



# Il sistema delle autonomie locali in Costituzione e nel disegno attuale

Parte prima: Province e Città metropolitane

*Claudia Tubertini*  
*Università degli studi di Bologna*

*2 ottobre 2019*

# Le direttrici di riforma precedenti al 2014

I TRE filoni fondamentali di intervento legislativo degli ultimi 10 anni precedenti alla legge 56/2014 hanno riguardato:

- ✓ riordino istituzionale, istituzionale e territoriale **delle Province**;
- ✓ L'istituzione delle **Città metropolitane** con corrispondente soppressione delle rispettive Province;
- ✓ **La gestione in forma obbligatoriamente associata** da parte dei comuni di minore dimensione demografica **delle funzioni fondamentali e semplificazione delle forme associative e dei modelli organizzativi**;

I **primi due filoni** sono stati **effettivamente avviati con l'approvazione della legge 56/2014**, mentre **il terzo** è stato avviato **già a partire dal d.l. 78/2010** (=disallineamento temporale nel riordino dei differenti livelli territoriali)

## Le direttrici di riforma nella legge 56

- Riforma (non soppressione) delle Province, e relativo riassetto delle funzioni provinciali
- Nelle aree metropolitane individuate dal legislatore statale, istituzione delle città metropolitane e contestuale soppressione delle corrispondenti province
- Disciplina dell'ordinamento delle Unioni, con nuove disposizioni di dettaglio e nuove norme di incentivazione e favore
- Disciplina delle fusioni e nuove norme di incentivazione e favore

# La legge 56: una riforma «transitoria»?

- La legge dice espressamente che la nuova disciplina delle province e delle città metropolitane è dettata «**in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione**»
- La «perdurante vigenza» della legge a fronte della mancata approvazione della riforma costituzionale è stata confermata a più riprese dalla Corte Costituzionale (sentt. 50/2015, 143/2016, 129/2019)

# Una riforma imposta dall'alto?

- ✓ Spazio molto esteso di intervento del legislatore statale in materia di ordinamento locale, anche dopo (e, si potrebbe dire, nonostante) la riscrittura di questa materia a opera dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Cost. e l'espressa limitazione della competenza statale ai soli "sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"
- ✓ Ulteriore dilatazione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica ben oltre gli spazi di una legislazione di mero principio
- ✓ **Limitati i confini dell'intervento legislativo regionale in materia di ordinamento degli enti locali** (v. gli scarsi riferimenti alla legge regionale contenuti nel testo)

# Il riordino istituzionale delle Province: precedenti

(art. 23 d.l. 210/2011; art. 17 d.l. 95/2012)

- ✓ Il d.l. 2010/2011 (cd. Salva Italia) aveva già previsto :
  - a) un nuovo sistema di elezione **di secondo grado** del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale (componenti degli organi politici dei comuni)
  - b) la soppressione delle Giunte e la riduzione nella composizione del Consiglio
  - c) Il rinvio ad una futura legge statale della disciplina specifica del sistema di elezione di secondo grado

# Il riordino funzionale delle Province: precedenti

(art. 23 d.l. 210/2011; art. 17 d.l. 95/2012)

- ✓ In base al d.l. 95/2012, le Province dovevano svolgere **solo** funzioni in materia di pianificazione territoriale di coordinamento; tutela dell'ambiente; trasporti, viabilità, edilizia scolastica, oltre a funzioni di indirizzo e coordinamento dei comuni
- ✓ **Lo Stato e le Regioni erano tenuti a trasferire tutte le altre competenze delle Province ai Comuni**
- ✓ Le Regioni potevano, per esigenze di esercizio unitario, trasferire a sé alcune funzioni non fondamentali delle Province

# Il **fallito** riordino territoriale delle Province

(art. 23 d.l. 210/2011; art. 17 d.l. 95/2012; d.l. 188/2012)

- ✓ Il decreto 188/2012 (non convertito) prevedeva **la riduzione del numero delle Province** a statuto ordinario: si passava da 86 a 51, comprese le città metropolitane.
- ✓ **dimensione territoriale non inferiore a 2.500 Km<sup>2</sup> e popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti**
- ✓ La riforma doveva essere attiva a partire dal 2014 (v. proposta della Regione Emilia-Romagna di istituzione di sole 4 province, più la città metropolitana di Bologna)

