciare ambiti sovra-comunali di interessi "estesi", a valenza e considerazione unitari, la cui realizzazione è connessa, inscindibilmente, alle esigenze di efficacia, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Solo per questa strada, si creano i presupposti per assicurare un'ottica di razionalizzazione e di modernizzazione dentro la quale porre le basi per rispondere in maniera efficace all'evolversi e all'accrescersi, in quei tempi, della domanda di servizi pubblici.

Sulla scorta di tali premesse si registrano, così, le ulteriori spinte di aggregazione istituzionale per una gestione associata ed integrata dei servizi attraverso l'utilizzazione degli strumenti che la legislazione prevede. Eppure, nonostante le innumerevoli posizioni favorevoli ad una certa razionalizzazione territoriale infra-regionale di cui è parte integrante l'area metropolitana con la sua articolazione interna, si aggiungono voci partitiche di aperto dissenso sulla bontà dei meccanismi di coinvolgimento dei molteplici attori dello sviluppo territoriale (Regioni, Province e comuni). Il vasto processo di regionalizzazione, sviluppatosi a partire dagli anni settanta, non ha contribuito alla creazione di un sistema regionale delle autonomie locali capace di imporsi come riforma generale dell'amministrazione pubblica locale e momento di trasformazione "costituzionale" del volto delle istituzioni statali. Al contrario, tale "regionalizzazione" ha accen-

tuato l'estraneità del modello regionale dal sistema amministrativo locale, a causa di disarmonie e squilibri istituzionali che avevano alterato le rispettive identità e i reciproci rapporti.

Conseguentemente, fino a giungere agli anni ottanta, la realtà istituzionale italiana si caratterizza per ambiguità e contraddizioni, nel contesto della disciplina dei rapporti funzionali tra i diversi livelli di governo statale, regionale e locale, preoccupandosi più della dimensione quantitativa che qualitativa dei compiti e delle funzioni localmente attribuiti ⁽¹⁷⁾. Si impone, quindi, una riforma del governo locale tesa a compattare il sistema delle autonomie con l'avvenuto regionalismo, al fine di consentire una completa razionalizzazione territoriale compreso l'assetto delle aree metropolitane.

Ma, in buona sostanza, anche questa aspettativa va delusa.

Agli inizi degli anni ottanta, infatti, le Regioni si oppongono all'assetto territoriale delle aree metropolitane argomentando in parte sulla pretesa inconciliabilità tra pianificazione urbanistica e circoscrizioni degli enti ed in parte col sistema del diritto amministrativo tradizionale che tendeva ad identificare le collettività locali con le circoscrizioni esistenti, assunte come immutabili in un panorama costituzionale ancora troppo "conservatore".

Così, i tentativi di costituire dei governi metropolitani non sortiscono nessun effetto proprio in ragione della riluttanza regionale alla ridefinizione dimensionale delle comunità locali sulla base della valenza sovracomunale degli interessi pubblici locali. Alla necessità di attivare processi di "macroscopica" urbanizzazione di determinate aree, contrassegnate da una particolare crescita dei fattori demografici, economici ed industriali anche con riguardo ai profili di protezione ambientale, le Regioni cercano di ovviare con l'istituzione dei comprensori comunali quali organismi differenziati sul territorio costituiti, sia nella

(17) Si tratta, peraltro, "di una condizione di emarginazione con radici profonde nel sistema amministrativo in quanto risale alla nascita dello Stato unitario e alla scelta accentratrice allora compiuta sotto l'influenza del regime napoleonico, il cui modello di governo locale venne trapiantato nel Paese con la cd. "piemontesizzazione" dell'ordinamento amministrativo avvenuta con la legge Rattazzi del 1859". Così M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 30.

forma dei consorzi tra enti locali, sia nella forma di organi regionali periferici retti da un'assemblea composta interamente da rappresentanti eletti dalle assemblee degli enti territoriali minori, per far fronte all'inerzia del legislatore statale ad intervenire per un riassetto globale dei poteri locali. Più in particolare, i comprensori si propongono quali organismi di governo locale di decentramento regionale nei settori della pianificazione territoriale e della programmazione dello sviluppo economico-sociale e, in taluni casi, di gestione dei servizi a livello infraregionale ⁽¹⁸⁾.

