

La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio

di

Francesco Gastaldi, Università IUAV Venezia

Sonia Zarino, Comune di Genova

Con la legge 56/2014 (detta legge Delrio) la Città Metropolitana, realtà istituzionale di cui si discuteva da almeno 25 anni¹, è diventata realtà. Dal 1 gennaio 2015 subentrerà, con funzioni anche nuove e diverse, alla Provincia, comportando rilevanti innovazioni sui processi di governo e di “sviluppo strategico del territorio” (art. 1, comma 2).

Già all’inizio degli anni Novanta, con la legge 142 del 1990 concernente la riforma delle autonomie locali, si aprì un ampio periodo di riflessione che riguardò la delimitazione dei confini territoriali delle aree urbane individuate dal testo normativo e la delega di poteri e funzioni da parte delle Regioni. Il dibattito, però, non produsse effetti concreti e la legge 436 del 1993 rese facoltativa la delimitazione. In seguito, sulla vicenda cadde l’oblio fino al 2001, quando, con la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) la Città Metropolitana e la modifica dell’art. 114 che la inserisce tra gli enti locali della Repubblica Italiana, acquisì dignità costituzionale. Neppure quest’ultima riforma ha dato però un decisivo impulso all’attuazione del nuovo ente. Fra alterne vicende legate alla legge n. 42 del 2009 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”)², il tema delle Città Metropolitane fu oggetto di disciplina normativa sulla falsariga dell’intervenuta riforma costituzionale.

Oggi, infine, il testo normativo della legge 56/2014 individua le funzioni fondamentali del nuovo ente di area vasta che dovrà occuparsi di sviluppo economico, promozione e gestione integrata dei servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese quelle con altri enti e istituzioni europei. Inoltre, la Città Metropolitana si occuperà di mobilità e viabilità, e dovrà assicurare la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano.

Le Regioni dovevano già a luglio decidere quali funzioni delegare alle Città Metropolitane, ma per il momento l’accordo si è trovato solo per quelle di tipo amministrativo. Per tutto il resto le Regioni si sono impegnate unicamente ad “adottare le iniziative legislative di propria competenza” entro la fine del 2014. Un impegno in verità assai vago che lascia intendere, in filigrana, il dualismo che si è venuto a creare tra

¹ Per una ricostruzione del dibattito sulle politiche territoriali in Italia con particolare riferimento alla questione delle Città metropolitane si suggerisce la lettura di: . Allulli (2010 e 2011), Barbieri (2014), Bartaletti (2009), Calafati (2014), Costa e Toniolo (a cura di) (2009), Testa (a cura di) (2013), Vandelli (2000).

² Le previsioni derivanti dalla legge n. 42 del 2009 sono state abrogate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (detto “spending review”) del Governo Monti convertito in legge n. 135 il 7 agosto del 2012, ma poi dichiarato incostituzionale.

le Regioni e i nuovi enti metropolitani che, specie in alcuni casi, hanno un peso assai elevato nelle dinamiche politiche e socio-economiche degli ambiti regionali di appartenenza. A titolo di esempio, nel caso genovese la Città Metropolitana ha una popolazione pari al 53,8% degli abitanti totali della Liguria, quella di Napoli ammonta al 51,8% degli abitanti della regione Campania, mentre quella di Torino corrisponde al 48,4% degli abitanti della Regione. Dati pressoché simili riguardano altre variabili demografiche, sociali ed economiche (percentuali calcolate su dati ISTAT, Censimento 2011).

In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le realtà metropolitane sono disciplinate dalla legge 56, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117 della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi dell'articolo 117. Gli organi di governo sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana formata dai sindaci.

Non è prevista la costituzione della giunta, ma è data la facoltà al sindaco di nominare un vicesindaco e uno o più consiglieri delegati. Il consiglio, l'organo d'indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi, e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; ha altresì potere di proposta dello statuto (attualmente in fase di redazione) e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. La conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, non di controllo; la legge sembra volere limitare il decentramento nella Città Metropolitana.

