



Documento di sintesi

Lavori gruppo tecnico

**VERSO LA REALIZZAZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE. PROPOSTE**

29 maggio 2013

1. La questione metropolitana si presenta ancora, e in misura crescente, cruciale per lo sviluppo economico, sociale e civile. Ne danno significativa dimostrazione le linee di evoluzione dei sistemi locali in diversi Paesi, dal Regno Unito alla Spagna; o alla Francia, dove il disegno di legge presentato dal Governo il 10 aprile 2013 è particolarmente finalizzato a dare alle “métropoles” assetti istituzionali innovativi ed adeguati alle specifiche esigenze.

Rispetto agli altri Paesi, non soltanto europei, l'Italia presenta, sotto questi profili, una situazione di arretratezza e – come significativamente ha sottolineato la Relazione del Presidente Graziano Delrio alla XXIX Assemblea dell'Anci, svolta a Bologna il 17 ottobre 2012 – arriva all'appuntamento già con grave ritardo. Ora, l'appuntamento è fissato per il 1° gennaio 2014: ed essenziale diviene predisporre nei tempi più solleciti tutti gli adempimenti che risultino necessari tanto sul piano legislativo quanto su quello operativo.

2. Preliminarmente, occorre chiarire, superando ogni incertezza ed ambiguità, il percorso di attuazione delle Città metropolitane. Il decreto n. 228 del dicembre 2012, nel sospendere fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 18 del d.l. 95 del 2012 sulla *spending review*, elimina la necessità giuridica della fase incentrata sulla Conferenza metropolitana e lo statuto “provvisorio” approvato da questa; ma non elimina l'esigenza sostanziale che l'insediamento degli organi metropolitani sia preceduta e accompagnata da modalità di coinvolgimento e da adeguate modalità di elaborazione, di informazione e di approfondimento, anche per preparare i dibattiti nei singoli consigli comunali in vista della espressione del parere sulla proposta di statuto (comma 3 del cit. art.18). In questo senso, anche superato l'obbligo di istituire la Conferenza metropolitana, possono rimanere opportune forme di convocazione di riunioni dei sindaci, in primo luogo, ed altra forme di coinvolgimento che preparino una *governance* partecipata. Se su un piano legislativo, sarebbe dunque opportuno eliminare dalle norme ogni incertezza sul rapporto tra fase provvisoria e fase definitiva (evitando, tra l'altro, ogni ipotesi di sovrapposizione tra la nuova Città metropolitana e la preesistente Provincia), sul piano operativo occorre che tutte le istituzioni nazionali, regionali e locali si attivino sin da ora per predisporre gli adempimenti che ad ogni livello competono.

3. Quanto alla costituzione degli organi, imprescindibile si presenta, anzitutto, approvare la disciplina del sistema di elezione del consiglio metropolitano, colmando la lacuna lasciata aperta dall'art. 18 del d.l. 95 del 2012 sulla *spending review*. Al proposito, il Gruppo tecnico istituito dall'Anci ha elaborato una articolata proposta, che concerne distintamente le tre ipotesi adottabili da ciascuno statuto in relazione alla individuazione del sindaco metropolitano, vale a dire: a) che sia di diritto il sindaco del Comune capoluogo; b) che sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della Provincia; c) che sia eletto a suffragio universale e diretto, nel solo caso di suddivisione del capoluogo in più Comuni. In quest'ultimo caso, si applica il sistema tradizionalmente applicato alle elezioni provinciali, secondo il tuel; per il secondo, si propone di applicare alla elezione in via indiretta, con elettorato attivo, oltre che passivo, riservato ai sindaci ed ai consiglieri comunali, un sistema analogo per collegi uninominali e con premio di maggioranza collegato al candidato sindaco proclamato eletto; premio di maggioranza che, invece, non viene previsto per la

prima ipotesi, vale a dire nel caso in cui lo statuto abbia optato per un sindaco metropolitano identificato automaticamente con il sindaco del capoluogo.

