

Verso la Città Metropolitana

L'ATTUAZIONE DI UN NUOVO MODELLO DI DECENTRAMENTO

Prof. Giuseppe de Vergottini

L'attuazione della città metropolitana costituisce un tema di notevole rilevanza - non soltanto costituzionalistica – così come di particolare attualità dato che, con specifico riferimento alla città di Bologna, giusto in questi giorni si sta riunendo per la prima volta il consiglio metropolitano neoeletto al fine di redigere lo statuto che andrà a disciplinare il nuovo ente.

Va premesso, che inderogabili ragioni istituzionali hanno impedito la partecipazione a questo convegno delle rappresentanze della regione Emilia Romagna. Inoltre, la estrema delicatezza di alcuni profili che verranno trattati avrebbero potuto far ritenere appropriato a Magna Carta Bologna di rimandare questo convegno ad un diverso momento per così dire “a riforme già approvate” così da evitare di aggiungere questo ulteriore confronto al dibattito in corso. Tuttavia, proprio questo profilo di delicatezza del tema ci ha convinto dell'opportunità di confrontarci ora sulle questioni più importanti e problematiche senza pregiudizi e con onestà intellettuale, nella convinzione di dare un ulteriore contributo alla nuova fase di “state- building” attualmente in corso. La combinazione tra il disegno di legge costituzionale n. 1543, che prevede l'abolizione delle Province, e la c.d. legge Delrio (i.e. L. n. 56 del 2014 “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*”) avrà, qualora la riforma costituzionale venga approvata, effetti assai rilevanti sull'assetto e sull'ordinamento degli Enti locali. In particolare, la legge Delrio prevede la trasformazione delle Province in enti di secondo livello e un ridimensionamento delle loro funzioni “prodromica” alla loro abolizione, oltreché la nascita delle Città metropolitane e il rafforzamento della cooperazione intercomunale attraverso le Unioni dei Comuni. Gran parte di questa prima fase della riforma risulta incentrata sull'efficientamento e sul coordinamento dei servizi pubblici locali in un'ottica di *spending review* che pare intenda portare a compimento il superamento definitivo dell'ente provinciale, anche in quanto ormai fortemente stigmatizzato dall'opinione pubblica come ente inutile fonte di sprechi. Nonostante ciò, il legislatore della riforma si è posto il tema della valorizzazione degli enti di amministrazione di area vasta per consentire anche ai comuni di beneficiare di economie di scala e per garantire una qualche sorta di omogeneità nell'offerta dei servizi.

E' un dato, infatti, che un numero sempre crescente di servizi amministrativi diffusi sul territorio individuano in forme di aggregazione sovracomunale la loro dimensione necessaria, se non ottimale: dal servizio idrico alle reti di distribuzione del gas; dal trasporto locale alla localizzazione delle discariche; dai piani cave alle aziende speciali consortili per i servizi alla persona; dalla pianificazione territoriale alle politiche ambientali, a riprova di un crescente ampliamento di prospettiva nella gestione delle funzioni amministrative locali, frutto di uno sviluppo demografico e urbanistico che da tempo ha reso evidente l'inadeguatezza delle storiche circoscrizioni comunali.

Tuttavia, il prof. Vandelli esporrà con più dovizia di dettagli le caratteristiche e i vantaggi di questa prima parte della riforma relativa alle città metropolitane.

Sarà mia cura, invece, fare qualche cenno ai profili problematici di compatibilità costituzionale di questa legge, specie con riferimento ai ricorsi presentati recentemente dalle regioni Veneto e Lombardia.

In estrema sintesi, tre sono le principali censure che possono essere mosse contro l'attuale disciplina.

Innanzitutto, se il principio autonomistico espresso dall'art. 5 Cost. è inscindibilmente e intrinsecamente connesso con il metodo democratico, tale metodo non può essere frustrato dal legislatore nazionale, nell'esercizio della competenza ad esso riconosciuta dall'art. 117, co.2, lett. p) Cost. E' questo un aspetto su cui si sono particolarmente concentrate le critiche al disegno di legge nel corso del suo *iter* parlamentare: si è osservato, infatti, che “*se la Repubblica italiana deve essere*

«democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare». Il punto critico essenziale della riforma sta proprio qui: nell'aver sottovalutato l'importanza della partecipazione democratica e del pluralismo politico ed istituzionale, e nell'aver dato prevalenza ad una logica funzionalistica o, peggio, di mera contingenza finanziaria.

