



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU  
Società Italiana degli Urbanisti  
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori  
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012  
www.planum.net | ISSN 1723-0993  
Proceedings published in October 2012

## Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana

**Carmela Mariano**

Sapienza Università di Roma

Dipartimento DATA - Design, Tecnologia dell'architettura, Territorio e Ambiente

Email: [carmela.mariano@uniroma1.it](mailto:carmela.mariano@uniroma1.it)

---

### **Abstract**

*La tradizione italiana di forte autonomia degli enti locali e la resistenza verso forme di aggregazione in nuovi livelli di governo, rende difficile il percorso di costituzione della città metropolitana prevista dalla legge 142/90. Il fenomeno della cooperazione intercomunale, per la gestione associata di alcuni servizi, costituisce un interessante terreno di sperimentazione per costruire le relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno, creando così le condizioni dal basso per la costruzione della città metropolitana al di là di quella che verrà individuata come forma più idonea di governo metropolitano.*

*In tal senso può contribuire, in maniera significativa, la tendenza, già molto consolidata in Italia, da parte dei comuni ad associarsi, in forma autonoma, per proporre strategie, politiche e interventi, dando vita ad una forma di auto-governo (unioni di comuni, associazioni di comuni) in grado di aggregare il sostegno di tutti i soggetti coinvolti nel processo di definizione della vision del territorio metropolitano.*

### **Processi di metropolizzazione e modelli di governo**

I processi di metropolizzazione del territorio e la nuova dimensione della città contemporanea, la mancata corrispondenza tra la dimensione fisica di questa nuova realtà urbana e la dimensione istituzionale dei comuni che la compongono, è da tempo al centro di molte ricerche e di molte riflessioni da parte di studiosi di diverse discipline: urbanisti, sociologi, politici, economisti e geografi.

La nuova realtà urbana, in cerca di identità, è anche oggetto dei più svariati "tentativi di governo".

Il termine governo è qui utilizzato in senso ampio: esso attiene ai tentativi di definizione di livelli di governo istituzionale ma attiene anche a tutte quelle procedure che potremmo definire dal basso, attraverso le quali sia le istituzioni locali sia i soggetti economici cercano di gestire questa nuova realtà.

Si possono individuare due livelli distinti del dibattito, che potrebbero apparire in contrapposizione ma che in realtà sono assolutamente complementari. Il primo riguarda la discussione su quale forma istituzionale dovrà avere il nuovo livello di governo e su quale siano gli strumenti di pianificazione ad esso attribuiti, quella che potremmo definire come la costruzione dall'alto, il modello "top-down", sul tipo di quello previsto, mai realizzato, delle "città metropolitane" dalla legge 142/90. Sul tema, nonostante i tentativi di "federalismo dall'alto" con la recente legge 42/09, sembra essere ancora lontani da una soluzione univoca e condivisa da tutti i soggetti coinvolti.

I poteri locali infatti sono, nella tradizione del paese, e si potrebbe dire nella tradizione europea, così forti che difficilmente si prestano a cedere parte o tutte le proprie prerogative. In questo quadro si colloca il secondo livello del dibattito, il tema delle azioni concrete che hanno il compito di costruire le relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno, creando così le condizioni dal basso (il modello "bottom-up") per la costruzione della identità metropolitana al di là di quella che verrà individuata come forma più idonea di governo dell'area vasta.

Il tentativo di individuare soluzioni per la costruzione dei livelli di governo di scala metropolitana ha prodotto negli ultimi anni la definizione di tre modelli (Heinelt, Kubler, 2005): il modello della *rimessa metropolitana*, il modello della *public-choice* e il modello del *new-regionalism*, che corrispondono rispettivamente a situazioni in cui il problema del governo metropolitano è stato affrontato con soluzioni istituzionali rigide e forti e la creazione di livelli di governo a elezione diretta; situazioni in cui, nonostante il problema sia stato affrontato a

livello istituzionale con risultati poco convincenti, esistono solo autonome sperimentazioni dal basso con forme di associazionismo intercomunale e infine reti di cooperazione e coordinamento che si formano tra municipalità, agenzie di governo a vari livelli e i soggetti privati.