In ogni caso, si rileva la prioritaria necessità di ripensare le dimensioni attribuite dalla spending review al consiglio metropolitano; dimensioni che (non superando i 16 membri nelle città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti, mentre scendono a 12 per quelle con un numero di abitanti compreso tra tale cifra e 800.000 e, addirittura, a 10 per le realtà sino a 800.000) si presentano non solo assai distanti e del tutto incomparabili con le composizioni reperibili in qualunque simile istituzione in altri Paesi, ma soprattutto non consentono né un'adeguata rappresentanza territoriale e politica, né una sufficiente funzionalità dell'organo. In questo senso, si propone pertanto di elevare i numeri previsti quanto meno sino a ...(24) per le situazioni maggiori, a ..(18) per quelle intermedie, ed a ..(14) per quelle che non raggiungono gli 800.000 abitanti. Del resto, le giuste esigenze di contenimento dei costi sono bene salvaguardate da una rigorosa regola di divieto di cumulo tra indennità metropolitana e indennità comunale.

4. In relazione al ruolo ed ai compiti delle Città metropolitane, essenziale risulterà, in primo luogo, la individuazione definitiva del perimetro delle funzioni fondamentali. A partire dal nucleo costituito dalle funzioni fondamentali spettanti alle Province. Queste funzioni sono state individuate dall'art. 17, comma 10, del d.l. 95 (in riferimento, tra l'altro, a materie relative all'ambiente, ai trasporti, alle strade provinciali, alla rete scolastica, alla gestione dell'edilizia concernente le scuole secondarie); la cui definizione è stata resa dalla cit. legge 228 del 2012 transitoria ("in attesa del riordino"). Da queste funzioni occorre, dunque, partire; chiarendo che, salvo esplicita disposizione in senso diverso, alle Città metropolitane spettano non solo le funzioni fondamentali, ma la generalità delle funzioni attribuite alle Province.

Un secondo nucleo è costituito dalle funzioni qualificate come fondamentali proprie alle sole Città metropolitane, che dunque ne caratterizzano il ruolo aggiungendosi a quelle comuni alle Province. Tra queste (oltre a quelle relative a servizi pubblici, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale), un particolare rilievo spetta alla pianificazione territoriale; definita non solo "di coordinamento" (come avviene per le Province, nell'art.17 cit.) ma "generale" (art.18, comma 7). E' una differenza qualificante; che non può essere sminuita secondo letture che tendono ad assegnare al piano generale metropolitano contenuti sostanzialmente analoghi a quelli propri del piano di coordinamento provinciale.

In realtà, i contenuti concreti dei piani sono determinati dalle leggi regionali; che già in vari casi hanno scisso, nell'ambito della pianificazione comunale, la parte strutturale e strategica dalla parte operativa. In questo senso, in effetti, può risultare importante che sia la stessa legge statale che individua le funzioni fondamentali a delineare i caratteri distintivi della pianificazione metropolitana rispetto a quella provinciale; attribuendo alla prima, oltre ai contenuti di coordinamento comuni anche alla seconda, anche contenuti strategico-strutturali tradizionalmente assegnati ai piani comunali, cui sono riservati comunque i contenuti operativi.

5. Alle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, si aggiungono poi le ulteriori funzioni attribuite dalle leggi statali o regionali, secondo le rispettive

competenze. In questa attribuzione, Stato e Regioni applicano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in attuazione dell'art. 118 Cost. (art.18, comma 11-bis). In sostanza, la disciplina di tutte le materie che concernono il governo locale possono richiedere una verifica, per valutare gli effetti sugli assetti delle funzioni della istituzione di un soggetto nuovo, delle dimensioni, dell'importanza e della potenzialità operativa della Città metropolitana.