# L'illegittimità costituzionale della disciplina delle Province con decreto-legge

- ✓ Sul riordino istituzionale: dubbi sulla trasformazione della Provincia in ente di rappresentanza di secondo grado (elezione diretta)
- ✓ Sul riordino funzionale: dubbi sulla possibilità che lo Stato **obblighi le Regioni a sottrarre alle Province tutte le funzioni non fondamentali**
- ✓ Sul riordino territoriale: dubbi sulla **procedura adottata, del tutto diversa da quella prevista dalla Costituzione (tali dubbi hanno portato alla mancata conversione in legge del d.l. 188/2012)**
- ✓ **Corte Costituzionale, sent. 220/2013: la competenza statale in materia di «organi di governo, funzioni fondamentali e sistema elettorale di comuni, province e città metropolitane» non giustifica una riforma ordinamentale con decreto-legge**

# L'illegittimità costituzionale del riordino territoriale delle Province

- Corte Cost., sent. 220/2013: «la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione
- L'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – deve essere il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto»

# Legge 56 e riordino istituzionale delle Province: conferme e novità

- Si conferma il modello ad elezione indiretta, con un organo monocratico (Presidente) e due assemblee: Consiglio Provinciale e Assemblea dei Sindaci
- Si conferma la soppressione della Giunta ed il netto ridimensionamento della composizione del Consiglio
- Il sistema di elezione è disciplinato direttamente dalla legge (per consentirne l'immediata applicabilità), i consiglieri, assessori e sindaci votano secondo un sistema di **voto ponderato**
- **Confermata la gratuità di tutti gli incarichi**

# Legge 56 e riordino funzionale delle Province: conferme e novità

- La legge 56 conferma le funzioni fondamentali delle Province già delineate nel d.l. 95, aggiungendo anche la programmazione provinciale della rete scolastica, il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazione e la promozione delle pari opportunità sul territorio regionale (= attuali funzioni della consigliera provinciale di parità) ; la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività dei comuni viene ridimensionata in una più modesta funzione di «raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali»
- Si prevede espressamente che, d'intesa con i comuni, la provincia possa esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive
- Stato e Regioni sono chiamate a redistribuire le altre funzioni provinciali secondo una serie di principi e criteri che non escludono che alcune funzioni possano rimanere presso le Province
- Principio di continuità nell'esercizio di tutte le funzioni in attesa della loro riallocazione
- Tempi tassativi per il riordino funzionale, a pena di intervento sostitutivo dello Stato in caso di inerzia regionale

# L'accantonamento del progetto di riordino territoriale delle province

- La legge 56 **non interviene sulla dimensione territoriale delle Province; solo quelle coincidenti con le città metropolitane vengono soppresse** (previsione che suscita qualche dubbio di legittimità, cfr. ricorsi delle regioni Veneto e Puglia)
- Riferimento ad ambiti interprovinciali di svolgimento delle funzioni da parte delle leggi regionali di riordino (ma senza possibilità di modificare il territorio provinciale, se non con la procedura ordinaria prevista in Costituzione)
- Regione Emilia-Romagna, l.r. n. 13 del 1015, articolo 6: su iniziativa delle Province, le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente, nonché quelle loro confermate dalla Regione, possono essere esercitate **in forma associata, previa convenzione, in ambiti territoriali di area vasta** definiti con provvedimenti della Giunta regionale adottati, previo parere della competente commissione assembleare, d'intesa con le Province medesime (v..)

# Il processo di riassetto delle funzioni provinciali: esigenze

L'esigenza del riordino delle funzioni di area vasta nasceva da due fattori:

a) criticità emerse nello svolgimento di alcune funzioni amministrative da parte delle Province, causato dalla inadeguatezza degli apparati provinciali a svolgere determinate funzioni e/o dalla necessità di organizzarle in ambiti più ampi;

b) processo di associazionismo comunale, che permette di poter valutare la possibilità di affidare funzioni provinciali ai Comuni non in forma singola, ma alle forme associative sovracomunali organizzate secondo una dimensione adeguata a svolgere quel tipo di funzioni.

# Il processo di riassetto delle funzioni provinciali: criticità

- procedimento delineato dalla l. 56/2014, con diverse fonti (accordo in Conferenza Unificata, DPCM, leggi regionali, decreti legislativi) non chiaramente allineate nei tempi di emanazione
- In particolare, la Regione era comunque tenuta a procedere al riordino (pena l'intervento sostitutivo statale) anche qualora, nel frattempo, il legislatore statale non avesse proceduto al riassetto delle funzioni amministrative provinciali che rientravano nella sua competenza (v. in particolare le delicate funzioni in materia di ambiente)
- Problema della copertura finanziaria delle risorse per l'esercizio delle funzioni, in via temporale ma anche a regime, sia per il quadro in divenire delle fonti di entrata comunale e regionale sia per l'aumento delle somme richieste alle province come contributo al risanamento dei conti pubblici
- «Interferenza» del percorso di revisione costituzionale ed incertezza sull'assetto definitivo delle province
- Necessità di tenere in considerazione il riassetto delle funzioni e delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato già avviata con il d.l. 90/2014

