

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3684

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZANGHERI, PELLICANI, ANGIUS, BARBERA, BASSANINI, STRUMENDO, NOVELLI, TORTORELLA, ALBORGHETTI, ALI-NOVI, BARBIERI, FERRARA, FORLEO, PACETTI, REICHLIN, VIOLANTE, MINUCCI, QUERCIOLI, CERVETTI, CASTAGNOLA, GABBUCCIANI, VISCO, GEREMICCA, NICOLINI**

*Presentata il 2 marzo 1989*

### Norme per il riassetto istituzionale delle aree metropolitane

ONOREVOLI COLLEGHI! — È aperta ormai da tempo una questione metropolitana. Nel corso dell'ultimo quarantennio e durante la seconda rivoluzione industriale le principali città del Paese sono state investite da grandi processi di trasformazione. Si sono verificati imponenti e massicci fenomeni di inurbamento, dalle campagne alle città e dal Sud al Nord del Paese, che hanno investito non solo gli aggregati urbani ma anche le aree limitrofe. Questo grande esodo (si calcola che in questo periodo circa venti milioni di italiani abbiano cambiato residenza) ha provocato una crescita caotica delle grandi aree urbane, che si sono sviluppate (tranne il caso di Bologna) senza

alcuna logica di programmazione del territorio, senza servizi e infrastrutture adeguati. Questa espansione senza controllo ha finito per provocare, in maniera maggiore o minore, fenomeni di saldatura tra grandi città e comuni limitrofi, dando vita ad aree territoriali continue ed estese di tipo metropolitano. Tutte le più grandi città italiane sono investite da fenomeni di questo tipo, secondo uno schema monocentrico che ha provocato, per motivi opposti, un duplice effetto di degrado urbano.

Da un lato i centri storici soffocati da una ingente concentrazione in essi di funzioni urbane, dall'altro sterminate periferie, e *hinterlands* saldati insieme e sostanzialmente privi di funzioni urbane.

Tutto ciò è indubbiamente il prodotto di un modello urbano costruito in questi decenni, figlio di uno sviluppo distorto del Paese che ha distrutto risorse e ambiente, provocato ampie fasce di emarginazione sociale, spaccato in due Nord e Sud. Ma oggi è in crisi sia al Nord il modello industriale-urbano, sia al Centro e al Sud il modello delle città di consumo, cresciute prevalentemente per il ruolo degli apparati pubblici e della spesa pubblica.

È attraverso questi processi che si sono consolidate nel Paese alcune realtà di tipo metropolitano, ciascuna con caratteristiche peculiari, ma tutte assimilabili per tratti comuni. Anzitutto la dimensione territoriale più estesa del centro urbano originario e un territorio ad esso collegato senza soluzione di continuità; il numero degli abitanti dislocato su tali territori che supera abbondantemente un terzo della popolazione italiana; il sistema di relazioni economiche e sociali e il monocentrismo, che accentuano il pendolarismo e la mobilità; i processi più dinamici di trasformazione dell'intera società italiana. In base a questi criteri le aree metropolitane individuate nel progetto sono: Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Venezia (non sono indicate Palermo e Catania perché città disciplinate dalla legge regionale siciliana). Su tale individuazione sono concordi i presentatori con la sola eccezione del collega Novelli che ritiene opportuno riferirsi alle sole aree di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova.

È proprio in queste realtà inoltre che esiste il più grande divario tra la ricchezza di risorse materiali e intellettuali, in esse concentrate e fenomeni di emarginazione sociale che investono strati deboli e non protetti, in particolare settori del mondo giovanile. Siamo in sostanza di fronte ad opportunità potenziali che le metropoli offrono e alla difficoltà per settori consistenti della società di accedervi. Ed è proprio per questo che nelle aree metropolitane si accentuano i fenomeni di violenza, di piccola e grande criminalità,

di tossicodipendenza. Più in generale emergono qui in modo più vistoso le contraddizioni della società moderna: tra necessità dello sviluppo e difesa dell'ambiente; tra innovazione tecnologica e sua utilizzazione in senso sociale; tra produzione dell'informazione e democrazia di massa; tra idee di liberazione del mondo femminile e l'organizzazione della società urbana; tra diritti e bisogni del cittadino e la concentrazione dei poteri.

