

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2590

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASTRANTUONO, DI DONATO, IOSSA

Presentata il 15 aprile 1988

Disciplina delle aree metropolitane

ONOREVOLI COLLEGHI! — In questo secolo con rapidità accresciuta nel secondo dopoguerra si è andato accentuando il fenomeno iniziato già alla fine del '700 con gli inizi di quella che si è soliti chiamare la prima rivoluzione industriale e cioè la forte urbanizzazione intorno ad un centro urbano già fortemente sviluppato.

L'introduzione delle nuove tecnologie e la trasformazione dell'apparato industriale e più in generale dell'assetto economico con l'affermazione sempre maggiore dell'attività di servizi e, quindi, l'avvio ad un'era postindustriale, ha modificato solo in parte i termini del problema costituito dalle aree metropolitane.

Dalla consistente concentrazione nella metropoli in senso stretto delle attività economiche (esclusa evidentemente quella primaria, che peraltro ha registrato una certa sopravvivenza in alcuni sobbor-

ghi di medie e grandi città), e anche dei servizi tradizionali, si è venuto formando un tessuto urbano sempre più esteso di insediamenti sia industriali che di servizi legati allo sviluppo delle nuove tecnologie. Come è stato felicemente osservato (v. G. MAZZOCCHI, « Problemi economico-territoriali ed identificazione e confinazione delle aree metropolitane in Italia », in *Il Governo delle aree metropolitane in Italia*, a cura di P. Urbani, Milano, Franco Angeli, p. 17) « La città centrale continua a funzionare come incubatrice di nuove attività che successivamente traboccano verso le aree circostanti ».

Si è venuta quindi costruendo una metropoli « slargata », estesa su un vasto territorio, che vede un susseguirsi di insediamenti industriali, di attività di servizi abitativi senza soluzione di continuità. Come spesso è accaduto nella storia, non solo del nostro paese, ci si è trovati di

fronte a questo fenomeno con una forte carenza di strumenti per far fronte ad esso e « governarlo ».

In altri paesi sono state realizzate esperienze e costruiti modelli per una disciplina delle aree metropolitane, specie in Inghilterra, ma anche in Germania, nei Paesi Bassi e nella stessa Francia. La circostanza che in Inghilterra si stia rivedendo radicalmente la situazione non va enfatizzata come, forse a torto, si fa, perché le ragioni di questa revisione sono squisitamente — o almeno in grande prevalenza — politiche.

L'eliminazione delle autorità metropolitane è voluta dal governo conservatore per due ordini di motivi: recuperare al potere centrale il diretto controllo di importanti realtà territoriali ed eliminare il potere politico-amministrativo dei laburisti che in molti casi governano nelle aree metropolitane.

Semmai, al di là delle motivazioni, questa inversione di tendenza, così come la cautela con cui si è proceduto in altri paesi deve indurre a seguire una linea di azione ispirata a grande pragmatismo. È necessario, cioè, dar prova di flessibilità e prevedere una fase di sperimentazione, essendo consapevoli sin dall'inizio che certi orientamenti potranno — ed anzi dovranno — essere corretti in funzione della realtà molto mutevole.

D'altra parte proprio questa realtà impone di trovare soluzioni idonee, superando un certo immobilismo, o, forse, sarebbe più corretto dire una inerzia « istituzionale ».

L'esigenza di individuare un ente subregionale, e allo stesso tempo super o intercomunale è stata molto sentita sin dall'inizio del processo di regionalizzazione. È questo il motivo per cui si sono moltiplicati, in relazione a vari aspetti, funzioni e attività, enti come le Comunità montane (le uniche, peraltro, istituite con legge dello Stato) o i comprensori o ideate forme associative di vario tipo.

Il moltiplicarsi di questi enti o comunque di queste circoscrizioni territoriali, ha creato un accavallarsi di competenze e talvolta anche, francamente, una certa confusione.