Questa situazione, più che rappresentare una soluzione per le istanze di dimensione territoriale di ordine sovracomunale e sub-regionale, maschera in realtà l'incapacità del legislatore e delle forze politiche istituzionali di costituire un sistema di autonomia locale capace di "governare" e di risolvere i problemi delle conurbazioni metropolitane e delle connesse questioni economico-sociali. L'intervento delle politiche pubbliche e istituzionali si è così indirizzato verso un "insaccamento dei problemi, che si è tradotto in un approccio funzionale settoriale (trasporti, alloggi, istruzione) su porzioni limitate del territorio urbano, ben illustrato dall'espressione "metropoli per progetti" ⁽¹⁹⁾. In Italia, alla fine degli anni ottanta, pur in presenza di alcuni contingenti entusiasmi propositivi della dottrina nel definire l'assetto dei governi metropolitani ⁽²⁰⁾, si registra il fallimento delle riforme istituzionali delle aree metropolitane imposte dall'alto. Le ragio-

(18) Sulla questione dei comprensori quali nuovi organismi territoriali o enti di decentramento regionali deputati al governo di comunità locali, S. PALAZZOLO, *Rapporti fra Regioni e comprensori*, in *Nuova Rass.*, 1980, n. 13/14, p. 1180 ss.; F. PIZZETTI, *Gli Enti locali diversi dai Comuni e dalle Province*, in *Le Regioni*, 1975, p. 1105 ss.; C. LEFEVRE, *L'Italie: l'échelon intermédiaire introuvable*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 965, pp. 25-42; U. POTOTSCHNIG, *Il Comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 426 ss.; C. ROEHRSEN, *Le autonomie locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nuova Rass.*, 1980, n. 7-8, pp. 657-658; A. VITALE, *Riorganizzazione dei servizi locali con riferimento all'attuale Provincia*, in *Nuova Rass.*, 1978, n. 7-8, p. 891 ss.; F. STADERINI, *Le Province e i Comprensori*, in *Nuova Rass.*, 1977, n. 3, p. 272; D. DI GIOIA, *Una politica coordinata delle autonomie*, in *Nuova Rass.*, 1981, n.3-4, p. 282 ss.

(19) B. DENTE *et al.* *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano - Bologna*, 1990, p. 34 ss.

(20) E. ROTELLI, *cit.*, p. 278.

ni sono da ricondursi alla funzione centrale e attiva attribuita all'intervento delle politiche pubbliche nelle dinamiche dei governi metropolitani, la quale ha spesso impedito la costruzione dal basso dei nuovi soggetti istituzionali accantonando la ricerca del consenso collettivo nella predisposizione delle trasformazioni urbanistico-territoriali; consenso necessario per attivare sistemi di concertazione e partenariato istituzionale, sociale ed economico idonei ad uno sviluppo equilibrato e coerente delle politiche istituzionali locali nella gestione degli interessi sovra-comunali.

La flessibilità, la collaborazione, il volontariato sono gli elementi costitutivi di un'azione collettiva volta allo sviluppo democratico di un'istituzione che non rappresenta un dato di fatto inconfutabile ma qualcosa da costruire legittimandosi di continuo, parallelamente allo sviluppo dei processi culturali, sociali ed economici della collettività in espansione. Istituzione democratica e azione collettiva costituiscono due momenti dello stesso sistema ordinamentale che si costruisce e si evolve con il mutare degli elementi al suo interno in corrispondenza del mutare e dell'evolversi delle esigenze sociali ed economiche e degli interessi delle comunità rappresentate.

Ciò dà luogo ad una sorta di ricerca di armonizzazione tra territorio funzionale (quale risultava dalla esigenza di gestione degli interessi sovra-comunali) e territorio istituzionale (delle Comunità esistenti). Il confronto, le interazioni e le interrelazioni tra istituzioni e collettività sono considerate dal legislatore del '90, nella riforma del sistema delle autonomie locali, le ragioni di fondo della creazione degli enti metropolitani, nella speranza di addivenire ad un riassetto definitivo dei poteri locali, ispirato effettivamente ai principi del decentramento, della specialità e della funzionalità delle aree metropolitane.

I contenuti della riforma del '90 in materia di governo locale, nel contesto di una nuova stagione delle politiche istituzionali, si basano essenzialmente su una ridefinizione funzionale e strutturale delle aree metropolitane che si articola su quattro caratteristiche principali: 1) una forte legittimazione politica che deriva dall'elezione diretta dei rappresentanti politici; 2) un notevole

grado di autonomia organizzativa e finanziaria delle aree metropolitane rispetto sia ai livelli governativi superiori che delle Comunità locali di base; 3) significative aree di competenza funzionale, economica e d'interrelazione culturale e sociale; 4) una base territoriale "pertinente" che comprende l'area funzionale urbana. Quadro, questo, destinato a completarsi con interventi correttivi ed integrativi da parte del legislatore. Interventi puntualmente verificatisi con la riforma del 2000 (D.lgs n. 267/2000), di cui si dirà appresso.