In sostanza si è sviluppata una vistosa contraddizione tra i compiti crescenti che le istituzioni locali sono venute via via assumendo nel corso di questi ultimi decenni e i diritti dei cittadini. È compromesso in breve il diritto alla città, il diritto di vivere la propria città: di produrre, di abitare, di consumare, di conoscere, di fruire del proprio tempo libero e di accedere ad una migliore qualità urbana, che non può non consistere in nuovi tempi e spazi di vita e di lavoro.

Allo stesso tempo nelle grandi aree urbane è concentrato il 50 per cento del traffico passeggeri e merci (pubblico e privato) dell'intero paese, ma non certo la metà delle risorse impegnate a riguardo. Mentre occorrerebbe attuare progetti che puntino sul trasporto pubblico di massa su ferro, in tutto il paese sono in esercizio (a Roma e a Milano) non più di 70 chilometri di metropolitana urbana, e le città sono intasate da milioni di automobili.

Le stesse disfunzioni della pubblica amministrazione, sia per la carenza di risorse, sia per la incapacità della macchina pubblica di gestire i servizi in modo efficiente, si ripercuotono in maniera ancora più negativa nelle grandi concentrazioni urbane.

Inoltre oggi siamo di fronte a processi diversi e nuovi rispetto a quelli dei decenni passati. La popolazione non cresce più, aumentano gli anziani, diminuiscono i giovani, la media della composizione dei nuclei familiari si riduce. Ma questo vuole solo significare che alle vecchie contraddizioni (la quantità dei problemi) oggi se ne aggiungono di nuove (le quali-

tà). Se aumentano i nuclei familiari, decresce la popolazione in età scolare, aumentano gli anziani che vivono da soli, così come le giovani coppie e i mononuclei. Ciò significa che occorrono scelte imponenti di ristrutturazione e nuove tipologie, in campo scolastico, nell'edilizia abitativa, nei servizi sociali.

Questo è lo scenario che abbiamo di fronte, mentre la società italiana si trova a un altro passaggio di profonda trasformazione: da società prevalentemente industrializzata a società prevalentemente terziaria. Le città hanno sempre più bisogno di servizi: per la produzione, per il mercato, per il consumo, per la vivibilità stessa della città. Ne sono visibile testimonianza grandi aree industriali dismesse (Lingotto a Torino, Pirelli a Milano, ecc.) che oggi attendono di essere utilizzate. E la questione non può riguardare solo grandi gruppi privati. Le aree industriali dismesse devono essere riutilizzate secondo una logica di riqualificazione urbana e inserite in un indirizzo di pianificazione urbanistica complessiva.

In verità, la logica spontanea viene seguita anche dalla mano pubblica se è vero che si sta discutendo anche la dismissione di aree e immobili del demanio del Ministero della difesa e delle Ferrovie che rischiano di essere messe all'asta. Se il potere pubblico non avrà strumenti e risorse per intervenire efficacemente nelle aree metropolitane migliaia di ettari strategicamente rilevanti ai fini della riqualificazione delle città, rischiano di essere sottratte al controllo pubblico.

Ciò appare tanto più necessario proprio in quanto potenti gruppi finanziari vanno progressivamente concentrando nelle loro mani porzioni rilevanti del territorio in punti strategici, svolgendo un ruolo di pressione massiccio sulle amministrazioni locali per condizionarne gli orientamenti.

Il problema che si pone è perciò di stabilire in quale quadro di indirizzi e programmi le energie presenti nelle metropoli si esprimeranno. Se le risorse private verranno impiegate all'interno di

azioni di trasformazione e riqualificazione urbana, per assicurare sviluppo e progresso sociale diffuso o se, invece, prevarranno logiche che premieranno la rendita e la speculazione edilizia, la distruzione di tessuti sociali consolidati e il saccheggio del territorio e dell'ambiente.

