

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **FABBRI, SANTINI, ACONE, MARNIGA,
SIGNORI e RUSSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 1991

Norme in materia di accordi organizzativi nelle aree
metropolitane di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La più rilevante innovazione strutturale contenuta nella legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali è la previsione della costruzione di città metropolitane nelle aree a più alta densità insediativa, che comprendono le maggiori città del nostro Paese.

A circa un anno e mezzo di distanza dall'approvazione della legge, il processo di delimitazione - da parte delle Regioni - delle aree metropolitane (per non parlare della definizione della ripartizione delle funzioni amministrative tra la città metropolitana e i comuni in essa compresi) segna un grave ritardo, dovuto a difficoltà oggettive, ma anche - è inutile nascondere - a contrasti politici.

Difficoltà istituzionali obiettive vi sono ove nell'area di gravitazione metropolitana sono compresenti più province (Venezia - Padova - Treviso; Firenze - Prato; Milano - Lodi).

In ogni caso non è agevole la individuazione nel merito della «soglia dell'appartenenza» dei diversi comuni all'area metropolitana, sulla base di parametri obiettivi.

È, inoltre, evidente che le diverse ipotesi di delimitazione non sono neutre o indifferenti ai fini della prefigurazione dei futuri equilibri politici in quelle che sono destinate a divenire, anche in termini istituzionali, le aree egemoni nell'ambito di ciascuna regione.

I contrastanti interessi politici - *ad includendum* od *ad excludendum* - si intrecciano e combinano variamente, poi, con municipalismi e localismi, rischiando di rinfocolare malsopite tensioni, spesso risalenti alla non sempre felice delimitazione territoriale delle attuali province.

2. Nella descritta situazione di ritardo, se non di stallo, il Governo è più volte intervenuto, con i vari Ministri dell'interno, richiamando le Regioni alla loro responsabilità autonomistica.

Tale comportamento, pur corretto, non appare tuttavia sufficiente ad assicurare l'attuazione del disposto della legge n. 142 del 1990.

Nè appare ragionevolmente ipotizzabile il ricorso, immediato e generalizzato, da parte del Governo al potere sostitutivo, pur previsto nella legge, senza contare che quanto meno - anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di leale cooperazione tra Stato e Regioni - l'esercizio di tale potere sostitutivo dovrebbe esser preceduto - da parte dal Governo - da una sorta di procedimento di richiamo e messa in mora delle Regioni, solo al termine del quale si potrebbe agire in via surrogatoria.

Palese è dunque il pericolo che il processo di attuazione della riforma venga sostanzialmente ad arrestarsi.

3. Questa proposta di legge intende superare il rischio dell'immobilismo e dell'inattuazione innescando un processo di graduale costruzione e sperimentazione della struttura metropolitana. Un processo fondato su una rete di accordi tra la provincia (o le province), i comuni interessati e la stessa Regione, aventi ad oggetto le funzioni portanti, i servizi pubblici d'area vasta che costituiscono il presupposto sostanziale della creazione stessa di un'autorità metropolitana.

Si propone, in altre parole, di avviare il processo non dall'alto, dalla sempre opinabile delimitazione rigida (accompagnata da una altrettanto rigida ripartizione di funzioni tra città metropolitane e comuni) ma, per così dire, dal basso, dall'aggregazione degli enti interessati in relazione ai diversi

servizi o problemi «in comune» che si pongono a scala metropolitana.

Il metodo proposto consente la massima aderenza alla diversificata estensione delle aree interessate dalla prestazione dei diversi servizi e - di conseguenza - permette di mantenere, in una prima fase, i confini elastici ed ampi all'aggregazione metropolitana.

Centro propulsore e coordinatore della complessa rete di accordi - organizzativi generali, a contenuto patrimoniale (convenzioni), operativi in funzione di programma, aventi ad oggetto la costituzione di consorzi - deve essere - la Regione.

L'avvio e la concreta sperimentazione sul campo dell'aggregazione pattizia «per problemi», di area vasta e variabile, forniranno elementi obiettivi in vista della delimitazione dell'area metropolitana e - soprattutto - della ripartizione ottimale delle funzioni.