4. *Analisi degli artt. 22 e 23 del d.lgs. n. 267/2000: obiettivi della riforma sulle aree metropolitane e principali elementi innovativi*

Con la legge n. 142 del 1990 nascevano le aree metropolitane nel nostro Paese. Veniva dato alle realtà locali la possibilità di sviluppare processi di integrazione economico-sociale nei territori interessati, al fine di realizzare un'omogenea e razionale distribuzione di funzioni e compiti nell'ottica del buon andamento e dell'efficienza dei servizi. Nonostante i buoni propositi, oggi, la scelta legislativa si è dimostrata fallace sia per gli aspetti operativi che per quelli culturali. Le amministrazioni hanno, infatti, rallentato i processi di delimitazione delle aree più per la difficoltà di capire i termini giuridici delle operazioni che per la concreta volontà di operare nel senso voluto dalla legge. Oltretutto, nella coscienza nazionale e in particolare in quella locale, non si è ancora consolidata la cultura della "funzionalizzazione economico-sociale dei territori delle grandi aree urbane", tanto che il legislatore ha dovuto prevedere, per la costituzione delle aree metropolitane, un procedimento complesso a più fasi, comprendente l'intervento sostitutivo governativo, previa consultazione delle Conferenze unificate di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/97, per i casi di inadempimento delle Regioni nell'esercizio delle loro funzioni in materia.

In particolare, gli artt. 22 e 23 del d.lgs. n. 267 del 2000 delineano l'esercizio integrato di funzioni e di servizi attraverso la determinazione organizzativa e funzionale delle aree metropoli-

tane e la possibilità di costituire, all'interno di essa, Città metropolitane ad ordinamento differenziato.

Più in particolare, la legge considera aree metropolitane le zone inclusive i territori dei Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e quelli legati a questi da una sorta di compenetrazione funzionale in ordine alle attività giuridico-economiche, ai servizi sociali e culturali e a quant'altro si ritenga necessario per favorire uno sviluppo unitario dell'intero territorio in senso lato. A queste aree, debbono poi essere aggiunte quelle previste dalle Regioni a statuto speciale (art. 22, comma 3 del d.lgs.n. 267/2000) nei propri statuti nell'ambito dei principi generali previsti dal d.lgs. n. 267 del 2000.

In definitiva, il testo unico, riproducendo integralmente le modifiche apportate all'art. 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142 dall'art. 16 della legge 3 agosto 1999, n. 265, prevede un complesso procedimento regionale di costituzione delle Città metropolitane comprendente una fase preparatoria e necessaria di delimitazione unilaterale dell'area metropolitana (art. 22, comma 2) seguita da una fase consequenziale ed attuativa di individuazione delle Città metropolitane, caratterizzata da iniziative e competenze ripartite fra più centri di governo locale (art. 23).

L'obbligatorietà della conclusione del procedimento di delimitazione regionale dell'area metropolitana è sancita dalla disciplina generale dei rimedi all'inerzia nella quale incorre la Regione con riguardo alla funzione di delimitazione territoriale dell'area nei centottanta giorni dalla proposta degli enti locali interessati. Accertata l'inadempienza regionale, il Governo, su conforme parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, invia una diffida ad adempiere entro un congruo termine alla Regione, trascorso il quale procede autonomamente alla delimitazione di che trattasi.

Con tale disciplina il legislatore ha voluto assicurare la necessità della costituzione di governi locali unitari comprensivi di una grande area urbana e di enti territoriali limitrofi ad essa legati da contiguità territoriale di sviluppo economico, sociale ed urbano. Il che conferma come la legislazione ordinaria imponga

la costituzione di aree metropolitane attraverso un procedimento formale di costituzione affiancato da un eventuale subprocedimento sostitutivo preordinato alla realizzazione definitiva delle aree. Al procedimento di delimitazione territoriale delle aree metropolitane si collega, in via eventuale, il procedimento di costituzione delle Città metropolitane ad ordinamento differenziato. I commi 2 e 3 dell'art. 23 ne dettano una specifica disciplina, delineando un procedimento complesso in cui intervengono gli enti locali interessati la cui proposta di istituzione è sottoposta ad uno speciale *referendum* a cura di ciascun Comune partecipante. Le altre norme "procedimentali" (commi 4-5-6 dell'art. 23 della legge) dettano disposizioni generali sulla configurazione funzionale e territoriale delle Città metropolitane. Tuttavia, è agevole notare come qui il principio di autonomia locale trovi il suo limite nella preliminare considerazione di un esercizio integrato ed istituzionalizzato di funzioni distribuito tra grandi aree urbane e Comuni limitrofi e finalizzato allo sviluppo economico e sociale dell'intera area interessata. E ciò in forza della finalità ultima, che ha ispirato sia il costituente che il legislatore degli ultimi anni, di assicurare, ogni volta che sia possibile, l'esercizio delle funzioni pubbliche in modo diretto dalle comunità territoriali interessate: l'immedesimazione dei cittadini nel riordino delle comunità sociali territoriali come presupposto della prosimità delle istituzioni rispetto alla collettività (una sorta di sistema ordinamentale democratico di tipo "circolare" e a sussidiarietà "integrata" in cui le istituzioni penetrano nella comunità e sono a loro volta penetrate da quest'ultima).