Ed è questa la ragione per la quale un progetto di governo democratico delle aree metropolitane postula anche una moderna legislazione sul regime dei suoli e degli immobili.

Il problema odierno non è più quello della espansione urbana, ma quello di riequilibrare e riunificare le aree metropolitane prevedendo la integrazione di funzioni in ogni parte di esse, puntando con decisione sul recupero urbanistico e sulla riqualificazione, alleggerendo la pressione sui centri storici, salvaguardando gli straordinari patrimoni culturali e monumentali, e i tessuti residenziali, e, contemporaneamente, dotando le periferie urbane e gli *hinterlands* di servizi, di *standards* urbanistici, decentrando funzioni direzionali e terziarie, premessa indispensabile per un grande piano di riqualificazione su scala metropolitana. Le aree metropolitane devono divenire policentriche, attraverso una loro trasformazione qualitativa.

L'obiettivo da perseguire è quello di una « grande riforma » della metropoli, che può essere raggiunto se si creano da un lato poteri locali forti, i « governi metropolitani », in grado di guidare democraticamente le trasformazioni stabilendo un corretto rapporto tra pubblico e privato, e, dall'altro, politiche nazionali riformatrici in quei settori nei quali più vistose e più acute sono le contraddizioni e le carenze.

È da queste considerazioni, che non sono relative soltanto all'assetto istituzionale, che scaturisce quindi la necessità di un governo metropolitano forte e di tipo nuovo semplificando e riorganizzando l'attuale struttura istituzionale che determina dispersione e sovrapposizione di iniziative, causa non ultima dell'indebolimento dei poteri a legittimazione demo-

cratica. Ecco perché con il presente progetto di legge e con il parallelo progetto di revisione dell'articolo 114 della Costituzione (n. 3683) si propone di riorganizzare partendo dalle funzioni su due livelli istituzionali il governo locale: da un lato superare l'attuale comune capoluogo e l'attuale provincia dando vita ad un unico ente, il comune metropolitano, che gestisca il governo dei servizi di area vasta (servizi per lo sviluppo, urbanistica, ambiente, igiene, depurazione, rifiuti, acqua, energia, grandi infrastrutture di trasporto e di servizio, ecc.) e funga anche da ente intermedio di programmazione (intermedio, in questo caso, fra la regione e i comuni urbani). Dall'altro lato prevedere, all'interno del comune metropolitano, comuni di tipo urbano; sia quelli già esistenti nell'attuale cintura, sia i nuovi che possono nascere riorganizzando le attuali circoscrizioni. Tali comuni di tipo urbano dovrebbero gestire non solo i servizi alla persona, ma l'attuazione di scelte in ogni campo, in rapporto alla programmazione del comune metropolitano.

Si rafforza in questo modo sia il governo unitario dell'area metropolitana, sia il governo delle sue singole parti, soprattutto in quella che è attualmente l'area della grande città.

È questo il senso della costituzione, proposta con le citate proposte di legge, dei comuni metropolitani eletti democraticamente e raccordati al sistema delle autonomie, posti in grado di attuare programmi complessi, concordati tra diversi livelli istituzionali, sia locali che nazionali.

Il progetto prevede in rapporto alla complessità dei problemi e alla molteplicità degli interlocutori (Stato, regioni, comuni, enti e aziende pubbliche e private) necessari per risanare e soprattutto trasformare le città, la possibilità per il comune metropolitano di poter contrarre veri e propri accordi di programma, tra istituzioni centrali e periferiche, nei quali definire progetti, risorse, tempi e modi di attuazione di scelte di sviluppo per le attività produttive, la mobilità, le infrastrutture e i grandi servizi urbani, il re-

cupero e il riuso urbano, l'edilizia residenziale pubblica, l'ambiente.

Tali accordi di programma non devono essere gestiti in modo centralistico; al contrario, all'interno di essi ciascuna istituzione deve esercitare il proprio ruolo e la propria funzione. La trasformazione urbana richiede un concorso di soggetti pubblici e privati, un vero e proprio concerto di forze e non pratiche settoriali e centralismi, come invece viene avanti in politiche di settore e in leggi speciali nelle quali il governo nazionale si sostituisce agli enti locali.