Inoltre, allo stesso riguardo, può configurarsi un profilo di incostituzionalità anche rispetto all'art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 3, co. 2, della Carta europea delle autonomie locali, in quanto trattato internazionale concluso in sede di Consiglio d'Europa e reso esecutivo in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Infatti, l'art. 3, co. 1, della Carta, stabilisce che «Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici».

Il secondo comma dell'art. 3 specifica poi, per quanto qui rileva, che «Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

In altre parole, le norme in esame impongono la necessità che l'autonomia o l'autogoverno locale (e tale è senz'altro la città metropolitana) siano esercitati per mezzo di consigli o assemblee elette a suffragio, libero, segreto e uguale, in modo da esprimere organi esecutivi politicamente responsabili.

Va riscontrato che ciò non ricorre nel modello di governo metropolitano disegnato dalla legge Delrio, il quale consta di un sindaco metropolitano e di un consiglio eletti indirettamente dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni che fanno parte della circoscrizione metropolitana, oltretutto di una conferenza composta dai sindaci della medesima circoscrizione.

Non vi è dubbio, peraltro, che il menzionato art. 3, co. 2, della Carta assuma il rango di norma cogente, la cui violazione da parte del legislatore dello Stato deve censurarsi con la declaratoria di incostituzionalità ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost. Del resto la Corte Costituzionale ha ormai da tempo accolto la tesi per la quale anche le norme internazionali pattizie (i trattati internazionali) integrino il parametro di costituzionalità delle legge, mediante la tecnica dell'interposizione normativa (cfr. le note «sentenze gemelle» nn. 348 e 349 del 2007).

In secondo luogo, se la natura della Provincia quale ente autonomo e pari ordinato rispetto a quello delle altre istituzioni territoriali, ha trovato consacrazione nell'art. 114 Cost., la riduzione delle funzioni provinciali al solo «indirizzo e coordinamento» di quelle comunali ne disconoscerebbe tale natura, di fatto disattendendo l'impostazione costituzionale.

In terzo luogo, tenuto conto che gli artt. 117, 118 e 119 Cost. pongono una riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province (l'art. 117, co. 6, attribuisce alle Province una potestà regolamentare per la disciplina di funzioni proprie; l'art. 118 riconosce ad esse la titolarità di funzioni proprie o conferite dalla legge statale o regionale; l'art. 119 riconosce un'autonomia di spesa e di entrata, con risorse derivanti anche dall'imposizione tributaria direttamente esercitata) l'integrale cancellazione di tali potestà e di tali profili di autonomia si scontra con il carattere vincolante del testo costituzionale.

A queste perplessità la legge Delrio sembra dare una timida risposta sancendo espressamente il proprio carattere provvisorio, in attesa della revisione del titolo V che, stando alla versione approvata dal Senato in prima lettura l'8 agosto 2014, cancella ogni riferimento costituzionale alle

Province, rimettendo così al legislatore ordinario ogni determinazione in proposito.

Prof. Luciano Vandelli

Quando, nel contesto italiano, si fa riferimento agli enti amministrativi di area vasta il prototipo è sempre stato costituito storicamente dalle Province come il livello tipizzato del decentramento amministrativo statale, ispirato al modello dei dipartimenti francesi, con a capo il prefetto e con un profilo marcatamente burocratico- funzionale. Lo scopo dell'ente provinciale, secondo la legge Rattazzi n. 3702 del 23 ottobre 1859 che per prima le aveva istituite, doveva essere quello di assicurare che *“da qualunque luogo del territorio fosse possibile arrivare al centro dell'amministrazione, ossia al capoluogo, in una giornata di viaggio”* mantenendo circoscrizioni che combinassero ragioni storico-geografiche, assetti urbanistico-demografici e opzioni di razionalità amministrativa. In altre parole, i confini delle Province furono definiti sulla base di tradizioni di natura storica, ma anche sulla base di una naturale gravitazione di determinate comunità intorno ad un capoluogo di riferimento, nonché di più cartesiane ragioni di omogeneità dimensionale e demografica. Oggi, sebbene buona parte della burocrazia si sia dematerializzata attraverso la rivoluzione telematica, la vita quotidiana del cittadino è più che mai non limitata alla circoscrizione territoriale comunale, interessando l'offerta di servizi che si dispiega nell'ambito di un'area vasta.