Né si può tacere il fatto che spesso queste entità, per usare un termine generale e onnicomprensivo, non hanno funzionato adeguatamente. Già con la seconda regionalizzazione è venuto migliorando l'assetto generale; recenti iniziative, alcune delle quali già operanti, lasciano sperare in un quadro complessivo alquanto organico. Da un lato, il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'organizzare per la prima volta « l'organo costituzionale Governo » delinea in modo preciso i rapporti tra Stato centrale e regioni e il ruolo di queste sotto il profilo della partecipazione ad alcuni importanti momenti decisionali. La creazione, dall'altro, di un Ministero dell'ambiente e di due Dipartimenti nell'ambito della Presidenza del Consiglio: il primo per il Mezzogiorno e l'altro per le politiche comunitarie completano efficacemente questo quadro d'insieme. Come ultimo tassello verrà ad aggiungersi l'istituendo Ministero per le aree urbane che renderà maggiormente efficace il disegno complessivo dandogli una completa organicità. Questo ultimo Ministero potrà costituire la struttura centrale di propulsione e coordinamento che farà da utile *pendant* di una ulteriore struttura di decentramento quali potrebbero essere le aree metropolitane. Così come complessivamente un ordinato assetto della Presidenza del Consiglio dei ministri dovrebbe trovare come suo naturale *pendant* una complessiva riorganizzazione dei poteri locali. Di fronte al sostanziale fallimento dei comprensori cui prima si è fatto cenno privi di poteri e compiti istituzionalmente autonomi si rende comunque necessario delineare un ente intermedio. Resta da decidere se rivitalizzare la provincia, in senso generale, o puntare, ai fini che ci interessano, sull'istituzione di una provincia metropolitana.

Per completezza di esposizione va fatta menzione in questa sede anche dell'ipotesi sollevata da taluno della formazione di un'area metropolitana strutturata intorno al comune maggiore. Su questi temi, come si è detto, si è avviato un dibattito, sia, più ridotto, in Italia, che in altri Paesi, nella seconda metà degli anni

'70. Tra i più significativi vanno ricordati i lavori dell'Università di Pavia, che hanno dato il via alle discussioni successive. In passato, infatti, le aree metropolitane, come ebbe a definirle Giannini, erano considerate più un « fatto urbanistico », perché (Giannini scriveva nel '69) « come fatto amministrativo non esistono ». Successivamente, invece, si è andata chiarendo e formulando l'opinione di un possibile ente intermedio sostitutivo o che si sarebbe affiancato alla provincia proprio per le aree metropolitane. Di ausilio sono state le esperienze straniere che hanno consentito di identificare alcuni tipi di intervento.

Una prima forma potrebbe essere quella definita « debole » di coordinamento basata sulla volontarietà e che punta sulla gestione dei servizi e degli interventi nelle aree metropolitane attraverso procedure sostanzialmente di collaborazione e, come si è detto, di coordinamento.

Un secondo tipo potrebbe essere quello di identificare singoli obiettivi da realizzare attraverso la predisposizione di norme specifiche.

Una terza via tende ad incidere sulle strutture ai vari livelli del « governo locale ».

Un'ultima forma di intervento è quella che prevede un controllo diretto del governo centrale sull'area metropolitana.

Calando queste varie ipotesi nella realtà istituzionale italiana il vero nodo — come si è già accennato — è costituito dall'esistenza della provincia e dall'assetto da dare ai grandi comuni che determinano con la loro espansione l'area metropolitana.

Creare un nuovo ente accanto alla provincia può presentare qualche problema perché è ipotizzabile addirittura una modifica costituzionale.

La Commissione affari costituzionali del Senato, nella IX legislatura, risolse questo problema attraverso la legislazione ordinaria prevedendo l'istituzione di aree metropolitane la cui individuazione è affidata alla regione e, per evitare lo scoglio di tipo istituzionale, facendo coincidere l'area metropolitana con la provincia. Erano state, infatti, previste delle « pro-

vince metropolitane » costituite su proposta della regione al Governo che vi avrebbe provveduto con decreto delegato, sentita la Commissione parlamentare per gli affari regionali. Nel testo della passata legislatura si prevedeva oltre al vero e proprio ente (provincia metropolitana) anche la possibilità di altre aree con caratteristiche di base simili (e cioè con intensa concentrazione urbana) per le quali la regione avrebbe potuto promuovere forme associative e di cooperazione tra province e comuni.