E comunque il governo delle aree metropolitane non può esaurirsi nella pratica di tali accordi investendo esso più ampi settori di intervento.

È per tali considerazioni che la definizione di un nuovo assetto dei grandi centri non può essere stralciata e rinviata, ma varata rapidamente per consentire fin dalle elezioni amministrative del 1990 di procedere al riassetto delle aree metropolitane del Paese.

Il presente progetto si collega non solo alla citata proposta di riforma dell'articolo 114 e di abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione ma si collega altresì al progetto di legge n. 2952 presentato alla Camera dei deputati dai gruppi del PCI e della Sinistra indipendente il 4 luglio 1988 (il cui testo viene ripreso, con modifiche formali). A quel progetto si rinvia per l'indicazione delle ragioni che, in una società complessa, spingono alla creazione di governi locali forti, insediati in dimensioni territoriali adeguate, liberati da vincoli paralizzanti, sostenuti da sistemi politici autorevoli. Ed è proprio questa ultima la ragione che ha spinto il nostro gruppo ad avanzare proposte per la riforma del sistema elettorale locale consentendo ai cittadini di esprimersi direttamente con il voto su programmi, alleanze, sulla stessa persona del sindaco, di scegliere in breve fra programmi alternativi evitando che il voto rappresenti solo la premessa quantitativa per spartizioni di potere. Ancor più nelle aree metropolitane v'è l'esigenza di governi locali

forti in grado di orientare secondo disegni unitari, e sulla base di programmi nazionali e regionali, lo sviluppo e la qualificazione urbana.

Ed è proprio tale esigenza che ha indotto i presentatori del citato progetto ad escludere soluzioni, pur autorevolmente sostenute, dettate o da una sorta di inerte realismo o da ben precisi calcoli politici, che preferirebbero puntare esclusivamente su vincoli meramente procedurali che dovrebbero legare insieme i comuni degli *hinterlands*, il comune capoluogo, le province, la regione, le amministrazioni e le aziende statali. Tali soluzioni peraltro non ancora decollate con successo laddove tentate, non sono da escludere e devono anzi essere favorite ma se non sono accompagnate da un nuovo assetto istituzionale delle aree metropolitane finirebbero per favorire una direzione ministeriale dello sviluppo metropolitano, dando spazio agli « interessi forti » e comunque privando l'area metropolitana di un autorevole governo unitario legittimato democraticamente (e tali possono considerarsi i commissari o gli ufficiali previsti per alcune città del mezzogiorno).

Il citato progetto rifiuta sia soluzioni di tipo associativo in crisi in altri ordinamenti (e già in parte sperimentati con esito negativo attraverso la breve vita di taluni comitati comprensoriali e delle associazioni polifunzionali dei comuni istituiti con legge regionale), sia la coesistenza prevista in altri progetti di quattro livelli nel governo delle aree metropolitane. Rifiuta cioè il tentativo di mantenere in piedi sullo stesso territorio metropolitano le municipalità, il comune capoluogo, i comuni della cintura, le province, le regioni. Tale intento appare ancor più valido oggi dopo il fallimento del tentativo operato dal disegno di legge del Governo (atto Camera n. 2924) di riproporre tale soluzione, frutto peraltro più di una valutazione di convenienza (non scegliere fra comune e provincia) che di un disegno razionale.

Secondo il citato progetto del PCI e della Sinistra indipendente « più che par-

tire dall'esistente aggiungendo nuovi livelli è preferibile partire dalle funzioni » puntando alla creazione (secondo modelli da tempo sperimentati in altri Paesi) di un doppio livello: il primo formato dal livello di base (in quel progetto individuato nei « municipi », in questo progetto definiti « comuni urbani ») a cui sono affidati prevalentemente « servizi alle persone »; il secondo formato da un governo metropolitano (che in questo progetto si definisce il « comune metropolitano ») cui sono prevalentemente affidati poteri di pianificazione, a maglie larghe, dell'intera area metropolitana e i cosiddetti « servizi di area vasta ».