Muovendo dal decentramento delle funzioni statali è risultato automatico identificare, in una prima fase, le Province come la naturale dimensione dell'ente di area vasta sia in virtù dell'elezione diretta dei suoi organi di governo, sia in ragione dell'attribuzione di funzioni e competenze che comportavano scelte di natura politica.

La Provincia, quindi, ha continuato ad esistere per raccogliere le istanze del decentramento amministrativo statale e regionale e, contestualmente, per dare un'entificazione politica agli interessi di area vasta, nella consapevolezza che la “polverizzazione” dei Comuni, specie in alcune Regioni settentrionali, imponesse forme di coordinamento, di pianificazione e di gestione allargata dei servizi.

Successivamente, dopo quasi un ventennio (1990-2008) nel quale le Province hanno visto crescere il loro ruolo, si è ricominciato a ipotizzare, con insistenza, un loro ridimensionamento nel corso della XVI legislatura, quando, all'insegna di proclamate ed indifferibili esigenze di risparmio e *spending review*, la Provincia è tornata all'attenzione del legislatore, nel contesto della legislazione emergenziale dettata dalla crisi economica e finanziaria. Sulla spinta di una battente vulgata mediatica, le Province (ma anche le Regioni e i Comuni) sono state presentate e percepite, più che nella loro dimensione di enti di valorizzazione della partecipazione democratica, come “una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza”.

Con l'insediamento della XVII legislatura il tema della riforma delle Province è stato ripreso e rilanciato. Abbandonati i propositi di riduzione/razionalizzazione demografica e geografica delle Province esistenti, e solo temporaneamente quelli di abolizione, si è tornati alla configurazione della Provincia come ente di secondo livello, secondo l'impostazione propria del d.l. n. 201 del 2011, con organi di governo eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio, e titolare di poche competenze gestionali dirette oltretutto di funzioni di coordinamento, supporto e pianificazione delle funzioni comunali.

E' da queste premesse che nasce la legge Delrio, che avvia la trasformazione delle Province in enti ben diversi da quelli che conosciamo.

Va chiarito sin da subito che la legge n. 56 del 2014 non abolisce le Province e non ne ridisegna i confini territoriali, ma si limita a innovare radicalmente la loro forma di governo e a ridefinire il perimetro delle loro competenze. Essa ha cercato di conciliare le istanze provenienti dall'opinione pubblica con l'esigenza di efficientamento dei servizi pubblici, ancorché si muova in controtendenza rispetto ad un processo di valorizzazione delle Province, rafforzatosi negli ultimi

anni, come ente di prossimità dei cittadini al pari dei Comuni e, anzi, in molti ambiti, più efficace di quest'ultimi per un'azione di tutela e promozione del territorio.

L' "area vasta", pur conservando i confini delle odierne Province, cessa così di essere un'entità autonoma, capace di esprimere un proprio indirizzo politico, ma si avvia a diventare una ripartizione funzionale e un tavolo tecnico di confronto tra i Comuni interessati, sulla falsariga di esperienze come le Comunità montane, i distretti socio-sanitari e gli ambiti territoriali di gestione delle risorse idriche e del gas.

Emerge chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive Comunità: le Regioni e i Comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della Comunità metropolitana.

Si tratta di una riforma che, semplificando il sistema istituzionale locale in applicazione del principio di sussidiarietà, affida ai Comuni il ruolo di istituzione base su cui, secondo i principi di differenziazione e adeguatezza, si costruiscono le Città metropolitane e le nuove Province.

Il diverso approccio rispetto al coinvolgimento dei comuni emerge poi dall'ampio margine di manovra che viene consentito dal legislatore statale per tramite dello statuto. Tale margine consentirà, infatti, di definire le funzioni più appropriatamente rispetto alla peculiare delimitazione dei territori che compongono l'area metropolitana. Tuttavia, va osservato che, secondo la nuova legge, i territori della città metropolitana andranno a coincidere con quelli della provincia che, di fatto, non risultano mutati. In questo senso non si rilevano particolari problemi rispetto alla compatibilità con l'art. 133 Cost. Eventualmente, potrà configurarsi qualche problema con riferimento ad ipotesi derogatorie.

