

Il rebus costituzionale delle città metropolitane

di Pietro Barrera*
(10 dicembre 2001)

Nel dibattito sull'interpretazione e la (difficile) attuazione della legge costituzionale n.3/2001, il tema delle città metropolitane è entrato, finora, per lo più come aneddoto, come simbolo e sintomo della fragile cultura costituzionale dei "padri" della revisione del Titolo V.

E' comprensibile che susciti incertezza il riconoscimento costituzionale di un ente territoriale inesistente. Auspicato, studiato, più volte riformato, e tuttavia inesistente. Ad oggi la già difficile comprensione della "rivoluzione copernicana" provocata dal nuovo articolo 114 è portata su un terreno surreale quando si riconoscono come parti "costitutive" della Repubblica soggetti che non solo sono (storicamente) disomogenei tra loro, ma facilmente distinguibili tra reali (Comuni, Province, Regioni e Stato) e virtuali (appunto, le Città metropolitane). C'è poco da ridere: se non dovessimo riuscire ad offrire un'interpretazione coerente e ragionevole alla norma, rischieremmo di travolgerne il significato più alto e più importante. Cioè il riconoscimento, nella scia dell'art. 5 Cost., di una rete di autonomie locali con tratti di originarietà e forti elementi identificativi, per ciò legittimate a "costituire", insieme allo Stato, l'ordinamento repubblicano. Per questo non possiamo consentire che le disposizioni costituzionali che chiamano in causa le città metropolitane si avviino allo stesso mesto destino del Capo VI della legge 142/1990.

L'architrave del ragionamento non può che essere il primo comma dell'art.118, che costituzionalizza i principi di "sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". L'attenzione si è finora concentrata prevalentemente sul primo termine, perché impone di "ricostruire dal basso" l'edificio delle funzioni amministrative, spezza il tabù del parallelismo con l'attribuzione di competenze legislative, si collega al delicatissimo e contestatissimo tema della c.d. "sussidiarietà orizzontale". E' invece necessario, nel nostro ragionamento, evidenziare con maggiore forza gli altri due concetti: differenziazione e adeguatezza. Ambedue erano già principi e criteri direttivi per le deleghe della legge 59/1997: l'adeguatezza, intesa come "idoneità dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni"; la differenziazione, intesa come "considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi".

La costituzionalizzazione dei due principi, se non vuole essere una clausola di stile, sta allora a significare che è definitivamente venuto meno, con il superamento della nozione di "legge generale" propria del vecchio 128 Cost., il principio di uniformità che ha ispirato l'ordinamento delle autonomie locali fin dalla legge Rattazzi del 1859. A ben vedere quel principio non era stato superato dalla 142 del '90, e neppure dal recentissimo Testo unico, se è vero che ancora ci si poteva accontentare di una nozione unica di "Comune" (art.3), da cui derivava, anzitutto, una identica latitudine della potestà normativa, statutaria e regolamentare: da Roma, con i suoi 2.635.245 abitanti, a Moncenisio, che non raggiunge i 50 abitanti!. L'adeguatezza faceva capolino solo per suggerire forme "sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia": non per differenziare le attribuzioni dei comuni, ma per promuovere, ferma la titolarità di identiche funzioni, il loro esercizio in ambiti ottimali. Ora però, con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, le cose possono e debbono cambiare. Non solo non c'è alcun fondamento costituzionale per la necessaria uniformità di funzioni, ma il principio guida va nella direzione opposta.

Un chiarimento è necessario nel confronto tra il vecchio e il nuovo 114. A suo tempo la norma costituzionale fu interpretata nel senso che nessuna porzione del territorio nazionale potesse sottrarsi al triplice livello di rappresentanza: il Comune, la Provincia e la Regione. Non a caso la legge 142, disciplinando per la prima volta le Città metropolitane, fu costretta a ricondurle allo schema generale della Provincia. Sotto questo profilo, come deve essere interpretato il nuovo 114? Sembra assurdo restare nella vecchia logica: il sistema a cerchi concentrici si arricchirebbe di un gradino, con il risultato paradossale di rendere ancora più complicato e inefficiente il sistema di governo nelle grandi aree urbane. L'esatto contrario di ciò che si è desiderato e cercato con l'elaborazione del concetto di "città metropolitana".

Province e Città metropolitane hanno qualcosa di simile - collettività di area vasta, che comprendono una pluralità di Comuni - è una differenza di fondo. Nelle Province l'area vasta comprende un territorio solo parzialmente urbanizzato, e disseminato di comuni - medi o piccoli - chiaramente identificabili come comunità distinte. Il tratto identificativo delle Città metropolitane è invece piuttosto la conurbazione - un vasto territorio urbanizzato e integrato - dove i Comuni (siano essi originari, o evoluzione delle circoscrizioni di decentramento infracomunale) sono strutturalmente connessi sul piano

delle infrastrutture, delle dinamiche sociali ed economiche, della identità culturale. Insomma, le Città metropolitana esistono, e per questo postulano un ordinamento differenziato; guai a capovolgere il problema ("costruire" le Città metropolitane per dare un qualche significato alla previsione costituzionale).