Il presente progetto si mantiene su quella linea precisandola e, collegandosi alla possibile correzione dell'articolo 114 della Costituzione, distinguendo fra comune metropolitano e comuni urbani.

Sarebbe stato possibile pervenire agli stessi risultati riconoscendo alla provincia che insiste sull'area metropolitana funzioni speciali di governo dell'area metropolitana ma ciò avrebbe comportato la spaccatura e la scomparsa del comune capoluogo assorbito da un lato dalla provincia e dall'altro dai comuni eretti al proprio interno. Sarebbe una operazione che comporterebbe delle forzature difficilmente accettabili dalle popolazioni interessate. Per non dire dell'inadeguatezza dei confini delle province delle zone interessate non sempre coincidenti con le aree metropolitane. La distinzione fra comune metropolitano e comuni urbani facendo assumere al comune metropolitano le funzioni proprie della provincia e le altre previste dalla legge, consente di mantenere la dignità di comuni urbani ai comuni dell'*hinterland*, evita il declassamento a municipi degli stessi e inoltre innalza a comuni urbani le principali circoscrizioni della città; in breve trasformando profondamente il comune capoluogo in un'entità nuova. La nuova autorità metropolitana viene dunque costruita superando insieme l'attuale comune capoluogo e l'attuale provincia e dando a tutte le comunità dell'area spesso emarginate dalle scelte del comune capoluogo

l'opportunità di contare di più sia attraverso l'elezione degli organi rappresentativi del comune metropolitano sia attraverso il mantenimento della loro organizzazione comunale.

Costituito il comune metropolitano non appare necessario il ruolo della provincia nelle aree metropolitane. Proprio per tale considerazione con il citato pro-

getto n. 3683 i presentatori propongono che il comune metropolitano assorba anche le funzioni della provincia (con una formula analoga a quelle previste in vari ordinamenti anglosassoni).

Tale progetto di revisione costituzionale si pone peraltro come possibile conseguenza non come indispensabile premessa per la riforma che qui si propone.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Sono riconosciute come aree metropolitane le zone metropolitane di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Venezia e Bari.

2. Alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana si provvede con legge regionale, sentiti i comuni e le province interessate.

3. Nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli:

- a) comune metropolitano;
- b) comuni urbani.

4. Al comune metropolitano si applicano tutte le norme relative alle province. Ai comuni urbani si applicano tutte le norme relative ai comuni, salvo quanto disposto dall'articolo 2.

5. Sono organi del comune metropolitano: l'assemblea metropolitana, la giunta metropolitana e il sindaco del comune metropolitano. Lo statuto del comune metropolitano prevede altresì l'elezione di un presidente e di un ufficio di presidenza dell'assemblea.

6. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, la regione provvede al riordinamento delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana in modo da assicurare il pieno esercizio delle funzioni dei comuni urbani e la razionale utilizzazione dei servizi da essi erogati, nonché il pieno svolgimento del ruolo del governo metropolitano.

## ART. 2.

1. Nel ripartire tra i comuni urbani e il comune metropolitano le funzioni amministrative la legge regionale ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della

Costituzione attribuisce al comune metropolitano, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni che per ragioni di economicità ed efficienza debbano essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie:

a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;

b) viabilità, traffico e trasporti;

c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;

d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;

e) raccolta e grande distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;

f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;

g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e gli altri servizi urbani di livello metropolitano.

2. Il comune urbano esercita tutte le funzioni attribuite dalle leggi ai comuni con la sola esclusione delle funzioni espressamente attribuite al comune metropolitano.

3. La legge regionale disciplina gli specifici contenuti del piano territoriale relativo all'intera area metropolitana e dei piani urbanistici dei comuni, nonché i rapporti tra i due strumenti di pianificazione.

### ART. 3.

1. I compiti attribuiti dalla legge ai comuni per la definizione di accordi di programma sono attribuiti al comune metropolitano.