# Le nuove Province: Definizioni a confronto

La **nuova definizione delle Province «enti territoriali di area vasta»** (art. 1, comma 3) va confrontata con la definizione dell'art. 3 del TUEL, secondo cui

“le **comunità locali, ordinate in comuni e province**”, erano “autonome” e la Provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, **rappresentava “la propria comunità”**

ricercando, nella precedente legislazione, nella legge 56/2014 e nella legislazione regionale di attuazione elementi utili alla sua **interpretazione**

# Il profilo della nuova amministrazione provinciale

- La legge 56 definisce le province «enti territoriali di area vasta» con un nucleo di funzioni fondamentali garantite
- La natura di rappresentanza di secondo grado le avvicina, per struttura, alle Unioni da cui però differiscono per essere enti necessari, titolari di funzioni proprie, a territorio costituzionalmente protetto e istituite ex lege
- Effetto della nuova natura di secondo grado sulla tipologia di funzioni esercitabili: possibili «conflitti di interesse» nella tutela di interessi di area vasta e di interessi comunali, da parte dei componenti degli organi provinciali
- Effetto della nuova natura «di secondo grado» delle province sulla loro presenza nelle varie sedi di rappresentanza

# Il modello di governo «di area vasta» nella 56

Elementi di rappresentatività	Limiti
<b>presenza di un organo deputato alla rappresentanza di tutti i comuni</b> (Assemblea dei Sindaci)	presenza al suo interno solo dell'esecutivo (sindaci); poteri prevalentemente consultivi e propositivi dell'Assemblea (vedi però sul punto Corte Cost., sent. 50/2015)
<b>decadenza automatica da consigliere provinciale in caso di perdita della rispettiva carica comunale (v. Corte Cost.); frequente rinnovo del Consiglio Provinciale (ogni 2 anni); carica gratuita (l'eletto percepisce l'indennità in ragione della sua appartenenza al comune)</b>	la gratuità disincentiva la effettiva partecipazione alle attività del Consiglio, specie degli amministratori provenienti dai comuni più piccoli
il sistema di <b>voto ponderato nella formazione del Consiglio Provinciale</b> , che assicura ai rappresentanti (consiglieri e sindaci) dei comuni aventi maggiore popolazione un maggior peso nella scelta dei componenti	Il Consiglio riflette le forze politiche dotate, nell'ambito provinciale, del maggior numero di eletti, ma non permette di escludere a priori che interi territori restino senza rappresentanza. Manca un sistema di formazione delle liste che garantisca la presenza di candidati da tutto il territorio

# L'orientamento della Corte Costituzionale (sent. 50/2015)

- la sovranità popolare non si esprime solo nelle forme della democrazia diretta;
- il riconoscimento dell'autonomia costituzionale di comuni, province e città metropolitane non comporta la loro totale equiparazione quanto a regime giuridico;
- **il meccanismo dell'elezione di secondo grado è compatibile con il principio democratico ed autonomistico, purché siano previsti meccanismi alternativi all'elezione diretta che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti [come la sostituzione necessaria di coloro che sono eletti «ratione muneris» in caso di perdita del collegamento con il comune]**

# L'orientamento della Corte Costituzionale (sent. 50/2015)

Fondandosi sull'**accordo dell'11 settembre in Conferenza Unificata** e la cessazione della materia del contendere relativa ai commi 89-95, la Corte consolida quanto ivi convenuto dallo Stato e dalle Regioni:

- lo **Stato** può e deve provvedere al riordino delle **sole funzioni** provinciali rientranti nelle materie di **sua competenza esclusiva**, mentre è **dovere delle Regioni** provvedere al **riordino di tutte le altre**
- anche per **le funzioni fondamentali rientranti in materie di competenza regionale** si prende atto che sono **differenziate** nel contenuto e che quindi possano anche essere oggetto di definizione/riordino

# La forma di governo provinciale alla prova dei fatti

La legittimità costituzionale della forma di governo provinciale non ha escluso l'emersione di una serie di **problemi di funzionalità** legati a:

- A) scarsa rappresentatività territoriale del Consiglio provinciale (sia per ridotte dimensioni che per meccanismo di elezione)
- B) concentrazione delle competenze amministrative in capo al presidente della provincia (ruolo limitato dei consiglieri delegati, eccessivo peso e responsabilità sull'organo monocratico)
- C) difficoltà di funzionamento delle assemblee dei sindaci, in particolare nelle Province con elevata frammentazione comunale
- D) difficoltà di ricambio della classe amministrativa provinciale
- E) *vulnus* ai diritti politici derivante dalla gratuità delle cariche

# Le proposte in discussione

Tra le proposte in discussione, in dottrina, per superare le sopra accennate criticità, vi sono al momento possibili alternative:

- a) ripristino del modello originario ad elezione diretta;
- b) superamento del dualismo Assemblea/Consiglio a favore della concentrazione dei poteri in capo alla sola assemblea dei sindaci, considerata come maggiormente rappresentativa
- c) rafforzamento della rappresentatività del Consiglio mediante l'introduzione di un sistema di elezione diretta con elettorato passivo limitato agli amministratori locali, per non perdere la finalità di fare della Provincia la sede di sintesi e mediazione degli interessi «di area vasta»

Unitamente a:

- ripristino di esecutivo collegiale
- Maggiorazione delle indennità percepite dagli amministratori per il cumulo dei mandati

# Segue

- Il tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Unificata durante il governo precedente, aveva proposto il ripristino dell'elezione diretta di Presidente e Consiglio Provinciale MA il mantenimento dell'Assemblea dei Sindaci con funzioni propositive e consultive (documento giugno 2019)

# Riassetto o riallocazione delle funzioni?

Se la legge 56/2014 (come gli interventi legislativi precedenti) formalmente si riferisce all'esigenza di "riallocare" le funzioni provinciali, senza porsi preliminarmente il problema della loro eventuale soppressione, semplificazione o rimodulazione di contenuto, proprio alla luce della nuova configurazione dell'area vasta,

l'accordo in Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014 impegnava invece le Regioni anche in questa direzione (riassetto, non semplice «riallocazione»)

# Riassetto e principio di adeguatezza

L'Accordo stabilisce che le Regioni, nell'attribuire ai comuni funzioni già provinciali, debbano sempre tener conto del **principio di adeguatezza**, fissando **ambiti territoriali o soglie demografiche per il loro esercizio**

L'Accordo ha riconosciuto alle Regioni **uno spazio di autonomia molto più ampio di quello previsto dalla legge** nell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni provinciali, comprese quelle fondamentali, e nelle modalità per il riordino delle restanti funzioni amministrative.

# Il riassetto delle funzioni: criticità

**1. La ricognizione esatta delle funzioni:** L'esatto perimetro delle funzioni oggetto di riordino è stata affidata ad appositi Osservatori, istituiti da ciascuna Regione con il necessario coinvolgimento dei rappresentanti delle autonomie locali, coordinati da un Osservatorio nazionale

Il completamento della ricognizione costituisce la premessa necessaria per la legislazione di riordino, e per la corrispondente ricognizione dei beni, personale e risorse collegate alle funzioni da riordinare

# Segue

2. **Il principio di continuità delle funzioni amministrative**: le funzioni continuano ad essere esercitate dagli enti originariamente titolari fino a completa conclusione del processo di trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie, umane e strumentali. Il riordino funzionale, quindi, non è comunque immediatamente operativo

Nel frattempo, tuttavia, gli enti sono stati sottoposti ad un **taglio di risorse così drastico** da mettere a repentaglio l'effettività delle rispettive competenze

# Il «cambio di rotta» della legge 190/2014

Viene disposta una **riduzione della dotazione organica** delle Province e delle Città metropolitane in modo che la **spesa del personale** di ruolo alla data di entrata in vigore della L. n. 56/2014 **sia ridotta** rispettivamente del 50% e 30 %, avviando contestualmente per il personale in esubero una apposita procedura di mobilità verso altre amministrazioni (*in primis*, le Regioni e i comuni; poi, gli uffici periferici statali), da completarsi entro due anni.

L'applicazione di questa previsione, corredata dalla minaccia di interventi sostitutivi, ha determinato un'inversione del processo delineato dall'Accordo, che prevedeva la **previa individuazione** da parte delle Regioni **delle funzioni** oggetto di riordino e la **conseguente riallocazione** del personale e delle risorse.