Proprio le risorse appaiono il nodo attualmente più intricato, in quanto le Città Metropolitane ereditano quelle delle Province, che da alcuni anni sono oggetto di pesante decurtazione, mentre vedrebbero aumentare il numero di competenze "pesanti". Posto che le Città Metropolitane per funzionare necessitano di risorse proporzionate alle funzioni che esse saranno chiamate a svolgere, l'utilizzo dei fondi europei tramite i PON (Piani Operativi Nazionali) si pone così come una importante scelta strategica: lo stanziamento previsto è di quasi 600 milioni di euro tra il 2014 e il 2020, ma riguarda solamente progetti inerenti l'agenda digitale, la mobilità e sostenibilità urbana e l'inclusione sociale.

La Città Metropolitana si occupa di "pianificazione territoriale generale", comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area.

A tale attribuzione si affianca la "pianificazione territoriale di coordinamento", nonché la "tutela e valorizzazione dell'ambiente" ereditata dalla Provincia; un ruolo di coordinamento tra i diversi temi, e soprattutto tra i differenti piani. Il termine "pianificazione generale" sembra far riferimento alla possibilità di previsioni di carattere prescrittivo e cogente selezionando progetti e azioni rilevanti di scala vasta, lasciando così alla strumentazione urbanistica "tradizionale" compiti regolativi di livello comunale/locale.

In un quadro di leggi urbanistiche e di governo del territorio che saranno chiamate a

specificare in dettaglio compiti e ruoli delle singole realtà istituzionali³, il Piano Territoriale Metropolitano (PTM), sarà quindi chiamato a svolgere tre principali funzioni: *strategica*, *di coordinamento* e *prescrittiva*, con efficacia prevalente per ambiti e temi selezionati cercando forme di condivisione e raccordo con i comuni.

Riassumendo, si può dire che il PTM potrebbe quindi avere alcune caratteristiche del piano territoriale e avere una valenza di piano strutturale, non incidente però sui diritti edificatori, e una valenza attuativa limitatamente per alcune funzioni strategiche (infrastrutture e sistemi di livello metropolitano) da gestire tramite accordi di programma con gli enti locali interessati. Ai comuni metropolitani spetterebbero i piani operativi e gli strumenti regolativi. In attesa che siano le leggi urbanistiche regionali a stabilire le prerogative del PTM, saranno gli Statuti a farsi carico di tale definizione.

Rispetto alla travagliata vicenda legislativa e ai nuovi ruoli in materia di governo del territorio, le diverse realtà locali non sono state ferme; su alcuni temi (gestione di servizi, rifiuti, infrastrutture, trasporti e mobilità ecc.), forme di raccordo di tipo intercomunale e metropolitano sono divenute un'esigenza imprescindibile e ormai collaudata. Per quanto riguarda la pianificazione territoriale si aprirà la fase di pianificazione vera e propria che, in prima battuta, potrebbe avvalersi delle elaborazioni già prodotte dalle province in sede di piani territoriali di coordinamento, per poi avviare una (auspicabile) nuova stagione di governo del territorio, possibilmente con un impegno nella direzione di processi di razionalizzazione e semplificazione.

Riferimenti bibliografici

- Allulli M. (2010), *Le politiche urbane in Italia, tra adattamento e frammentazione*, Roma: Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.
- Allulli M. (2011), *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Roma: Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.
- Barbieri C. A. (2014), Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione, *Urbanistica Informazioni*, 256: 104-105.
- Bartaletti F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Calafati A. (2014), Città e aree metropolitane in Italia, L'Aquila, GSSI Urban Studies, Working Papers n. 1.
- Costa P., Toniolo M. (2009), (a cura di) *Aree metropolitane e sviluppo regionale*, Milano: FrancoAngeli.
- Le Gales P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna: Il Mulino.
- Testa P. (2013), (a cura di) *Le Città Metropolitane*, Roma: Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.
- Vandelli L. (2000), *Il governo locale*, Bologna: Il Mulino.

³ Attualmente solo la legge regionale della Regione Piemonte (legge regionale 25 marzo 2013, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56) cita la Città Metropolitana come ente istituzionale a cui spettano compiti in materia di pianificazione, si tratta anche della legge in materia di urbanistica e governo del territorio più recente, le altre dovranno essere riviste o integrate.