In altre parole, il riconoscimento costituzionale delle città metropolitane, alla luce dei principi di differenziazione e adeguatezza, consente di distinguere l'ordinamento delle maggiori realtà urbane, per ciò che esse già sono: in ragione della complessità funzionale e sociale tipica delle grandi città (principio di differenziazione) e al tempo stesso della dimensione territoriale, demografica e organizzativa che consente loro di gestire con efficacia politiche di area vasta (principio di adeguatezza). E se l'articolo 118, primo comma ci ricorda che all'interno delle Città metropolitane dovranno comunque continuare ad esistere (o nascere) i Comuni, la stessa disposizione costituzionale consente di chiarire che quei Comuni non saranno affatto identici, per funzioni e competenze, a quelli collocati nei diversi contesti provinciali. Questo ci consente di capovolgere e semplificare il procedimento disegnato dalla legge 142 del '90, riformato dalla legge 265/1999 ed ora definito dal Testo unico: sono le Città metropolitane a dover riconoscere al proprio interno una pluralità di Comuni; non è necessariamente vero il contrario (più Comuni a doversi aggregare in forma di Città metropolitana).

Naturalmente lo scoglio maggiore riguarda l'identificazione concreta delle realtà metropolitane. Ogni criterio è imperfetto e criticabile. Il criterio demografico impone di fissare una soglia comunque arbitraria: la soglia simbolica del milione di abitanti coinvolgerebbe solo Roma, Milano e Napoli; l'elenco proposto dalla legge 142 porterebbe la soglia assai più in basso, sfiorando i 300.000 abitanti con Venezia. Si aggiungerebbero comunque le Città identificate nelle Regioni a statuto speciale (Palermo, Catania, Messina, Trieste e Cagliari). Il punto è non far dipendere il riconoscimento di un ordinamento differenziato da un processo aggregativo, legato alla libera (e dunque incerta) volontà di diverse comunità. Al tempo stesso è facilmente prevedibile che la definizione dell'ordinamento differenziato per le Città metropolitane favorirà il maturare di processi aggregativi nei Comuni di cintura: ciò che nel '90 era un presupposto delle Città metropolitane, diventerà insomma conseguenza del loro riconoscimento.

L'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), attribuisce alla legge dello Stato la competenza in materia di funzioni fondamentali anche per le Città metropolitane. Occorre però fare i conti - sia pure con il limite poc'anzi indicato (principio della differenziazione tra Comuni) - con l'attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni. L'*impasse* può essere superata facendo piuttosto leva sulla potestà normativa: gli statuti, di cui all'art.114, secondo comma, e, soprattutto, i regolamenti, che hanno finalmente conquistato la "copertura" costituzionale al sesto comma dell'art.117. L'ordinamento funzionale delle Città metropolitane può essere insomma caratterizzato da una più ampia sfera di autonomia normativa, che consenta loro di organizzare in modo autonomo ed appropriato lo svolgimento delle funzioni più strettamente connesse alla oggettiva specialità del contesto urbano: il governo del territorio; le procedure per la progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, in particolare per le infrastrutture di trasporto urbano; la disciplina del traffico veicolare pubblico e privato; la promozione dello sviluppo economico, nella prospettiva della competizione globale tra "sistemi città"; l'organizzazione dei servizi e delle politiche sociali; l'ordinamento della polizia locale. Lo Stato potrà far questo anzitutto facendo leva sulle materie di propria competenza legislative esclusiva ed indicando il rispetto della potestà regolamentare delle Città metropolitane come principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente. Nelle materie di legislazione esclusiva delle Regioni (dallo sviluppo economico ai servizi sociali), che al tempo stesso indiscutibilmente coinvolgono "funzioni fondamentali" delle Città metropolitane, la strada deve essere ricercata con il metodo della "leale collaborazione", magari nell'ambito della cabina di regia istituita in sede di Conferenza unificata il 22 novembre 2001. Solo così si potrà evitare che la legge dello Stato sulle funzioni fondamentali delle Città metropolitane entri in rotta di collisione con le leggi regionali di settore, e queste ultime occupino impropriamente lo spazio della potestà regolamentare delle Città.

Infine, una questione di metodo sulla ripartizione dei trasferimenti statali. Un solo esempio: il decreto ministeriale di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002, fa salva, per una quota relativamente modesta (86 miliardi su 3.122), la decisione già assunta in attuazione della legge 285/1997, di destinare direttamente a quindici grandi città, dichiarate "Comuni riservatari", le risorse per l'infanzia e l'adolescenza. Le altre risorse giungeranno agli enti locali attraverso il "filtro" delle Regioni e del Dipartimento politiche sociali. Perché non estendere il criterio dei "Comuni riservatari" all'insieme del Fondo, e alle Città metropolitane in quanto tali? La peculiarità organizzativa del fondo per l'infanzia e l'adolescenza nasceva proprio dalla consapevolezza che nelle grandi aree urbane il disagio dei ragazzi e dei giovani ha dimensioni più vaste ed acute e si scontra purtroppo con comunità locali che hanno minori capacità di coesione ed inclusione. L'individuazione di quindici "comuni riservatari" era insomma la giusta conseguenza del principio di differenziazione. Lo stesso principio che dovrebbe guidare lo Stato nel disporre risorse aggiuntive, a

norma dell'articolo 119, quinto comma, per promuovere "la coesione e la solidarietà sociale".

POST SCRIPTUM. Roma, Capitale della Repubblica, avrà un ordinamento autonomo disciplinato con legge dello Stato. Lo svolgimento logico dei tre commi dell'articolo 114 ci consente però di affermare con ragionevole certezza che Roma altro non è che una forma particolare, con evidenti peculiarità organizzative e funzionali, del più ampio genere delle Città metropolitane. Se dunque il tema della disciplina giuridica di queste ultime non può esaurire quello dello statuto della Capitale, la legge dello Stato sull'ordinamento di Roma dovrà tenere conto, in una logica di coerenza sistemica, che Roma è *anche* una Città metropolitana.

* Direttore dell'*Ufficio speciale per l'ordinamento della Capitale* del Comune di Roma - p.barrera@comune.roma.it