### **I punti di forza del governo metropolitano**

In tutte le sperimentazioni in atto nelle varie realtà europee si possono individuare alcuni dei principali fattori che hanno consentito il rafforzamento del processo di *metropolizzazione* e la costituzione di un livello di governo di scala sovra comunale. Tra questi, in primo luogo, la capacità, da parte dei governi locali e dei vari soggetti coinvolti, di costruire *l'identità metropolitana* e di promuovere una visione condivisa e partecipata del futuro del territorio. L'obiettivo di delineare la *vision* della cosiddetta *area vasta* costituisce uno dei punti di forza di un governo in grado di aggregare e sostenere processi di partecipazione, discussione, ascolto con le comunità locali e i cittadini, assunti come soggetti attivi, non più solo per la legittimazione dell'equità delle scelte, quanto per il contributo alla costruzione degli scenari che orienteranno le scelte.

Si pone in stretta relazione con il primo fattore la capacità, delle politiche di governo, di promuovere la *competitività* delle aree metropolitane che, di fatto, nel quadro della crescente globalizzazione, costituiscono i territori maggiormente coinvolti nelle dinamiche di crescita economica, dove più elevati sono gli indicatori di concentrazione della popolazione, di capitale umano e di infrastrutture. Ciò che, dunque, si rende necessario per integrare l'azione del governo locale è la presenza di un progetto capace di renderne sinergiche le iniziative e promuovere una più ampia mobilitazione di reti di attori pubblici e privati che intervengono nel campo di azione di una politica pubblica (Le Galès, 2006).

In quest'ottica un altro fattore indiscusso di successo del governo metropolitano è la garanzia del principio di *democrazia ed efficienza*, che pone la questione di un corretto equilibrio fra le forme della rappresentanza democratica e la capacità e rapidità della assunzione delle decisioni. L'elezione diretta dei membri delle istituzioni di governo metropolitano costituisce dunque un punto di forza per la sua legittimità e per il consenso sociale, perché la formalizzazione di accordi di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, sulle scelte strategiche e sui progetti, può funzionare a patto che i soggetti pubblici promotori siano in grado di governarla, siano soggetti forti, autorevoli con un ruolo indiscusso di controllo e monitoraggio delle diverse fasi che garantiscono l'efficacia del processo (Mariano, 2011).

### **Governo locale e cooperazione**

A partire dagli anni '90 il superamento dei modelli dirigitici di direzione politica, dove lo Stato ricopriva il ruolo di attore principale, e la scelta di forme di amministrazione pubblica "snella" hanno rimpiazzato il tradizionale modello di governo e hanno segnato il passaggio dal *government* alla *governance*. In tal modo, il governo si è trasformato: da struttura amministrativa organizzata secondo relazioni verticali e gerarchiche è diventata una struttura amministrativa organizzata secondo logiche orizzontali, competitiva, tendente allo sviluppo tra sistemi economici substatuali avversari l'uno dell'altro su scala europea e globale.

È una trasformazione che ha coinvolto direttamente il governo locale avviando strategie di adattamento caratterizzate da una partecipazione più aperta e dinamica dei vari attori coinvolti all'erogazione dei servizi, con la possibilità di vigilare su democraticità ed equità dell'azione amministrativa.