Con riferimento alla Carta europea delle autonomie locali, non si può che aspettare la decisione della Consulta al riguardo. Tuttavia, va tenuto presente che esiste un precedente più specifico sul punto che è rappresentato dalla sent. N. 325 del 2010 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Se volessimo fare il punto della situazione, attualmente sono in fase di approvazione gli statuti della città metropolitana entro la scadenza perentoria del dicembre 2014.

Un recente provvedimento ha, peraltro, eliminato i bizantinismi correlati al ruolo della conferenza dei sindaci in sede di approvazione statutaria.

Il diverso problema dell'elezione diretta o indiretta del sindaco si è posto anche ai tempi della riforma del '99 dell'ordinamento regionale. In questo caso, però, sussistono molti meno vincoli imposti dal legislatore statale e viene rimessa gran parte delle scelte allo statuto. Il problema, quindi, deriverà dalla forte autonomia decisionale derivante dall'assenza di vincoli di legge. In precedenza, i margini di intervento locale erano pressoché dei ritocchi rispetto all'impianto legislativo statale. Oggi siamo davanti ad un quadro legislativo del tutto diverso. Il legislatore è stato molto contenuto sia con riferimento all'organizzazione del governo territoriale sia per le dinamiche che si prevede di innescare.

In estrema sintesi, l'assetto del nuovo ente è ancora da costruire, in attesa che il legislatore statale e, soprattutto, quello regionale compiano il proprio compito di rivedere l'assetto della titolarità delle funzioni. I meccanismi di collaborazione dal basso verso l'alto e quelli dall'alto verso il basso verranno definiti dallo statuto. Il legislatore stabilisce solo chi approva lo statuto e chi fa il bilancio. Tutto il resto potrà essere plasmato attraverso l'autonomia statutaria per riflettere situazioni e condizioni diversificate: dai 315 comuni dell'area metropolitana di Torino al peso specifico del Comune di Roma.

Come già anticipato, il governo metropolitano consta sostanzialmente di un consiglio e di una conferenza.

Tengo a specificare che la conferenza è denominata in questo modo perché venti anni fa venne chiamata così la prima esperienza di coordinamento degli enti locali dell'area di Bologna.

Le competenze del consiglio sono da inquadrare in relazione a quelle del sindaco metropolitano. Sotto questo aspetto appare evidente l'ispirazione al modello di decentramento belga. Per quanto sia prevista la possibilità di conferire deleghe specifiche a determinati consiglieri, di fatto non esiste una giunta e non saranno possibili deliberazioni collegiali dei consiglieri delegati.

Pres. Ilaria Giorgetti

Dopo la dettagliata esposizione dei relatori che mi hanno preceduta, io mi permetterò di raccontare l'esperienza di un amministratore di un ente decentrato che deve fare i conti con l'offerta dei servizi comunali all'interno del quadro della città metropolitana. Mi pare opportuno, prima di tutto, evidenziare che il Quartiere Santo Stefano rappresenta un ente circoscrizionale di oltre 50'000 abitanti che insiste su un'area che costituisce circa 1/4 del territorio comunale. In quanto ente di massima prossimità al cittadino, ogni giorno i nostri uffici ricevono un numero di richieste e di segnalazioni impressionante. D'altra parte le circoscrizioni cittadine sono state concepite per dare risposte più immediate e specifiche alle istanze provenienti dal territorio. Rispetto a questo particolare profilo del quartiere emergono due problematiche di maggior rilievo.

Da un lato, il sistema di deleghe predisposto dal Comune si è evoluto verso un progressivo depauperamento dei compiti del Quartiere senza mutare la funzione di primo *front office*. Dall'altro lato, la riorganizzazione del personale di Quartiere non ha certamente favorito gli obiettivi di efficientamento dell'offerta dei servizi pubblici.