# Effetti sul processo di riordino

Di fatto, le Regioni sono state **chiamate a selezionare le funzioni provinciali da «riallocare» in base a criteri imposti dal legislatore statale (consistenza numerica del personale assegnato a ciascuna funzione; possibilità, per le Province, di far fronte alla relativa spesa;** considerazione della capacità assunzionale degli enti riceventi; ecc.), ed a riorganizzare il relativo organico rispettando la quota *ex lege* di personale c.d. sovranumerario, individuato in modo uniforme per tutte le Province, prima ed a prescindere dalla quantità e rilevanza delle funzioni da “scorporare”

l'intenzione di queste disposizioni è stata anche quella di evitare che le Regioni conservassero in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque di una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali, scelta che sarebbe stata contraddittoria rispetto alla prospettiva della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento (Corte Cost.le, 159 e 176/2016)

# Il profilo delle Province nelle leggi regionali

In alcune leggi regionali emergono significativi spunti nella direzione della valorizzazione del profilo delle province come:

- sede di coordinamento e di rappresentanza degli interessi comunali
- ente di assistenza e supporto ai comuni nell'esercizio di funzioni complesse o che richiedono ambiti territoriali adeguati anche mediante forme di convenzione, delega o avvalimento (esercizio di funzioni comunali in ambito provinciale o addirittura sovraprovinciale)
- Nella maggior parte delle Regioni, deciso **accentramento** delle funzioni provinciali

# La spiccata differenziazione delle funzioni provinciali

- Il **riaccentramento a livello regionale** è particolarmente evidente nelle materie come agricoltura, caccia, pesca, formazione professionale, ma anche (sia pure in misura differenziata) nelle materie dell'ambiente e della difesa del suolo, tutti settori nei quali le precedenti fasi di decentramento amministrativo avevano invece operato in una direzione del tutto inversa.
- Questa tendenza, presente in tutte le leggi regionali sinora approvate, appare, tuttavia, a seconda dei differenti contesti regionali, più o meno decisa: in **alcune Regioni, infatti, la scelta è di mantenere, comunque, in capo alle Province un certo nucleo di funzioni anche non fondamentali**, o addirittura l'esercizio di nuove funzioni delegate.
- Alcune Regioni almeno dichiaratamente, sembrano voler **confermare il più possibile l'assetto funzionale ed organizzativo preesistente**, limitandosi a prevedere l'assegnazione alla Regione di una quota del personale provinciale.

# Il riflesso della mancata revisione costituzionale

La scomparsa di qualsiasi riferimento costituzionale alle Province secondo la dottrina **non avrebbe determinato** la loro **soppressione automatica**, che doveva semmai essere compiuta dal legislatore ordinario (una volta venuta meno la loro garanzia costituzionale)

MA: La disposizione finale della legge sembrava addirittura consolidare la necessaria presenza della nuova categoria degli «enti di area vasta», la cui disciplina sarebbe stata ripartita tra Stato e Regioni

Enti di area vasta POST mancata Riforma costituzionale: enti associativi sovracomunali o enti autonomi???

# I rapporti con gli altri livelli di governo

I rapporti della Provincia con gli altri livelli di governo (in specie, Regione e comuni), che la legge 56 sembra aver immaginato, con riferimento alla prima, di (almeno proclamata) autonomia, con riferimento ai secondi, in forma aperta a possibili diverse interpretazioni (coordinamento orizzontale, strumentalità, autonomia)

Dipendono di fatto da:

- ✓ L'accentuata **dipendenza finanziaria delle Province dalla Regione** (per effetto dei nuovi obblighi di concorso delle Province al risanamento del debito pubblico)
- ✓ Il **rafforzamento del profilo della Regione come ente di amministrazione** (e anche di gestione di risorse) per effetto del riaccentramento di varie funzioni provinciali

# Istituzione delle Città metropolitane: i precedenti

- ✓ in attuazione della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, il decreto 95/2012 aveva già previsto l'istituzione di **10 città metropolitane, con contestuale soppressione delle province del relativo territorio:**
- ✓ Roma, **Bologna**, Torino, Milano Firenze, Bari, Venezia, Genova, Napoli, Reggio Calabria
- ✓ Si prevedeva già che il territorio coincidesse con quello delle attuali Province, salva la facoltà dei comuni «di confine» di chiedere l'ingresso o l'uscita dalla città metropolitana (in questo caso, con la procedura prevista dalla Costituzione, ovvero, legge statale su iniziativa dei comuni previo parere della regione)
- ✓ **La sentenza n. 220 del 2013 ha dichiarato costituzionalmente illegittima anche questa disciplina (per inadeguatezza dello strumento del decreto legge)**

# Le funzioni della città metropolitana nel d.l. 95/2012

Alla città metropolitana erano attribuite:

a) **le funzioni fondamentali delle province;**

b) le seguenti funzioni fondamentali:

1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;

2) **strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;**

3) mobilità e viabilità;

4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Lo statuto prevede le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento.