Nello studio condotto da Hulst e Van Montfort (2007) quattro sembrano essere le principali soluzioni proposte dai governi locali come risposta ai cambiamenti del contesto socio-politico ed economico: la  *fusione* come strumento di razionalizzazione dei soggetti amministrativi, soluzione intrapresa dalla Gran Bretagna negli anni '70 e tentata, senza grande convinzione, in Francia, Italia e Spagna; la *redistribuzione delle competenze verso il livello regionale*, fenomeno definito del "meso-government" (Sharpe, 1993) e che ha interessato vari paesi europei, compresa l'Italia; il *new public management* che prevede, per ragioni dettate dai vincoli di bilancio, l'affidamento esterno di alcuni servizi della pubblica amministrazione a soggetti privati; la *cooperazione intercomunale* o intercomunalità intesa come esperienza di gestione associata di funzioni e servizi da parte di più comuni, all'interno di una già differenziata realtà di collaborazioni e cooperazioni tra enti locali.

### **L'intercomunalità in Italia**

In Italia il dibattito sui processi di *metropolizzazione* e sui modelli di governo di scala sovra comunale si è sempre scontrato con la realtà estremamente frammentata del territorio; più di 8000 comuni, per il 70 per cento aventi una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, con una forte caratterizzazione identitaria che, di fatto, costituisce un impedimento ai tentativi di configurazione di nuovi livelli di governo territoriale intermedi. I conflitti tra grandi comuni e piccoli centri, tra aree metropolitane e regione, tra comune e municipi e le questioni sempre dibattute di natura politica e istituzionale (rappresentatività democratica del livello di governo,

leadership, identità metropolitana), sono alcuni dei principali ostacoli al processo di costruzione della Città metropolitana così come immaginata dal legislatore con la legge 142/90.

I piccoli comuni, che di fatto amministrano il 54% del territorio italiano, sono diventati sempre più consapevoli delle loro potenzialità e dell'attrattività del proprio territorio in termini di risorse e possibili localizzazioni di funzioni urbane di eccellenza. Di conseguenza i rapporti con la città centrale sono definitivamente cambiati.

Negli ultimi anni si è andata consolidando in Italia la tendenza da parte dei comuni ad associarsi, in forma autonoma, per proporre strategie, politiche e interventi, dando vita ad una forma di auto-governo dal basso che si è concretizzata nella costituzione delle *Unioni di comuni*, enti locali ad eleggibilità indiretta già previsti dalla legge 142/90 e confermati dal Testo unico degli Ordinamenti locali 267/2000.

L'ultimo provvedimento legislativo in materia di "Cooperazione Intercomunale" è contenuto nella manovra finanziaria approvata con legge n. 122 del 30 luglio 2010, che ha profondamente normato la gestione associata delle funzioni fondamentali degli Enti locali, prevedendone l'esercizio obbligatorio dei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti.

L'Unione si prospetta come una forma associativa volontaria che i comuni possono attivare per esercitare congiuntamente più funzioni di competenza comunale, siano esse proprie, attribuite, delegate, con potestà regolamentare, titolarità degli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati (Fiorillo, Robotti, 2006).

Le innovazioni di natura politica introdotte all'inizio degli anni '90 e le dinamiche di tipo socio-economico, legate alla necessità di attrarre finanziamenti per garantire il funzionamento della macchina amministrativa, sono alcune delle principali variabili che hanno contribuito al consolidarsi del fenomeno della cooperazione intercomunale.

L'elezione diretta del sindaco, introdotta dalla legge 81/93, ha prodotto il rafforzamento della stabilità politica dei governi locali e l'attribuzione di maggiori prerogative decisionali al sindaco. In riferimento al tema della cooperazione è evidente che la credibilità politica del sindaco sia strettamente legata ad una efficace gestione ed erogazione dei servizi pubblici.

La scarsità di risorse finanziarie esasperata, negli ultimi anni, dalla riduzione delle entrate per via dell'abolizione dell'Imposta Comunale sugli Immobili e dalle conseguenze innescate dal Patto di stabilità e dalla legge 122/10 ha portato le amministrazioni a non disporre di risorse adeguate per investire sul territorio.