La soluzione tendente a far coincidere l'area metropolitana con la circoscrizione provinciale già esistente rappresenta, allo stato della nostra legislazione, quella più semplice in quanto evita procedure complesse e rischi di revisione costituzionale. Tuttavia la presente proposta di legge nel prevedere esclusivamente le province metropolitane non ne ipotizza l'assoluta coincidenza con la provincia preesistente, ritenendo che sia, comunque, rispettato il dettato costituzionale.

Un altro problema che si è posto, e si pone certamente ancora oggi, è quello di ridefinire la struttura del grande comune nel momento in cui in una certa misura lo si eleva all'area metropolitana. È stato infatti proposto di articolare il grande comune in modo diverso da quanto è avvenuto con le circoscrizioni e, sempre con il modello di esperienze straniere, immaginare una nuova figura, quella della municipalità (il pensiero corre agli *arrondissements* e alle *mairies* tipiche di grandi città francesi e di Bruxelles).

La municipalità è stata prevista nei soli comuni con popolazione non inferiore ai cinquecentomila abitanti e la istituzione è giustificata dalla necessità di meglio avvicinare i pubblici poteri ai cittadini specie nella erogazione di alcuni servizi di base.

Il testo recepisce in una certa misura gli elementi del dibattito svoltosi negli anni scorsi sui due tipi di servizi, personali e reali, e sui poteri pubblici meglio vocati a gestirli e ad erogarli, i primi propri di un ente più ristretto, i secondi dell'ente comune a più ampia circoscrizione territoriale.

Per quanto riguarda i compiti, la loro individuazione si interseca con l'altro grave problema del ruolo delle regioni. È evidente infatti che l'istituzione delle aree metropolitane, quale che ne sia la forma (ma soprattutto con la provincia metropolitana) rischia di ridurre in parte il ruolo della regione. È, quindi, necessario modulare compiti e funzioni in modo da rispettare il ruolo che la Costituzione ha assegnato alle regioni ed evitare anche che si crei una corrente negativa e di sostanziale resistenza nei confronti di questa nuova realtà che si vuole avviare. Analogo problema si pone nei confronti della provincia ed è questo un ulteriore motivo per determinare, ove possibile, una coincidenza tra area metropolitana e provincia. Ciò sarà difficile in alcuni casi perché vi sono aree, come quella stessa della capitale, la cui estensione non può assolutamente essere ritagliata sulla provincia, solo che si consideri che la provincia di Roma ha un'ampia estensione di territorio agricolo (anzi si calcola che sia la provincia più agricola d'Italia).

Volendo tentare di delineare i compiti si dovrebbe individuare una giusta linea di demarcazione tra regione e provincia riconducendo del resto la prima all'ambito istituzionale che le assegnava la Costituzione e che ha cercato di delineare al meglio il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616: la regione intesa cioè essenzialmente come ente di programmazione e di legislazione nel suo ambito e anche di « indirizzo del Governo locale » come è stato giustamente osservato (cfr. F. MERLONI in *Il Governo delle aree metropolitane in Italia*, a cura di Paolo Urbani, pag. 59). La regione, infatti, per sua natura è meglio vocata ad esercitare compiti di programmazione di « larga maglia » come è stato esattamente rilevato.

All'estremo opposto si porrebbe il comune che dovrebbe — come del resto sarebbe corretto — esercitare le attività puntuali (quelle da cui dovrebbe essere liberata la regione) e tutte le funzioni di tipo gestionale, di vigilanza immediata.

La provincia, sia nella accezione ordinaria che di quella « metropolitana » dovrebbe esercitare un ruolo essenziale di programmazione nell'ambito della regione e di coordinamento dei vari comuni o di associazioni di comuni. Dovrebbe anche in certi casi gestire quei servizi che per la loro dimensione non possono essere gestiti dai singoli comuni o dalle associazioni di comuni.

È evidente peraltro che la provincia metropolitana o comunque l'autorità di provincia metropolitana potrà acquisire ulteriori funzioni legate proprio all'esigenza da cui scaturisce la creazione dell'area stessa e cioè quella di gestire in modo integrato un certo numero di servizi. Per evitare conflitti con le regioni è stata giustamente ipotizzata (cfr. MERLONI cit., pag. 62) una collaborazione e, in certi casi, una vera e propria « codecisione » regione-autorità metropolitana.