4. Il meccanismo di costruzione «per accordi» della istituzione metropolitana presenta oltre ad una utilità transitoria un'utilità permanente, anche successiva alla delimitazione della città metropolitana. Laddove, infatti, in dipendenza da difficoltà obiettive sarà difficile far integralmente coincidere la più ampia area di gravitazione metropolitana (ad esempio Padova - Venezia - Treviso) con la città metropolitana (che, nell'esempio fatto, sarà circoscritta probabilmente alla provincia di Venezia) il collegamento - intessuto di molteplici relazioni amministrative - tra l'area di gravitazione e la città metropolitana rimarrà fondato, appunto, sul tessuto di accordi precedentemente già costruito e collaudato.

5. Al fine di indirizzare decisamente l'azione regionale verso la costituzione nel territorio di «accordi metropolitani» si prevede che le Regioni (articolo 3) possano promuovere per un triennio accordi organizzativi, anche al fine di determinare deroghe alla ordinaria ripartizione delle competenze degli enti partecipanti.

Gli accordi sono sottoposti al controllo del Ministro per le aree urbane, al fine di verificare la compatibilità con i principi costituzionali del sistema autonomistico, e

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la validità rispetto alle esigenze di promuovere un valido processo aggregativo.

L'articolo 1 del disegno di legge mira ad assumere che la delimitazione del territorio della città metropolitana e la ripartizione puntuale della funzione tra comuni e città metropolitana siano operati in modo contestuale.

Tale esigenza di contestualità discende sia dalla intima relazione esistente tra delimitazione dell'area e riparto delle funzioni, sia dalla necessità di rendere gli enti interessati ben edotti delle attribuzioni che debbono cedere alla città metropolitana.

La volontà di attivare un processo di formazione delle città metropolitane che

passa per una fase intermedia di conferenze metropolitane comporta infine la necessità di rivedere alcune previsioni della legge n. 142 del 1990 che sono state concepite per uno scadenziario che non è stato possibile rispettare. Si prevede a tal fine (articolo 2) la soppressione della delega attribuita al Governo per la costituzione delle aree metropolitane (ferma restando la proposta regionale) attribuendo tale compito alla legge ordinaria, e la cancellazione del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni che omettono o ritardano di proporre la istituzione delle autorità metropolitane.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. All'articolo 19 della legge 8 giugno 1990, n. 142, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Il disegno di legge regionale di cui al comma 1 è presentato al Consiglio regionale contestualmente alla delimitazione di ciascuna area metropolitana operata ai sensi dell'articolo 17 comma 2».

Art. 2.

1. Il comma 1 dell'articolo 21 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

«1. Le autorità metropolitane, nelle aree delimitate ai sensi dell'articolo 17 comma 2, sono istituite con legge su proposta delle rispettive Regioni, tenuto conto delle specificità di ciascuna area».

2. I commi 2 e 3 dell'articolo 21 sono abrogati».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 21 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è aggiunto il seguente:

«Art. 21-bis. - 1. Al fine di avviare la graduale costituzione delle aree metropolitane le Regioni promuovono fino al 31 dicembre 1994 un accordo organizzativo ai sensi degli articoli 24, 25, 26 e 27 della presente legge tra i comuni e le province interessate, denominato conferenza metropolitana.

2. La conferenza metropolitana è composta dai sindaci dei comuni interessati e dal presidente della provincia ed è presieduta dal sindaco del comune capoluogo.

3. L'esercizio delle funzioni della conferenza metropolitana, nell'ambito delle materie elencate nel comma 1 dell'articolo 19, e le strutture della stessa sono disciplinate dall'accordo organizzativo, in particolare per quanto concerne le quote rappresentative della popolazione interessata richieste per l'assunzione delle deliberazioni.

4. Gli accordi organizzativi sono sottoposti per tramite della Regione all'approvazione della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per i problemi delle aree urbane, che deve pronunciarsi nel termine di 30 giorni. Decorso tale termine gli accordi si intendono approvati».