Gli stessi oneri di urbanizzazione, spesso non adeguati ai costi effettivi dell'urbanizzazione, stanno progressivamente perdendo la loro natura di "tassa di scopo" per la possibilità accordata ai comuni di destinarle, invece che agli "investimenti", alla spesa "corrente" della manutenzione ordinaria del patrimonio comunale per quasi il 75% del gettito complessivo (legge 220/10).

Per questo, in condizioni di esiguità delle risorse finanziarie necessarie all'erogazione dei servizi alle comunità territoriali, i comuni preferiscono ricorrere a forme di associazionismo tra enti, sfruttando la cooperazione come risorsa per garantire l'efficienza amministrativa.

In una fase storica in cui il ruolo politico, economico e sociale delle "città metropolitane" assume un ruolo sempre più rilevante, le soluzioni in corso di sperimentazione nelle situazioni di questo tipo appaiono interessanti da analizzare e costituiscono senza dubbio una delle grandi sfide della contemporaneità in quanto mettono in discussione assetti istituzionali profondamente radicati, ma costruiti sulla base di una concezione statutale ispirata dalla precedente fase del processo capitalistico.

### **Ambiti di cooperazione, competenze e legittimazione**

I Comuni sono oggi dotati di uno strumento innovativo attraverso il quale possono incamminarsi verso un percorso, certamente complesso, ma dotato di stimolanti prospettive che consente di rispondere in maniera concreta alle sollecitazioni indotte dalle dinamiche in atto nei territori metropolitani.

I risultati di una recente ricerca (Cittalia - Fondazione ANCI ricerche) evidenziano l'apprezzamento da parte dei cittadini sui risultati conseguiti dalle Unioni, che negli ultimi anni sono notevolmente aumentate arrivando a 337 Unioni di Comuni (Fonte Atlante Piccoli Comuni 2011-ANCI) volontariamente costituite tra oltre 1.663 Comuni per circa 6 milioni di cittadini.

L'indagine condotta mette in evidenza un processo di strutturazione e di istituzionalizzazione in evoluzione e con caratteristiche molto diverse da territorio a territorio e probabilmente fra Unione ed Unione. In particolar modo non emerge dall'analisi un modello univoco di cooperazione, in termini di dimensioni, struttura, servizi e governo dei processi di unificazione, ma al contrario molte strade e singole sperimentazioni praticate in un processo di adattamento locale che è risultato particolarmente efficace.

Ma oltre a verificare la capacità di innovazione ed organizzazione delle Unioni sarebbe opportuno anche verificare la capacità di questi enti di instaurare nuove relazioni con i governi di scala superiore (provinciali e regionali), di fare fronte a processi più generali, che attengono alla capacità di costituirsi parte determinante nel processo di costruzione del governo di scala sovra comunale e che, oltre alla ricerca dell'efficienza amministrativa, promuovono processi di natura strategica e di pianificazione locale associata (come già accade in alcune regioni italiane) finalizzati al governo delle trasformazioni urbane e territoriali.

Le principali criticità che permangono sono quelle legate alla definizione dell'ambito di cooperazione, all'individuazione delle competenze delle Unioni, anche in tema di governo del territorio, e infine alla legittimazione democratica dell'ente.

Per quanto riguarda la dimensione e la finalità dell'ambito di cooperazione l'alternativa che si profila per l'Unione è quella tra un piano in cui si decide di collaborare per la *produzione di servizi*, il cui scopo principale è quello di supportare le municipalità essenzialmente nella loro gestione quotidiana, e un più elevato livello di cooperazione, indicato con il termine di *coordinamento di policy*. Quest'ultimo punto indica che la cooperazione non si limita ad aspetti tecnici di elaborazione di servizi, ma implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato.

I dati delle ricerche condotte dall'ANCI evidenziano infatti che il fenomeno dell'associazionismo sembra particolarmente attuato da quei comuni con un peso demografico abbastanza esiguo ma con risorse in termini di territorio abbastanza rilevanti e complesse (pensiamo ad esempio ai comuni montani) in cui la gestione e la garanzia dell'offerta dei servizi risulta pesare particolarmente sulle casse comunali.