Volendo molto sommariamente descrivere le funzioni nelle varie materie si potrebbero identificare le seguenti. Innanzitutto questa nuova autorità dell'area metropolitana dovrebbe esercitare una pianificazione territoriale (che del resto è la funzione che maggiormente ha spinto altri paesi verso la creazione di questo tipo di autorità-ente intermedio). L'autorità dell'area dovrebbe infatti effettuare la scelta di localizzazioni produttive commerciali infrastrutturali, di tutela ambientale in modo da renderle immediatamente produttive. Per i profili più ampi di programmazione si potrebbe immaginare, per evitare, come si è detto, conflitti con la regione, un ufficio di piano congiunto così come, del resto, si trova nell'esperienza di vari paesi. Altri settori di tipico intervento di questa nuova entità sono quello dei trasporti, delle risorse idriche, dell'energia (per alcuni profili), dell'igiene del suolo (fognature e nettezza urbana), di tutela ambientale, di edilizia residenziale pubblica (l'autorità dell'area dovrebbe esercitare la funzione di programmazione degli interventi in aree prescelte e la progettazione di alcune opere, lasciando ai comuni il compito di « loca-

lizzazione minuta») di viabilità e circolazione (per quanto non di competenza stretta della provincia o della regione), in materia di industria e di artigianato (soprattutto sotto i profili di localizzazione degli insediamenti produttivi), di commercio, di lavoro e formazione professionale, di attività culturali (per la creazione di strutture stabili di scala più vasta rispetto alle microstrutture di livello comunale).

In conclusione, in attesa di una più complessiva riforma e di un nuovo ordinamento delle autonomie locali, se sarà ripresa l'iniziativa non portata a termine per la chiusura anticipata della nona legislatura, appare opportuno almeno avviare l'istituzione delle aree metropolitane. Ci sembra particolarmente significativo scegliere questo momento in cui il Ministro competente ha in preparazione un disegno di legge per l'istituzione dell'apposito Ministero delle aree urbane che costituisce un essenziale punto di riferimento e una sorta di trama generale, a livello centrale per queste aree che rappresentano uno dei problemi più rilevanti della società moderna in un paese economicamente e industrialmente avanzato, quale ormai è l'Italia.

Ma la provincia o area metropolitana offre oggi anche un ulteriore interesse nei confronti della Comunità europea. Si pensi alla politica regionale comunitaria e alla nuova svolta che ad essa intende dare l'Atto unico. Sempre più gli interventi di sviluppo regionale della Comunità si dovranno orientare nel senso della programmazione e dell'integrazione. Esempio tipico è l'iniziativa in corso dei Programmi integrati mediterranei.

Se protagonista resta la regione, titolare (come co-firmataria accanto al Governo centrale) del contratto di programma, la provincia metropolitana potrà costituire un preciso punto di riferimento e un soggetto comprimario e, in concreto, destinatario degli interventi. Si pensi alla prima operazione integrata per Napoli e si può intuire l'importanza di un'entità come la provincia metropolitana ai fini di un preciso ambito territoriale al quale

riferire le singole azioni intorno al quale coagulare le varie autorità pubbliche.

La proposta che si presenta costituisce quindi un naturale *pendant* del disegno di legge citato. Se a livello centrale il Ministero darà i necessari indirizzi politici, normativi e finanziari, diventa indispensabile creare un'entità che costituisca la proiezione a livello locale e sia al tempo stesso protagonista e oggetto dell'attuazione di quegli indirizzi del potere centrale.

Per dare efficacia alla nuova articolazione territoriale, si è ritenuto utile fissare almeno a 500 mila abitanti la popolazione del comune intorno al quale si sviluppa l'area, indicando per la stessa i caratteri della elevata urbanizzazione e della continuità di insediamento, che costituiscono l'oggetto dell'articolo 1 della proposta, articolo nel quale si prevede altresì che sia la regione a procedere alla delimitazione territoriale dell'area, ovviamente sentiti i comuni e le provincie interessate.