5. *La natura giuridica delle Città metropolitane: riflessioni sulla "costituzionalizzazione" di un nuovo paradigma pubblico locale ad autonomia "differenziata" e "funzionale": progetti e premesse per un diritto pubblico delle autonomie*

Prima della recente approvazione della legge di modifica costituzionale del Titolo V della Costituzione (avvenuta con legge Cost. n. 3 del 2001), risultava difficile trovare una collocazione

giuridica alla Città metropolitana, avendo il nostro legislatore preferito, forse volutamente, non cimentarsi in un compito così delicato, forse anche per evitare eccessive cristallizzazioni di una istituzione naturalmente e funzionalmente votata agli incerti e mutevoli confini.

Ci si trovava, quindi, in presenza di un organismo privo di apposita qualificazione normativa e non inquadrabile agevolmente in schemi qualificatori desumibili con certezza dalla lettera della legge. Si trattava, altresì, di problema non eludibile, a causa delle rilevanti implicazioni di autonomia organizzativa e funzionale che ne derivano. In proposito, occorre tener presente un dato fondamentale imprescindibile da cui partire per una corretta ricostruzione della natura giuridica delle Città metropolitane: esse costituiscono, innanzitutto, il modello più idoneo di conformazione amministrativa dei territori per lo svolgimento, in forma coordinata, delle funzioni di carattere sovracomunale che per ragioni di economicità ed efficienza non possono essere gestite dal singolo ente locale. Sicché, al riguardo, si è cimentata la dottrina sollevando *in primis* il problema ed identificando le Città metropolitane in un nuovo ente locale territoriale a vocazione legale e generale con funzioni predeterminate, mostrando di superare il previgente dettato costituzionale che precludeva la creazione di nuovi enti territoriali. A questa interpretazione si obiettava che la disposizione costituzionale (art. 114 Cost. ora riformulato come si dirà) era tesa ad impedire la nascita di nuovi enti uniformemente distribuiti sull'intero territorio nazionale ma non a precludere il sorgere di nuovi enti caratterizzati dalla limitazione territoriale e funzionale dei propri compiti istituzionali⁽²¹⁾. A riguardo, la previsione normativa delle "Città metropolitane" non violava la Costituzione, tenuto conto che le stesse insistono su porzioni circoscritte del territorio nazionale.

Ciò premesso, pur valutando valide le argomentazioni riferite, non si poteva sottacere l'importanza che il fenomeno assume all'interno dei tre profili unitariamente considerati: istituzionale, organizzativo e funzionale, senza contare il risvolto delle fun-

(21) G. ROLLA, cit., p. 82.

zioni economiche.

Ora, da questa prospettiva, va osservato preliminarmente come il problema non sia tanto quello di considerare le Città metropolitane un nuovo ente che va ad aggiungersi a quelli già esistenti, il che potrebbe essere plausibile ma foriero di interrogativi di non poco conto (si pensi solo alla difficoltà di inquadramento del fenomeno nel già caotico panorama degli enti pubblici e dintorni), ma, soprattutto, quello di considerare come formule organizzatorie della generalità degli interessi e delle finalità che i territori delle grandi aree urbane esprimono. A tali formule organizzatorie sono riconosciute distinte attribuzioni e compiti che ne assicurano una effettiva autonomia anche sul piano funzionale. Sulla base della disciplina attuale nell'ambito più generale delle autonomie locali, un tratto distintivo delle Città metropolitane è dato dal fatto che queste sono calate nella veste formale della Provincia, ma ciò non toglie che esse diano luogo ad un substrato comunitario allargato per esigenze di "funzionalità" dell'azione amministrativa integrata.

Ci si trova, cioè, in presenza di una collettività che si deve poter organizzare e determinare autonomamente per lo svolgimento di attività economiche, sociali e culturali che, per esigenze di funzionalità, richiedono un assetto istituzionale integrato ed unitario. In questi limiti si possono eventualmente considerare le Città metropolitane come una nuova formula organizzatoria caratterizzata da una speciale autonomia territoriale allargata e deputata a garantire la funzionalità delle attività economiche e sociali delle grandi aree urbane. Una sorta di *tertium genus* (o meglio di "terza territorialità istituzionale") compreso fra le autonomie locali e le istituzioni statali e regionali, in quanto struttura flessibile, almeno allo stato della normativa, destinata al perseguimento di finalità e compiti che hanno carattere pubblico-economico e che devono armonizzarsi con le esigenze di sviluppo dei territori statali, regionali e degli enti locali in senso stretto (Comuni e Province).