Con riguardo alla prima problematica, mi limito a riscontrare gli ultimi due grandi cambiamenti operati dall'amministrazione comunale bolognese: la costituzione della ASP Unica e della Istituzione Scuole. Si tratta di macro enti pubblici comunali finalizzati alla gestione coordinata dei servizi che in precedenza erano affidati ai quartieri, ovvero i servizi sociali e i servizi educativi comunali. In altre parole, è stato mutato radicalmente il sistema di deleghe senza una parallela riflessione organica sul ruolo dei quartieri. Di fatto, l'ente circoscrizionale è stato svuotato delle sue funzioni, lasciando una rilevante, seppur dimagrita, struttura amministrativa a svolgere le funzioni correlate alla promozione della cittadinanza attiva ed ai micro servizi anagrafici. Già questo primo aspetto fa emergere alcune domande sull'effettivo perseguimento degli obiettivi di risparmio e di efficientamento nell'offerta dei servizi rispetto alla revisione delle istituzioni di governo del territorio.

Per quel che riguarda la riorganizzazione del personale, attraverso il mantra della *spending review* si è attuato un significativo appiattimento delle competenze del corpo impiegatizio, essenzialmente in un'ottica di assistenza dell'organo politico piuttosto che di efficace risposta alle istanze provenienti dal territorio. Ne sono esempi l'eliminazione della figura del geometra di quartiere, la riassegnazione degli agenti di polizia municipale, la totale esternalizzazione di tutti i servizi di supporto alla raccolta dei rifiuti e della manutenzione del verde, e così via. L'appiattimento delle competenze è stato poi associato ad una riduzione significativa del personale in generale che, oggi, si trova costretto a cercare la collaborazione dei colleghi dell'amministrazione centrale per adempiere i propri compiti.

Queste osservazioni inducono a porsi delle domande sul ruolo che l'ente circoscrizionale andrà a svolgere domani. A queste condizioni viene chiaramente messa in discussione l'opportunità di un ente di governo del territorio che vanta degli esempi virtuosi in tutta Italia. Laddove, come è emerso dai precedenti interventi, il modello comunale semplice ha dimostrato la sua inadeguatezza nella gestione dell'offerta dei servizi, pare chiaro che un modello articolato che si vuole far beneficiare di economie di scala attraverso la tecnostuttura della Città Metropolitana, non può prescindere da una rivalutazione dei quartieri. Si tenga presente che il Testo Unico sugli Enti Locali impone ai comuni con popolazione superiore ai 100'000 abitanti di ripartire il proprio territorio, in conformità all'autonomia organizzativa riconosciuta dalla Costituzione all'art. 114, in circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base,

oltre che di esercizio delle funzioni delegate dal comune. Tuttavia, se a fronte di quest'obbligo si svuotano questi enti della gestione dei servizi di base e delle funzioni delegate, si ottiene il paradosso di mantenere strutture amministrative che in alcuni casi constano anche di diverse decine di persone semplicemente per provvedere all'assegnazione annuale di qualche migliaio di euro alle libere forme associative, con buona pace degli obiettivi di *spending review*.

Con ciò non intendo affermare che era necessario mantenere intatte le deleghe secondo il sistema precedente. Anzi, affermo da tempo l'esigenza di rivedere le funzioni da assegnare ai quartieri secondo logiche diverse da quelle adottate finora, con particolare riguardo alla piccola manutenzione del territorio e ai servizi sociali per giovani in fascia di età fino ai 18 anni.

Ecco, quindi, come, a mio modesto avviso, sarebbe stato opportuno pensare a una partecipazione degli enti circoscrizionali o, quanto meno, dell'assemblea dei presidenti alla conferenza metropolitana. Non si dimentichi che quest'ultima, per come è attualmente prevista dalla legge Delrio, garantisce il diritto di partecipazione a sindaci di comuni significativamente minori rispetto ad alcuni quartieri di Bologna. Inoltre, non si può ritenere che le istanze delle circoscrizioni di decentramento siano presuntivamente sintetizzate dal sindaco, in quanto le peculiarità dei territori e le legge elettorale possono consentire, come è il caso del Quartiere Santo Stefano di Bologna, di avere maggioranze politiche diverse.

Siamo, invece, costretti a riscontrare che la legge Delrio ha completamente ignorato il ruolo dei quartieri, sebbene la prima legge del 1990 che ha contemplato la Città Metropolitana prevedesse, all'interno di un unico disegno organico, la costituzione del nuovo ente di area vasta e la riforma dei confini delle circoscrizioni di decentramento.