Nell'articolo 2 da un lato si prevede la delega al Governo per la costituzione delle province metropolitane, dall'altro la necessità della proposta delle regioni nel rispetto dell'attuale assetto costituzionale.

Quale ulteriore elemento di garanzia si è voluto prevedere anche il parere, benché non appaia necessario sul piano giuridico-formale, della Commissione parlamentare degli affari regionali.

L'articolo 3 contiene l'elencazione dei settori nei quali le province metropolitane, oltre ai compiti e alle ordinarie funzioni delle provincie, sono chiamati a esercitare le loro peculiari funzioni. Si rinvia all'articolo per la precisa elencazione.

Basti qui dire che esse saranno chiamate a svolgere compiti di pianificazione territoriale, di programmazione in vari settori (in particolare i trasporti) e di gestione di risorse e servizi su scala provinciale. È evidente che queste funzioni rischiano di entrare in conflitto con le competenze particolari delle regioni, per cui va detto, e la norma del comma 1 lo dice espressamente, che le funzioni delle province metropolitane devono svolgersi nell'ambito della programmazione regionale.

Si tratta, cioè, di stabilire come si è già rilevato nella parte generale di questa relazione, una stretta collaborazione tra regione e provincia metropolitana. Preme anche sottolineare, da un lato, l'affidamento da parte della provincia a sue aziende della gestione di alcune sue attività, dall'altro, una sorta di potere sostitutivo nei confronti dei comuni che non provvedano ad adeguare i loro strumenti urbanistici, considerando le deliberazioni delle provincie metropolitane quali variante degli stessi.

L'articolo 4 si ispira al criterio prima evidenziato di stabilire un contrappeso alla formazione delle provincie metropolitane: esso è costituito dalle nuove entità, le municipalità, che sostituiscono le cir-

coscrizioni istituite dalla legge 8 aprile 1976, n. 278. I comuni hanno, come è ovvio, il compito di deliberare l'ambito territoriale delle municipalità, di esercitare una funzione di controllo di indirizzo e di coordinamento. È questo, del resto, il contenuto degli articoli 5 e 6, con i quali si chiude la proposta, e che prevedono appunto i compiti e gli organi delle municipalità e i rapporti di queste con il comune.

In tal modo si ritiene che si introduca un nuovo importante tassello nella riorganizzazione dei poteri locali ispirata a criteri di maggiore partecipazione democratica (di cui certamente sono espressione le nuove « municipalità ») ma anche di efficienza degli interventi e della gestione dei servizi.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Area metropolitana).

1. Le aree metropolitane sono costituite da zone del territorio nazionale caratterizzate da una elevata urbanizzazione e da una continuità di insediamenti intorno a un comune di almeno 500.000 abitanti.

2. La regione procede alla delimitazione territoriale dell'area sentiti i comuni e le province interessati.

ART. 2.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad emanare appositi decreti legislativi per costituire le province metropolitane, quali autorità di governo locale delle aree di cui all'articolo 1, su proposta delle regioni e sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

ART. 3.

(Funzioni e settori di intervento delle provincie metropolitane).

1. Le provincie metropolitane, in aggiunta alle ordinarie funzioni delle provincie, attuano interventi previsti dai programmi provinciali nell'ambito della programmazione regionale nei seguenti settori:

- a) pianificazione territoriale;
- b) coordinamento degli interventi straordinari qualificati tali da leggi statali;
- c) programmazione e gestione dei trasporti che interessino vaste zone comunali o l'intero territorio provinciale;

d) tutela e gestione delle risorse idriche;

e) difesa e igiene del suolo, tutela dell'ambiente e della natura;

f) difesa dall'inquinamento idrico, atmosferico e acustico;

g) infrastrutture produttive, turistiche e commerciali;

h) viabilità e circolazione;

i) edilizia residenziale pubblica, per i profili di localizzazione degli interventi che non sono di spettanza comunale;

l) industria, commercio e artigianato;

m) promozione di fiere e mostre mercato;

n) formazione e orientamento professionale ai fini della realizzazione della mobilità geografica e professionale del lavoro;

o) attività culturale.