A questi fini non c'è dubbio che l'eventuale espresso riconoscimento delle Città metropolitane come espressione di autonomia organizzatoria e funzionale dei governi, considerati nella lo-

ro unitarietà funzionale, aggregativa ed economica può rappresentare un presidio più sicuro e più stabile di efficienza e funzionalità amministrativa, a dispetto della *voluntas legis* di racchiudere entro spazi rigidi la soggettività di tali organismi.

Ed ecco che, opportunamente, il legislatore costituzionale, prendendo atto di queste considerazioni e questioni, ha riformulato l'art. 114, conferendo rilievo costituzionale alle Città metropolitane al pari di Comuni, Province e Regioni ⁽²²⁾. Dalla espressa equiparazione delle Città metropolitane agli altri enti locali territoriali e alle Regioni in termini di autonomia statutaria, poteri e funzioni, si evince la volontà legislativa non solo di potenziare l'autonomismo delle Città metropolitane ma di riconoscere alle stesse natura di "potere locale complesso e differenziato (in quanto comprendente più livelli istituzionali)" a rilievo costituzionale che si presenta quale nuovo modello istituzionale intermedio che ha cambiato l'assetto istituzionale di fatto esistente nell'area metropolitana e a cui va legittimamente riconosciuto un ruolo essenziale nello sviluppo locale.

Ad un'organizzazione locale di tipo soggettivo-organico, la riforma costituzionale va sostituendo, riconoscendola, un'organizzazione territoriale di tipo funzionale e ad integrazione economico-sociale tesa a valorizzare il ruolo delle istituzioni intermedie come assetti territoriali non fissi ed imm modificabili ma elastici, adattabili alla realtà sociale. Tali considerazioni impongono un'ulteriore riflessione di non poco momento. La considerazione del fenomeno giuridico delle aree metropolitane in questo contesto risulta particolarmente "esposta": l'identità dell'"ordinamento metropolitano" si lega oggi alla costituzione repub-

(22) L'art. 114 della Costituzione è stato così riformulato dall'art. 1 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 "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". Più nello specifico, le Città metropolitane, in tanto hanno ragione di esistere e di operare nel nuovo quadro costituzionale, in quanto ciò sia necessario "per assicurare l'esercizio unitario delle funzioni ad esse assegnate, sempre che questo avvenga in presenza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Così F. PIZZETTI, *Il cambiamento costituzionale in Italia tra governance e governabilità democratica dei sistemi complessi*, cit., p. 15.

blicana e, attraverso questa, alla sovranità dello Stato. Ma la sovranità dello Stato sulla Città metropolitana è una sovranità di “principi” (intesi come limite inerente al potere metropolitano e, dunque, anche alla volontà di chi lo esercita) che si traduce nel potere legislativo statale di definire il nocciolo duro delle funzioni fondamentali e delle competenze comunali, provinciali e delle Città metropolitane (art. 117 Cost.) (il che non mette in discussione il ruolo primario dei Comuni stabilito nel primo comma dell’art. 118 Cost. ma lo rafforza, perché il Comune viene riconosciuto come soggetto destinatario dei principi che devono presiedere alla ripartizione delle competenze amministrative tra le diverse amministrazioni elencate nell’art. 114 Cost.). Sembra, pertanto, affermarsi, in questo quadro, posta la situazione di sostanziale equiordinazione dei soggetti pubblici componenti la Repubblica fra loro caratterizzati da differenziazioni funzionali, una sovranità costituzionale delle aree metropolitane che non costituisce attributo rigido ed indeclinabile, ma elemento suscettibile di gradazioni che assumono rilievo giuridico in certi contesti e a certi fini.

L’esercizio unitario delle funzioni amministrative, le stesse funzioni metropolitane conferite con legge statale e regionale, le funzioni amministrative proprie costituiscono i diversi modi di atteggiarsi delle gradazioni della sovranità territoriale e funzionale dell’istituzione metropolitana. Ma, ancora, proprio il principio di sovranità “funzionale” ora evocato è il tramite attraverso cui il rilievo simbolico del sistema di autonomia locale si trasforma in istituzione operativa; perché ogni sistema “educa” i propri livelli di governo a ricercare il “bene comune” e ad imporre ai consociati regole e principi che consentono di assumere iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.)⁽²³⁾. E ciò