Emerge, quindi un ulteriore profilo di interesse nel rapporto città metropolitana- quartieri: la delimitazione dei confini territoriali.

E' noto che, per quel che interessa la città di Bologna, è in corso una riflessione sulla futura riforma dei quartieri. Quella che è stata la precedente delimitazione dei confini circoscrizionali ha costituito l'esito di una riflessione prevalentemente incentrata sulle dinamiche cittadine, nel tentativo di bilanciare ragioni di natura politica, esigenze di integrazione e peculiarità territoriali. Tuttavia, è mancato, a mio avviso, un inquadramento di sistema.

Oggi, l'amministrazione comunale- vero protagonista di questa fase di transizione- è investita di questa nuova opportunità. Come sottolineato dal prof. Vandelli, l'ampia autonomia statutaria riconosciuta alla Città Metropolitana mette al centro l'amministrazione del comune capoluogo. In un simile contesto, la riforma dei confini dei quartieri dovrebbe inquadarsi nel contesto dell'ente di area vasta piuttosto che come logica interna del comune.

Se è vero che il cuore pulsante della nuova tecno-struttura è costituito dal coordinamento, dalla pianificazione e dall'efficientamento dell'offerta dei servizi, e se è altrettanto vero che i comuni sopra i 100'000 abitanti sono tenuti a ripartire il proprio territorio in enti decentrati per la gestione dei servizi di base e delle altre funzioni delegate, mi pare che ne discenda una oggettiva esigenza di dialogo tra l'ente metropolitano e quello quartierile. Si dà per presupposto, chiaramente, una prospettiva di valorizzazione delle circoscrizioni di decentramento in conformità con quanto previsto dal Tuel. In mancanza di tale prospettiva di valorizzazione, risulterà vano anche lo scopo della Città Metropolitana, mantenendo strutture burocratiche inutili ma obbligatorie.

Se, però, si procederà nel senso di tale valorizzazione, il coinvolgimento dei quartieri dovrà essere imprescindibile, se non altro per evitare che inefficienze di coordinamento, moltiplicazione dei processi e inutili passaggi burocratici, finiscano per ostacolare l'efficientamento che ci si è proposti come obiettivo.

Dott. Giovanni Xilo

Lo scopo del mio intervento, purtroppo, non porterà risposte alle molte questioni che la presidente Giorgetti pone. Per quel che mi compete, cercherò di dare un quadro del metodo seguito in relazione alle scelte operate, e, per così dire, dell'attuale stato dell'arte.

Mi è d'obbligo premettere, che allo stato attuale, un convegno come questo sarebbe stato possibile solo a Bologna in quanto città all'avanguardia nella gestione dei rapporti fra enti locali.

Prima di tutto, mi pare opportuno soffermarmi sul tema della “forma di governo” della città metropolitana, con particolare riguardo alla composizione degli organi metropolitani, ai relativi rapporti previsti nella legge Delrio e agli aspetti disciplinabili nella fondamentale sede di esercizio di autonomia statutaria.

Si tratta di un tema che si interseca con quello più generale relativo alla stessa natura della Città metropolitana, quale ente tecnico-amministrativo “al servizio” dei Comuni o piuttosto quale espressione di una dimensione anche “politica”. Infatti, come già rilevato negli interventi precedenti, uno dei presupposti per la valorizzazione degli enti di area vasta è costituito dall'inadeguatezza del tradizionale modello comunale nella gestione dei servizi pubblici. Tuttavia, non è con la creazione di un nuovo ente autonomo che si è pensato di poter risolvere il problema, data anche la irrefrenabile tendenza allo smantellamento delle province. Così, emerge un'impostazione del governo, nella relazione accompagnatoria, in favore di un ente tecnico amministrativo al servizio dei Comuni. In tal senso si è delineata l'ossatura di un organismo molto asciutto i cui organi di governo (sindaco e consiglio) non risultano investiti del voto popolare, se non nelle forme eventualmente contemplabili dallo Statuto. Si tratta però di valutare, anche “in fatto”, la natura di un ente che sembra acquisire una dimensione intimamente politica, per il rilievo che le funzioni, soprattutto di pianificazione, assumono per il futuro dello specifico territorio e della relativa comunità.