# L'area metropolitana

- La scelta dell'alternatività tra Provincia e Città metropolitana e le difficoltà di modifica dei confini provinciali hanno portato alla **soluzione della coincidenza tra territorio provinciale con il territorio metropolitano**
- La **Corte Costituzionale** ha riconosciuto la **competenza esclusiva statale in materia di istituzione delle Città metropolitane**, come presupposto necessario dell'esercizio delle competenze ex art. 117, comma 2, lett. p)
- Tema del divario territoriale delle Città metropolitane in Italia: **difficoltà del processo di modificazione dei confini**

# Ruolo della legge statale e regionale

- Protagonismo del legislatore statale
- lettura espansiva della competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali da parte della Corte Costituzionale
- In tema di ordinamento delle Città metropolitane: netta chiusura della Corte Costituzionale a ordinamenti differenziati su base regionale
- differenziazione solo negli spazi lasciati dalla legge statale, in gran parte relativi a scelte statutarie
- Istituzione delle città metropolitane «grande riforma economico-sociale»: Corte Cost., 168/2018

# L'istituzione delle Città metropolitane nella legge 56: conferme e novità

- Si confermano le 10 città metropolitane già indicate, più quelle eventualmente istituite dalle Regioni a statuto speciale. **La costituzione è immediata (salvo Reggio Calabria), ma la successione alla provincia parte dal 1/1/2015**
- Si conferma la contestuale soppressione delle province corrispondenti.
- Solo alle regioni Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia-Giulia è lasciata l'opzione di scegliere se, quali e quante Città metropolitane istituire: e così le Città metropolitane di Palermo, Messina e Catania sono state istituite in corrispondenza con il territorio dell'ex Provincia, mentre Cagliari in un ambito territoriale infraprovinciale. La Provincia di Trieste è stata soppressa, e al suo posto è stata istituita una associazione intercomunale obbligatoria (UTI)
- se alcuni comuni «esterni» vogliono entrare, si apre un procedimento di revisione territoriale della CM che prevede il raggiungimento di una intesa tra lo Stato e la Regione
- La procedura di eventuale fuoriuscita di alcuni comuni **sembra** seguire lo stesso iter

# L'istituzione delle Città metropolitane: una scelta in linea con la Costituzione

Il definitivo ingresso nel nostro ordinamento delle Città metropolitane si pone **nell'ottica della piena attuazione del dettato costituzionale:**

 Corte Costituzionale, sent. 50/2015: enfasi sulla “nuova articolazione territoriale” derivante dalla riforma della legge 56, «importante riforma organica»; interpretazione estensiva della competenza statale in ordine alla istituzione delle Città metropolitane, funzionale a garantire la loro simultanea istituzione, secondo tratti di base omogenei, in tutte le Regioni a statuto ordinario

 Il dibattito deve quindi concentrarsi sulle **concrete modalità di attuazione**, sul **come far funzionare al meglio** queste **nuove realtà**; la cui comparsa nel nostro **ordinamento appare consolidata**

# Assetto istituzionale delle Città metropolitane

## 1) CONSIGLIO METROPOLITANO

Composto da 24 o 18 o 14 consiglieri (in base alla popolazione)

-**elettorato passivo**: i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni del territorio della città metropolitana

-**elettorato attivo**:

sindaci e consiglieri comunali in carica, che votano secondo un sistema di voto ponderato

suffragio universale e diretto solo nel caso in cui lo preveda lo statuto metropolitano (in abbinamento all'elezione diretta del sindaco metropolitano) , con il sistema elettorale che verrà previsto dal legislatore statale

## 2) SINDACO METROPOLITANO

È di diritto il sindaco del comune capoluogo.

Lo Statuto, in seguito, può prevedere che sia:

a) di diritto il sindaco del comune capoluogo

c) eletto a suffragio universale e diretto: **ma solo nel caso in cui il territorio del comune capoluogo sia stato «suddiviso» in più comuni e che il procedimento di «smembramento» sia completato (con indizione dei referendum, leggi regionali istitutive, etc.) prima dello svolgimento delle elezioni. Altra condizione necessaria è che il legislatore statale abbia disciplinato il sistema elettorale**

3) **CONFERENZA METROPOLITANA** composta da tutti i sindaci (NB: approva lo statuto)

3) **VICESINDACO**, se nominato dal Sindaco metropolitano; **NON PREVISTA LA GIUNTA ma consiglieri delegati**