(23) Il problema delle nuove funzioni delle aree metropolitane alla luce della riforma costituzionale è stato di recente illustrato da A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6 pp. 1314-1315, il quale, sottolineando che il nuovo testo costituzionale con riferimento a Comuni, Province e Città metropolitane parla da un lato di “funzioni fondamentali” (art. 117 Cost., comma 2, lett. p), e, dall’altro, di funzioni “proprie” e “conferite”, ritie-

non è senza significato da un punto di vista giuridico; la medesima analisi pubblicistica, anche attraverso la riforma costituzionale del Titolo V, ha superato l'idea delle aree metropolitane come mera variabile economicamente e funzionalmente dipendente dalla società civile di riferimento, per intenderle come strutture che interagiscono in questa, in rapporto tendenzialmente circolare. Di qui la natura di amministrazione locale differenziata e funzionale delle Città metropolitane che sembra trovare fondamento sia nella effettiva compenetrazione e legittimazione nel tessuto economico e sociale del "territorio" (art. 118, comma 4 Cost.), sia nella preminente centralità del raccordo dell'esercizio unitario delle funzioni individuate ex art. 118, comma 1 Cost. così come riformulato. È chiaro, infatti, che sulla

ne l'inutilità di quest'ultima distinzione e riconosce due tipologie di funzioni: le fondamentali, coincidenti con le "proprie", e le "conferite". Intuizione logica anche se il discorso non è così semplice come a prima vista può sembrare. Ritengo infatti che l'aggettivazione fondamentale debba essere esteso anche alle funzioni "conferite", cambia solo la fonte di produzione che nel caso delle "fondamentali" è solo lo Stato con la legislazione esclusiva, mentre nell'ipotesi delle funzioni "conferite" è la legge statale e regionale. La ragione di fondo di una simile ricostruzione risiede nella constatazione che la cd. "importanza fondamentale delle funzioni" costituisce una scelta di fondo del legislatore (sia esso statale o regionale) che riconosce come "fondamentali" quelle funzioni metropolitane se rapportate ad un determinato contesto storico, socio-economico e funzionale giuridicamente e normativamente circoscritto. E infatti, in quanto "conferite", tali funzioni diventano fondamentali se esercitate ed in quanto esercitate dalle Città metropolitane, nei limiti stabiliti dalle leggi statali e regionali. Sul tema dei principi del pluralismo paritario come alla nascita di un'amministrazione di tipo locale, autonoma, funzionale ma, soprattutto, differenziata, sono interessanti ed altamente originarie ed innovative le riflessioni di M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1278 ss., al quale preme sottolineare la profonda trasformazione costituzionale delle nostre amministrazioni da soggetti pubblici nazionali, a strutture fondamentalmente in senso funzionale e, quindi, autonome e differenziate, con l'amministrazione comunale come perno dell'organizzazione dei compiti e delle funzioni amministrative generali. Infine, sempre nel solco dei primi commenti al nuovo Titolo V della Costituzione con riferimento ai rapporti tra i diversi livelli di governo istituzionali si consultino F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 178 e N. ZANON, *Sussidiarietà e differenziazione: linee di sviluppo a costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Non Profit*, 2001, p. 321 ss. Più in generale, sui meccanismi istituzionali di organizzazione politica e giuridica si veda G.D. FALCON, Editoriale, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1141 ss., il quale introduce le questioni fondamentali dell'impatto della riforma del Titolo V della Cost. nelle realtà amministrative e costituzionali del nuovo secolo "federalista".

base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la Città metropolitana risulta essere, dopo i Comuni, il livello di governo più idoneo ad assicurare l'esercizio unitario delle funzioni in quanto più vicino alle esigenze e ai bisogni della collettività artificialmente e funzionalmente costituita⁽²⁴⁾. Ritengo, dunque, alla luce di tali riflessioni, che la Città metropolitana, oltre a costituire una componente del sistema policentrico delle autonomie locale, rappresenti essa stessa un sistema poli-funzionale, di coordinamento istituzionale e di raccordo "territoriale, predisposto a stabilire nuovi raccordi sistematici, nuove sinergie ed interrelazioni tra l'insieme di valori economici e sociali presenti nel territorio e la ripartizione funzionale dei poteri e delle funzioni tra i diversi centri di governo territoriale. Ciò nel contesto di una dialettica propria del più recente federalismo "competitivo" di impronta neo liberista⁽²⁵⁾.

In una visione prospettica di politica del diritto, viene da chiedersi quale possa essere la collocazione o la funzione del sistema giuridico locale in rapporto alle vicende delle politiche pubbliche: il diritto rincorre la politica e la politica la società in maniera tale da consentire il costituirsi di nuove sinergie di sistema, tale da riprodurre, nel campo delle autonomie, quell'unione di politica e diritto da cui è scaturito il diritto pubblico dello Stato⁽²⁶⁾. L'assunto cruciale che guida il disegno

(24) Nel quadro dei problemi dei concetti di autonomia locale rileva il pensiero di G. PASTORI, *Rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale* in AA.VV., *I problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 220 ss. L'autore afferma che "l'autonomia locale è la componente costitutiva dell'autonomia regionale e l'autonomia regionale è insieme il quadro e il coronamento dell'autonomia locale" (*Id.*, *op. ult. cit.* p. 220 ss.).