Riguardo alle competenze assegnate alle Unioni riscontriamo che i servizi maggiormente gestiti in forma associata sono la polizia municipale e i servizi sociali, seguono i servizi tecnici, contabilità, servizi questi che presuppongono un più accresciuto livello di organizzazione e di risorse strumentali (informatizzazione) e negli ultimi anni nuovi servizi come il trasporto pubblico, l'edilizia privata, la viabilità e la formazione (Dati ANCI).

Le funzioni legate al governo e alla pianificazione del territorio sono raramente gestite dalle Unioni, o proposte dalle leggi urbanistiche regionali come occasione strategica di associazione, fatta eccezione per alcune esperienze in cui si stanno avviando sperimentazioni in questa direzione.

Lo stesso meccanismo di erogazione degli incentivi statali alle Unioni (DM 1/09/2000 n. 318) è legato a parametri quantitativi (numero delle funzioni esercitate dalle Unioni) piuttosto che su criteri qualitativi (che tipo di funzioni). Allo stesso tempo è opportuno sottolineare la difficoltà delle Unioni di comuni a usufruire degli incentivi finanziari in maniera continuativa durante la fase di esercizio, determinata da una norma specifica che garantisce l'aiuto finanziario alle Unioni soprattutto nella fase di avvio della costituzione andando a decrescere progressivamente a discapito dell'efficienza nell'erogazione dei servizi.

Un altro tema cruciale per il futuro della cooperazione intercomunale resta quello della legittimazione degli organi di governo delle Unioni di Comuni. Le unioni di comuni sono enti locali di secondo livello, ossia non elettivi, privi quindi di *legittimazione democratica* attraverso il meccanismo elettorale. Con il trasferimento delle funzioni e la gestione comune di servizi importanti per il territorio, il potere di *policy-making* e il potere decisionale su materie cruciali riguardanti la vita del territorio sono affidati, di fatto, a *enti non eletti direttamente*<sup>1</sup>.

## Questioni aperte

Alcune delle difficoltà descritte rendono più complessa la possibilità, per queste forme di cooperazione, di contribuire al processo di costruzione e riconoscibilità (*identità*) del governo dell'area metropolitana.

Nonostante questo negli ultimi anni, in alcune regioni come l'Emilia Romagna e la Calabria, alcuni Piani territoriali di coordinamento provinciale, riconoscendo il territorio delle Unioni di Comuni come ambiti territoriali ottimali entro cui sviluppare forme di coordinamento degli strumenti di pianificazione comunale e di concertazione delle politiche urbanistiche, hanno promosso l'elaborazione di Piani strutturali comunali in forma associata fra i Comuni della stessa Unione, con l'obiettivo di garantire uniformità e contemporaneità nei processi di formazione dei piani urbanistici comunali.

La riflessione sulle opportunità e sui risultati conseguiti dalle Unioni porta quindi a immaginare la possibilità, in futuro, di delineare un quadro di attribuzione delle competenze distinto tra Unioni di dimensioni intermedie (con popolazione tra 20.000 e 50.000 abitanti), alle quali assegnare prerogative più specifiche dei livelli di governo di area vasta, e Unioni di piccole dimensioni (fino a 20.000 abitanti), che si costituiscono per riuscire a conseguire obiettivi di efficienza gestionale.

Dalle ricerche e dagli studi condotti sulle Unioni dei Comuni emerge un dato interessante. Il fenomeno è presente in quasi tutte le regioni italiane (fatta eccezione per la Liguria, Valle d'Aosta, Basilicata), in misura diversa nelle singole realtà territoriale. Ma il dato singolare è che la cooperazione intercomunale non è presente, se non in maniera poco significativa, nei territori provinciali in cui ricadono le 10 aree metropolitane previste dalla legge 142/90 (con l'aggiunta di Reggio Calabria prevista dalla legge 42/09).