# Il modello di governo delle Città metropolitane nella legge 56/2014

Elementi di collegamento con i comuni	Limiti
<p>Coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del comune capoluogo; decadenza del Consiglio metropolitano in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo</p>	<p>L'organo esecutivo è individuato ex lege e non in base ad un meccanismo di elezione indiretta di secondo grado, non coinvolgendo quindi (a differenza che per il Presidente della provincia) nella scelta i rappresentanti degli altri comuni</p>
<p>presenza di un organo deputato alla rappresentanza di tutti i comuni (Conferenza metropolitana)</p>	<p>presenza al suo interno solo dell'esecutivo (sindaci); poteri consultivi e propositivi, salva l'approvazione dello statuto (v. però Corte Cost., sent. 50/2015)</p>
<p>decadenza automatica da consigliere metropolitano in caso di perdita della rispettiva carica comunale (v. Corte Cost.); carica gratuita (l'eletto percepisce l'indennità in ragione della sua appartenenza al comune)</p>	<p>Non si considera cessato dalla carica il consigliere metropolitano eletto o rieletto sindaco o consigliere in altro comune della stessa città metropolitana; la gratuità disincentiva la effettiva partecipazione specie degli amministratori provenienti dai comuni più piccoli</p>
<p>il sistema di voto ponderato nella formazione del Consiglio, che assicura ai rappresentanti (consiglieri e sindaci) dei comuni aventi maggiore popolazione un maggior peso nella scelta dei componenti</p>	<p>Il Consiglio riflette le forze politiche dotate, nell'ambito provinciale, del maggior numero di eletti, ma manca un sistema di formazione delle liste che garantisca la presenza di candidati da tutto il territorio</p>

# Il modello alternativo dell'elezione diretta per le Città metropolitane..

Città metropolitane < 3 mln abitanti	Città metropolitane > 3 mln abitanti
<b>Previsione nello Statuto</b>	<b>Previsione nello Statuto</b>
Proposta del Comune capoluogo di suddivisione in più comuni	Suddivisione del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa in coerenza con lo statuto metropolitano
Sottoposizione della proposta a tutti i cittadini del territorio metropolitano da parte della maggioranza dei votanti	Previsione nello statuto di zone omogenee
Approvazione legge regionale di istituzione dei nuovi comuni	Intesa della Regione sulla costituzione delle zone omogee
<b>Compiuta disciplina del nuovo sistema elettorale da parte della legge statale</b>	<b>Compiuta disciplina del nuovo sistema elettorale da parte della legge statale</b>

# Gli elementi di collegamento con i comuni

La concreta configurazione della Città metro in caso di elezione diretta come ente politico rappresentativo autonomo (distinto dai comuni) viene attenuata da alcuni **elementi di forte connessione con i comuni** che comunque sono presenti:

- Le finalità istituzionali generali dell'ente, comunque connesse alla promozione, coordinamento e sviluppo dell'area metropolitana
- La presenza della Conferenza metropolitana
- La presenza delle zone omogenee come sedi anche di rappresentanza degli interessi dei comuni di cui la CM è composta

 Anche in caso di effettiva messa in opera del modello ad elezione diretta, il sistema delineato dalla legge 56/2014 richiede che la Città metropolitana operi in stretta integrazione con i comuni in essa ricompresi, secondo una **visione inclusiva e non competitiva di reciproci rapporti**

# Le scelte degli statuti metropolitani sul modello elettivo

- ✓ **Elezione diretta** (dopo fase transitoria): Roma, Napoli, Milano
- ✓ Elezione di secondo grado: Torino, Genova, Firenze, Bologna, Bari, Venezia, Reggio Calabria
- ✓ Riferimento espresso ad una «verifica dell'adeguatezza» delle scelte statutarie dopo due anni dall'entrata in vigore dello Statuto: Bologna
- ✓ Mero riferimento ad eventualità di elezione diretta futura: Genova

# Definizione, preambolo, principi e rapporto con i comuni

- Dalla **definizione dell'ente** contenuta negli statuti, ma soprattutto nel **preambolo** e nei **principi** possono desumersi alcuni elementi interpretativi delle **relazioni** che ciascuna città metropolitana ha inteso darsi rispetto ai comuni che la compongono e alle loro forme associative:
- **Modello «a prevalenza federativa»** in cui sembra prevalere il coordinamento orizzontale dei comuni e appare in modo evidente il rilievo dato ai comuni stessi e alle Unioni (specie nelle città a elezione di secondo grado)
- **Modello «ente territoriale intermedio» rappresentativo di una «comunità metropolitana»**, somma delle comunità locali più che dei comuni come enti territoriali (nelle città che hanno optato per l'elezione diretta, specie Milano e Napoli)

# Ruolo del Consiglio metropolitano

L'attribuzione di **competenze ulteriori al Consiglio** può in certa misura considerarsi indice della volontà di valorizzare la partecipazione dei rappresentanti dei comuni al governo del nuovo ente

Solo in alcuni **limitati casi alcune competenze aggiuntive**, rispetto a quelle di indirizzo e controllo già desumibili dal sistema del TUEL: approvazione del PEG (Roma, art. 18.3, lett.b) o del regolamento degli uffici e dei servizi (Bari, art. 16.2, lett.d); parere obbligatorio sulle nomine (Roma, art. 26); previa deliberazione per nomina direttore (Roma, art. 44.3).