(25) Inciso quanto mai significativo a proposito delle recenti tendenze del federalismo estratto dal contributo di A. REPOSO, *Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, n. 131, p. 25. Più in generale, B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del Titolo V-Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 34-45.

(26) Diversamente argomenta, ma con riguardo alla situazione normativa e socio-politica di un decennio fa, G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1994, p. 291, il quale nega che possa parlarsi, comunque, di poteri locali in quanto "le autonomie, intese in senso generico, e cioè come autoregolazione di strati sociali in una permanente cornice statale, caricano su se stesse interessi e bisogni di comunità o di territorio di gruppi sociali che non sono destinati ad amalgamarsi con

istituzionale della riforma costituzionale sui nuovi governi locali è basato sulla creazione di un sistema di poteri costituito dalla sintesi di politica-diritto, quale è appunto il sistema del diritto pubblico (con i sottosistemi del diritto amministrativo e del diritto costituzionale). In altre parole, viene meno, nell'ordinamento locale, l'evidente scissione tra la funzione in senso stretto rappresentativa e la funzione amministrativa, con conseguente trasmissione di impulsi giuridici all'amministrazione locale che, così, assume una sua autolegittimazione, con competenze, funzioni e poteri propri da esercitare autonomamente. Amministrazioni locali, quindi, come fattori di produzione di poteri, compiti, prerogative, sovranità, garanti di un nuovo ed autonomo diritto pubblico e non solo istituzioni legittimate dalla sovranità statale.

6. *Per concludere. Uno sguardo al futuro della nuova governance "metropolitana"*

Lo stato attuale delle conoscenze non consente di tirare bilanci definitivi. Al termine di queste brevi osservazioni (necessariamente frammentarie ed incomplete, data anche l'ovvia impossibilità di posizionare giuridicamente le Città metropolitane alla luce della recente riforma del Titolo V della Costituzione) pare comunque possibile abbozzare una risposta all'interrogativo posto inizialmente, e cioè se ed in quali termini l'istituzione delle Città metropolitane possa essere letta come completamento ed integrazione del sistema "funzionale" delle autonomie locali e, quindi, come il prodotto finale di un processo di costituzione del governo unitario complesso ma efficiente e a vocazione aggregativa.

A questo proposito, e le normative in commento sembrano

analoghi interessi e bisogni e a dar quindi consistenza agli interessi generali, che attendono soddisfazione mediante atti e interventi della sovranità statale. Un'organizzazione comunitaria o associativa, che è destinata a procurare utilità, sia pure di ordine collettivo, agisce necessariamente fuori dei circuiti della sovranità e quindi del diritto pubblico, che è l'immagine giuridica della sovranità statale".

confermarlo in linea di massima, si può affermare che, se da un lato, i governi metropolitani sono visti come fattori evolutivi delle politiche istituzionali nell'ottica della funzionalizzazione delle scelte economiche e politiche che tendono ad investire i centri decisionali delle grandi aree urbane, dall'altro ancora si guarda alle aree metropolitane come a quel processo incompiuto di soluzioni logiche ed armoniche tra sistema istituzionale urbano e sviluppo economico e sociale dei territori legati tra loro da rapporti di reciproca integrazione ed interrelazione.

In questa prospettiva, l'insistenza legislativa nel riproporre l'istituto delle aree e delle Città metropolitane sembra rispondere a logiche e ad esigenze in qualche modo riconducibili a quelle che caratterizzano oggi il sistema autonomistico italiano nell'ottica attuativa del principio di sussidiarietà e dell'avvicinamento dei livelli di governo locali ai cittadini. Più in particolare, i governi metropolitani appaiono non già come una sorta di semplice prolungamento dell'organizzazione locale e delle relative problematiche istituzionali, ma come il risultato di scelte politico-istituzionali ed economiche ben delineate dal legislatore sulla base dei valori e principi "organizzativi" come la cooperazione tra i comuni, le negoziazioni, il partenariato, la flessibilità delle competenze integrate.