2. La gestione delle attività di cui al comma 1 per la parte che non sia assicurata dalla provincia metropolitana direttamente o mediante sue aziende, è affidata ai comuni per quanto di loro competenza.

3. La localizzazione delle opere resa necessaria dallo svolgimento delle attività di cui al comma 1 deve essere conforme alle previsioni del piano provinciale di cui allo stesso comma.

4. Qualora i comuni interessati non abbiano provveduto ad adeguare i loro strumenti urbanistici alle previsioni di detto piano, le deliberazioni delle province metropolitane riguardanti la realizzazione delle opere di cui al presente articolo costituiscono varianti rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

ART. 4.

(Municipalità).

1. Nei comuni con popolazione non inferiore a 500.000 abitanti compresi nella provincia metropolitana sono istituite le municipalità.

2. Le circoscrizioni costituite ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278, e successive modificazioni, nelle aree metropolitane sono sostituite dalle municipalità.

3. L'ambito territoriale delle municipalità è stabilito dal comune che ripartisce l'intero territorio comunale in modo da consentire il migliore svolgimento in forma decentrata dei servizi base dell'amministrazione comunale.

ART. 5.

(Compiti delle municipalità).

1. Alle municipalità spettano, in aggiunta alle attribuzioni previste per le circoscrizioni dalla citata legge 8 aprile 1976, n. 278, poteri deliberativi per l'esercizio decentrato di funzioni organiche e per lo svolgimento di servizi di base secondo quanto stabilito dal comune.

2. Un apposito regolamento comunale stabilisce quali deliberazioni delle municipalità possono essere escluse dalla procedura prevista dall'articolo 14 della legge 8 aprile 1976, n. 278.

3. Alle municipalità sono conferite, in ogni caso, le seguenti attribuzioni:

a) rilascio delle concessioni edilizie in conformità agli strumenti urbanistici deliberati dal comune;

b) manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio e delle strutture comunali;

c) gestione di servizi connessi all'edilizia scolastica e al diritto allo studio;

d) gestione di servizi sanitari e sociali;

e) gestione di servizi culturali, ricreativi, sportivi e del tempo libero;

f) rilascio, nell'ambito dei piani comunali, dei provvedimenti amministrativi in materia di commercio.

ART. 6.

*(Organi, personale e bilancio
delle municipalità).*

1. Organi delle municipalità sono il consiglio, il comitato esecutivo e il presidente.

2. Il consiglio della municipalità, composto da un numero di consiglieri non superiore a quattro quinti di quello di un comune di pari popolazione, è eletto a suffragio popolare diretto secondo le norme per le elezioni comunali.

3. Il comitato esecutivo e il presidente sono eletti dal consiglio della municipalità secondo norme fissate dal comune. Il presidente assume la denominazione di prosindaco.

4. Nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo la composizione, le funzioni e le competenze degli organi delle municipalità sono disciplinate dal comune.

5. Ai componenti degli organi della municipalità si applicano le norme relative alla ineleggibilità, incompatibilità, sospensione, decadenza e revoca degli amministratori comunali, nonché le norme relative ai permessi, alle aspettative ed alle indennità concernenti gli amministratori dei comuni di pari popolazione.

6. Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano alle municipalità le disposizioni relative alle circoscrizioni di decentramento comunale.

7. Sono, comunque, riservati al comune, oltre alla formazione ed approvazione del bilancio, l'esercizio della potestà tributaria e la determinazione delle tariffe dei servizi comunali, nonché atti straordinari, dal medesimo comune ritenuti tali, con delibera del consiglio. Inoltre il comune può rivolgere alle municipalità atti di indirizzo e di coordinamento nella materia loro propria. Le municipalità possono discostarsene, motivandone le ragioni.

8. Il comune può decidere forme di partecipazione delle municipalità all'accertamento dei tributi.

9. Alle municipalità devono essere assegnati dal comune uffici, personale, beni e strumenti operativi e risorse finanziarie adeguate allo svolgimento dei loro compiti. Ogni municipalità ha propri bilanci, iscritti nel bilancio comunale. Il comune stabilisce, con regolamento, i rapporti tra i bilanci delle municipalità e quello comunale, nonché le norme di contabilità che devono essere osservate dagli amministratori delle municipalità.