Per tale ragione, deve essere valutata attentamente la coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo. Si tratta di una soluzione che lascia immediatamente percepire gli obiettivi e le criticità. Infatti, il legislatore ha optato per un meccanismo automatico che impone un organo (i.e. il sindaco metropolitano) ai diversi comuni che compongono l'area della città metropolitana, senza che questi abbiano in alcun modo contribuito ad eleggerlo. In questo senso pare interessante verificare quali sono i margini dello statuto per prevedere forme di partecipazione diretta dei cittadini rispetto all'investitura del sindaco e del consiglio metropolitano. Nella diafrica tra sindaco e consiglio, il rapporto di forza sembra andare nella direzione di un'accentuazione della centralità del consiglio. Eventuali rischi, in parte attenuabili nella fase di implementazione statutaria, sono quelli di una “forma di governo assembleare” nonché quelli legati alla possibilità che si determini una situazione di coabitazione tra sindaco e consiglio metropolitani. Resta, dunque, aperto il problema di come queste tecno- strutture saranno governate dalle rappresentanze dei cittadini.

Come sottolineato da Vandelli, pare importante evidenziare, poi, la possibilità che il sindaco nomini un vicesindaco tra i consiglieri metropolitani (Art. 1, co. 40). Allo stesso modo, pare rilevante il

potere del sindaco metropolitano di assegnare deleghe (co. 41) ai consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità. Sono strumenti che consentirebbero di costituire una sorta di “Gabinetto”, comunque legato al sindaco, e che al contempo ne rafforzino i rapporti con il consiglio metropolitano.

In altre parole, ad un primo superficiale esame della forma di governo della città metropolitana, emerge l'intento del legislatore di costruire una tecno- struttura di coordinamento e pianificazione che non rifletta direttamente le logiche della politica ma che, al contempo, lasci agli amministratori locali il potere di scegliere. In questo senso si spiega, da un lato, l'ampio margine lasciato alla fase statutaria e il cd. *self- restraint* del legislatore statale e, dall'altro, la volontà di non costituire un nuovo organo politico sulla falsa riga della provincia.

La Città Metropolitana della legge Delrio rappresenta, quindi, l'esito del passaggio a un modello federale di ispirazione belga che si estrinseca nelle modalità di elezione del consiglio e nel ruolo di contrappeso della conferenza. Il ruolo prevalentemente tecnico e di *service* che questo ente è chiamato a svolgere con l'obiettivo di coordinamento e pianificazione favorirà la formazione di alcuni poli territoriali di servizio omogenei e costituirà un supporto strategico imprescindibile per le unioni di comuni, che già svolgono molte funzioni in forma associata. Va rilevato che le unioni rappresentano uno dei numerosi strumenti con cui affrontare i problemi di *spending review*. Altrettanto potrebbe dirsi con riferimento alle fusioni se il modello avesse riscosso più successo. Tuttavia, in Emilia Romagna si è avuto uno dei più grandi esempi di fusione degli ultimi anni e gli effetti positivi di questo esempio dovrebbero farci sperare in una tendenza crescente verso questa soluzione. In questo senso deve essere inquadrato anche lo strumento della Città Metropolitana quale virtuoso apparato volto al contenimento della spesa pubblica e alla semplificazione dei processi.

Tuttavia, a fronte degli stringenti obiettivi di risparmio e delle conseguenti aspettative, i primi risultati non mostrano una città metropolitana snella. Se si intende spendere di meno occorre operare scelte di perimetro chiare. Al riguardo, bisognerà aspettare gli effetti della riforma costituzionale che dovrebbero includere la definitiva scomparsa delle province ed inquadrare meglio il ruolo delle città metropolitane. Per quanto la legge Delrio si configuri come una legge provvisoria, ha contribuito a sviluppare ulteriormente il processo di riordino degli enti locali nella giusta direzione, consegnando un ruolo da protagonisti ai comuni. Ci auguriamo tutti che ne venga fatto buon uso.

I Convegno organizzato da FMCBo
Accademia delle Scienze – Via Zamboni 31, Bologna
21 ottobre 2014, ore 15'00