In tal modo, tutto ciò induce a concepire l'istituzione in un modo sicuramente nuovo e più consono alle esigenze reali ed effettive delle collettività che, per legge, devono organizzarsi, economicamente e politicamente, su larga scala territoriale. Secondo alcuni, i governi metropolitani non devono nascere in maniera "predeterminata", secondo un processo legislativo astrattamente esaustivo e perciò immodificabile, ma essere il risultato di un processo costitutivo che si forma costantemente nel tempo con l'apporto di diversi attori istituzionali in gioco⁽²⁷⁾. Tale logica trova il suo legittimo fondamento nel fatto che la realtà metropolitana non può vivere di luce riflessa della staticità

(27) C. LEFEVRE, *Governi metropolitani e governance nei Paesi occidentali*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, in *Riv. Trim del Formez*, 1999, Bologna, cit. pp. 340-341.

funzionale ed economica che ha caratterizzato per molti anni l'autonomia locale come apparato rigido, avulso dal contesto sociale, rappresentato e strutturalmente poco propenso alla collaborazione e alla negoziazione istituzionale. L'istituzione metropolitana, per autolegittimarsi amministrativamente, deve costantemente cercare nuovi spazi di autonomia, di intervento, di collaborazione, di compenetrazione "repubblicana": costituire, in una parola, fattore dinamico e funzionale di produzione dello sviluppo economico e sociale delle realtà sociali in continua evoluzione.

Comunque, quale che sia il giudizio che di tale riforma si voglia dare, pare insomma da escludere che l'istituzione dei governi delle grandi aree urbane corrisponda ad una soluzione dettata dalle necessità organizzative come risposta immediata ai grandi problemi dell'urbanizzazione, del degrado civile, sociale, economico ed ambientale che affliggono le grandi città italiane. È pacifico affermare, invece, come il nuovo approccio del legislatore italiano sia figlio di una esigenza impellente di sperimentare nuove forme di razionalizzazione delle funzioni e di collaborazione-concertazione tra gli assetti governativi dei territori di vasta area.

È vero, peraltro, che, come si è potuto notare, se si supera l'endemica staticità organizzativa delle autonomie locali, si vengono necessariamente a valorizzare tutte quelle forme di collaborazione istituzionali che sono all'origine dei modelli funzionali di organizzazione delle competenze territoriali, fondati sulla flessibilità e sulla costante ricerca di nuove legittimazioni e di nuovi *standard* di efficienza. Diviene allora necessario riportare, da un punto di vista ricostruttivo e sistematico, le aree metropolitane nell'alveo dell'ottimizzazione dell'esercizio delle funzioni territorialmente integrate, nonché valorizzare la ricerca del consenso e della collaborazione per avviare quel processo di aggregazione patteggiata idoneo ad assicurare flessibilità e autonomia alle istituzioni metropolitane nello svolgimento dei molteplici compiti istituzionali di volta in volta individuati. Nonostante l'instabilità normativa, le incertezze, le lungaggini burocratiche e i ritardi nell'attuazione delle procedure, il consenso intorno al

modello delle aree metropolitane non è stato affatto scalfito. Anzi, la riforma costituzionale del Titolo V sta proprio a testimoniare il contrario.

Ed è così che solo attraverso il riconoscimento dell'importanza strategica della condivisione, della concertazione, della cooperazione, il governo metropolitano potrà dimostrare di superare l'*impasse* del tradizionale isolamento istituzionale che affligge da sempre le realtà locali e che le rinchiude in una sorta di autoreferenzialità improduttiva. Ciò consentirà all'istituzione metropolitana di proiettarsi verso il futuro dell'interazione e dell'aggregazione, sicure di poter creare nuove sinergie di sistema, nuove categorie concettuali di potere in grado di delineare un sistema statutario delle istituzioni locali. Sistema, quest'ultimo, che dovrà dimostrare di imporsi dapprima come valore condiviso nella società locale e, poi, come momento giuridico evolutivo dell'azione collettiva di sviluppo economico e sociale. Diversamente, si rischierà di sviluppare una serie di politiche pubbliche altamente tecniche e settoriali, che non sono concepite in maniera organica e che con difficoltà si adattano alle esigenze di maggiori sinergie degli interventi pubblici avvertita da tutti gli attori territoriali.

D'altra parte, per concludere, il fatto stesso che la Costituzione si sia ricordata delle Città metropolitane può certo significare che le istituzioni locali non sono poi così insensibili all'azione della politica pubblica del nuovo "stato federalista". Di quello Stato "embrionale", cioè, ancora piuttosto timido nel suo presentarsi al "palcoscenico repubblicano", ma, sicuramente, più aperto di quanto possa sembrare in apparenza a nuove dimensioni organizzative basate sulla coalizione istituzionale dei processi decisionali pubblici. Se ci si pone in quest'ottica, il discorso sulle aree metropolitane potrà essere correttamente sviluppato ed arricchirsi di nuova linfa giuridica. Solo così, infatti, la stagione costituzionale delle revisioni "territoriali" potrà rappresentare un serio momento di discussione e di confronto sempreché i legislatori (statali e regionali) prendano finalmente coscienza "pubblica" dell'importanza delle istituzioni metropolitane per lo sviluppo economico-produttivo dei territori.