Se l'attribuzione di funzioni all'uno o all'altro livello del governo territoriale richiede l'intervento di una legge, maggiore flessibilità può realizzarsi in riferimento all'esercizio delle medesime funzioni. Ed è, dunque, in relazione all'esercizio che lo statuto della Città metropolitana può svolgere un ruolo determinante: sia in relazione ai flussi top-down, dalla Città metropolitana ai Comuni o alle loro forme associative, "anche in forma differenziata" (art. 18, comma 9, lett. c), sia in relazione ai flussi in senso inverso, bottom-up, dai Comuni e le forme associative verso il livello metropolitano (lett. d). In queste dinamiche, lo statuto si presenta fonte competente a stabilire i presupposti, le condizioni, i limiti, i procedimenti (con eventuale partecipazione dei Comuni), le modalità: dalle deleghe alle convenzioni, anche individuando Comuni "capo-fila", con particolare riferimento al capoluogo. Lo statuto stesso è chiamato, in questi casi, a prevedere il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni.

Ancora, dallo statuto possono essere regolate le modalità secondo le quali i Comuni esterni al territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana (lett. e).

6. Lo statuto stesso svolge, del resto, una funzione fondamentale nella definizione degli organi, dei rispettivi assetti e competenze, dei rapporti e, complessivamente, della forma di governo della Città metropolitana. Temi, questi, in relazione ai quali - a differenza di quanto si verifica per i Comuni - la disciplina legislativa è particolarmente contenuta, mentre lo stesso riferimento alla organizzazione comunale può valere assai relativamente, considerate le differenze, tutt'altro che secondarie. Tra queste, può rilevare, in primo luogo, il fatto che può mancare il rapporto di fiducia (particolarmente, in caso di sindaco metropolitano coincidente di diritto con il sindaco del capoluogo) e, comunque, l'assenza di un esecutivo collegiale. In queste circostanze, la competenza generale, attribuita nei Comuni alla giunta, nella Città metropolitana può essere riservata al sindaco o può essere variamente ripartita tra questo e il consiglio. Il sindaco, d'altronde, può esercitare le proprie competenze coinvolgendo qualche organismo variamente rappresentativo, sia articolato per settori sia su base territoriale; composto, del resto, da membri (sindaci, o anche consiglieri comunali) scelti dal sindaco stesso secondo criteri fiduciari, oppure espressi dal consiglio. Le variabili possono, dunque, essere assai numerose, con una flessibilità di forme e assetti finora inedita per la potestà statutaria degli enti territoriali nel nostro Paese.

7. Infine, la costituzione delle Città metropolitane si presenta come una straordinaria occasione per ripensare l'organizzazione dei servizi. Il prezioso ruolo che essa può svolgere, in effetti, è quello di motore per la razionalizzazione e il conseguimento di efficienza, nelle strutture e nelle attività del governo locale. In questa funzione, si tratta di dare risposte flessibili e dinamiche, tenendo conto delle caratteristiche peculiari di ogni situazione.

In questa prospettiva, è possibile avviare sin da ora esperienze volte ad aggregare azioni ed apparati, ponendo concretamente le premesse per l'affermazione di logiche metropolitane. In particolare, queste esperienze possono partire da ambiti ove con maggiore efficacia è possibile conseguire economie di scala, più avanzati livelli di efficienza, migliori utilizzazioni delle competenze e delle professionalità; come si verifica, ad esempio, in riferimento alla gestione del personale, ove alle opportunità offerte da una unificazione delle attività gestionali, può affiancarsi flessibilmente una pluralità di profili, dalla formazione alla selezione, sino alla mobilità.