---

<sup>1</sup> L'art. 32, comma 3 del Tuel afferma, infatti, che "Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'Unione scelto tra i sindaci dei Comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze."

Tabella I. *Il fenomeno delle Unioni nelle 10 aree metropolitane (dato riferito al territorio provinciale)*

Genova	Torino	Milano	Venezia	Bologna	Firenze	Roma	Napoli	Bari	Reggio Calabria
0	5	2	2	2	3	6	0	0	0

Si può ipotizzare che l'assenza del fenomeno sia da ricercare, in parte nel peso e nel ruolo della città centrale, in parte nelle resistenze dei vari soggetti (province e comuni più grandi) che hanno il timore che l'istituzione delle Unioni di comuni possa ridurre il loro ruolo politico e istituzionale.

Tuttavia è proprio dalla possibilità di sperimentare forme di cooperazione intercomunale in questi territori che si può partire per costruire le basi per la costituzione di un reale governo dell'area vasta.

Nel quadro del recente dibattito sulla abolizione o il declassamento a enti di secondo livello delle province resta il problema di una pianificazione di area vasta che organizzi il territorio della *metropoli territoriale* (Indovina, 2011), le cui dinamiche insediative hanno ormai travalicato i confini amministrativi.

È evidente che nel futuro sarà questo il livello territoriale di riferimento che avrà più influenza sulla pianificazione comunale. E una riflessione seria deve partire dalla considerazione di quelli che sono attualmente i contenuti dei piani provinciali, di carattere indicativo e non prescrittivo.

Le dinamiche insediative, che caratterizzano lo sviluppo della *metropoli territoriale*, richiedono al contrario un piano di area vasta che abbia valore di cogenza, che definisca le linee programmatiche di organizzazione complessiva del territorio e che contribuisca al buon funzionamento della struttura metropolitana anche in termini di miglioramento della qualità della vita (trasporti, spazi pubblici, verde, edilizia sociale etc).

Per raggiungere questi obiettivi è auspicabile che tutte le realtà locali, che costituiscono l'area vasta, si riconoscano nel progetto di sviluppo della metropoli territoriale, rinunciando alla rivendicazione della sovranità assoluta sul proprio territorio. E il sostegno alle forme di cooperazione intercomunale potrebbe collocarsi in questa direzione, con l'obiettivo di promuovere il processo di formazione della cosiddetta *identità metropolitana*.

## Bibliografia

### *Libri e articoli*

- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza.
- De Martino U. (a cura di, 2008), *Il governo delle aree metropolitane*, Officina Edizioni.
- Fedele M. & Moini G. (2006), "Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, pp. 71-98.
- Fiorillo F. & Robotti L. (2006, a cura di), *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli.
- Heinelt H. & Kubler D. (2005), *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, Oxon, ed, Routledge.
- Heinz W. (2000), *City and Region – Cooperation or Coordination? An international comparison*. Stuttgart, Berlin, Koln: Kohlhamer.
- Hulst R. & Van Montfort A. (a cura di, 2007), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.
- Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli.
- Indovina F. (2011), "Province e metropoli territoriali", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.101-102.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino.
- Mariano C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, 1-160, FrancoAngeli.
- Perulli P. (1998), *Neoregionalismo*, Bollati Boringhieri.
- Rao N. (2008), *Cities in Transition Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas*, Routledge.
- Sharpe L. J. (1993), *The Rise of the Meso Government in Europe*, SAGE Modern Politics series.
- Vandelli L. (a cura di, 1992), *Le forme associative tra enti locali*, Giuffrè.

### *Rapporti di Ricerca*

- Cittalia Fondazione ANCI ricerche (2010). *Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*.
- INU (2006). *Rapporto dal territorio 2005*, Inu Edizioni.
- Formez (2005). *Le esperienze di gestione associata. Studi di caso*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica.

*Siti web*

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

[www.anci.it](http://www.anci.it)