8. In sintesi, dal lavoro svolto dal Gruppo tecnico istituito dall'Anci, dall'analisi sulle esperienze, dalla riflessione sulle condizioni del sistema, emergono proposte di intervento che possono essere esposte in questi termini:

a) in relazione al livello nazionale

- occorre prioritariamente completare la disciplina legislativa necessaria o comunque fondamentale per la istituzione delle Città metropolitane, a partire dalla legge sul sistema di elezione del sindaco (art. 18, comma 4, lett. b), del d.l. n. 95 del 2012, con rinvio alle modalità da stabilire per il presidente della Provincia) e del consiglio metropolitano (comma 6, con rinvio alle modalità da stabilire per il consiglio provinciale). Essenziale, del resto, è evitare incertezze sulla fase di passaggio tra le soppresse Province e il nuovo Ente, evitando ogni ipotesi di commissariamento e di confusione tra enti e competenze, ed adottando con provvedimento nazionale una disciplina provvisoria per il funzionamento degli organi da applicare sino alla adozione dello statuto da parte di ciascun Consiglio metropolitano, entro sei mesi dall'insediamento. In questa disciplina transitoria, opportunamente può farsi riferimento al modello indicato dall'art. 18, comma 4, lett. a) del d.l. 95 del 2012, affidando le funzioni del sindaco metropolitano al sindaco del Capoluogo;
- in ordine alla migliore configurazione delle funzioni fondamentali, centrale si presenta la indicazione del significato e del contenuto da attribuire alla "pianificazione territoriale generale" che differenzia il ruolo sostanziale della Città metropolitana rispetto a quello della Provincia, competente ad una pianificazione di mero coordinamento. In questo senso, superando incertezze e interpretazioni riduttive, è bene chiarire nella stessa legge statale che tale pianificazione generale comprende gli aspetti strategici e conformativi, che dovranno poi essere individuati puntualmente nel contesto della disciplina regionale;
- è opportuno chiarire che, salvo diversa esplicita disposizione, spettano alla Città metropolitana non solo le funzioni fondamentali, ma la generalità delle funzioni già attribuite dalla legislazione statale alle Province;
- per quanto concerne il personale, occorre rimuovere gli ostacoli anche di carattere normativo che possono compromettere la necessaria mobilità;
- in rapporto alla finanza delle Città metropolitane, è necessario dare attuazione a quanto già stabilito dall'art.18, comma 8, lett. b), approvando il dPCM ivi previsto;

b) in relazione al livello regionale

- ogni Regione ove sia istituita una Città metropolitana, è chiamata a verificare, in collaborazione con il Capoluogo e le realtà locali interessate, la legislazione vigente al fine di adeguarne i contenuti alle competenze ed al ruolo della Città metropolitana. Questa verifica e il conseguente adeguamento vanno effettuati entro un termine ragionevole, da definire con legge statale;
- è opportuno chiarire che, salvo diversa esplicita disposizione, spetta alla Città metropolitana la generalità delle funzioni già attribuite dalla legislazione regionale alle Province;
- una specifica attenzione va riservata alle realtà metropolitane nelle Regioni a statuto speciale, ove la realizzazione delle Città metropolitane va effettuata sulla base delle linee generali qui richiamate.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere nell'ambito della realtà metropolitana, vanno costruite le condizioni perché il cambiamento stabilito per il 1° gennaio 2014 si realizzi nel modo migliore. A questo fine, è necessario che in ogni realtà si sviluppino le più opportune azioni volte all'approfondimento del ruolo sostanziale che si intende attribuire al nuovo Ente, alla discussione dei contenuti dello statuto metropolitano, al coinvolgimento di amministratori. In questo senso, può risultare utile e opportuno che proceda comunque il lavoro di Conferenze metropolitane o di altre forme di assemblea, riunioni, gruppi di lavoro di sindaci. Del resto, si presenta opportuno, ove possibile, avviare sin da ora azioni di cooperazione e di amministrazione comune in ambito metropolitano volte ad anticipare ed a dare concrete indicazioni sulle opportunità ottenibili – in termini di economie di scala, di efficienza, di miglioramento organizzativo, ecc. – dalla prospettiva metropolitana. In questo quadro, possono collocarsi nei termini più costruttivi le attività di coinvolgimento dei cittadini e delle loro organizzazioni, a partire dalle associazioni economiche e sociali del territorio metropolitano.