Ad eccezione di Bari, tutti gli statuti hanno optato per l'attribuzione della **competenza generale residuale al Sindaco**

Il Sindaco può in molti casi esercitare anche, in via d'urgenza, le funzioni del Consiglio

# Ruolo dei Consiglieri delegati

In qualche statuto si precisa che la delega è conferita “per materia, **per territorio** o per singoli progetti o questioni” e che può comprendere l’adozione di veri e propri provvedimenti a rilevanza esterna (Bologna; cfr. Bari; Torino).

Particolare attenzione alla **individuazione di momenti di collegialità** («coordinamento dei delegati», «conferenza dei consiglieri delegati», riunioni collegiali, riunioni periodiche, gruppi di lavoro...)

**Si attenua così la concentrazione del potere esecutivo in capo al Sindaco Metropolitano, ampliando la partecipazione dei rappresentanti dei comuni all’esercizio della funzione esecutiva**

# Ruolo della Conferenza metropolitana: pareri

**Pareri obbligatori** della conferenza sono previsti ovunque in relazione al piano strategico; diffusamente in relazione al piano territoriale (Roma, Bologna, Firenze, Milano); piano rifiuti, al piano della mobilità, convenzioni con Comuni, agli atti di indirizzo, linee programmatiche presentate dal sindaco, alla istituzione di nuovi enti (Roma), adozione dello stemma e del gonfalone (Bari,) conferimento o delega di funzioni ai Comuni o alle Unioni (Roma; Bari, Firenze).

**Il parere vincolante** in ordine all'adozione del piano strategico e del piano territoriale generale (Torino, ove si richiede che il parere sia adottato con i voti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei presenti), oppure alla costituzione delle zone omogenee (Roma, art. 28.2, lett. c).

Generale obbligo di adeguata motivazione, in ogni caso in cui il Consiglio si discosti dai pareri della conferenza (Roma, Torino).

# Ruolo della Conferenza metropolitana: altre disposizioni di favore

- **Apertura delle sedute a ulteriori soggetti**, quali presidenti di Municipi o Quartieri (Roma; Firenze) o sindaci di Comuni esterni con cui la Città metropolitana abbia stipulato accordi (Bari)
- **Specifica rappresentanza delle forme associative sovracomunali** (Bologna: Ufficio di Presidenza della Conferenza metropolitana composto dal Sindaco e dai Presidenti delle Unioni, con il compito di raccordare con le Unioni di Comuni le politiche e le azioni della Città metropolitana)
- **obbligo di convocazione**, su richiesta di una certa quota dei sindaci membri (Bari; Torino)
- **Conferimento di specifici incarichi**, per l'elaborazione di proposte o progetti di interesse metropolitano, da parte del Sindaco a singoli membri della Conferenza (Roma)
- Al fine di agevolare il funzionamento della conferenza ed il conseguimento del quorum previsto, in qualche caso si prevede la possibilità che i sindaci possano partecipare tramite propri **delegati** (Bari), o il **vicesindaco** (Roma).

# La forma di governo metropolitana alla prova dei fatti

- La legittimità della forma di governo metropolitana non ha escluso l'emersione di una serie di **problemi di funzionalità** legati a:
  - A) **scarsa rappresentatività territoriale del Consiglio metropolitano** (sia per ridotte dimensioni che per meccanismo di elezione) e soprattutto del Sindaco Metropolitano, non eletto ma titolare di diritto della carica
  - B) **concentrazione delle competenze amministrative in capo al Sindaco metropolitano** (ruolo limitato dei consiglieri delegati, eccessivo peso e responsabilità sull'organo monocratico)
  - C) **difficoltà di funzionamento delle Conferenze metropolitane**, in particolare nelle Città con elevata frammentazione comunale
  - D) **difficoltà di ricambio della classe amministrativa**
  - E) **vulnus ai diritti politici** derivante dalla gratuità delle cariche

## In particolare: il problematico ruolo delle Conferenze metropolitane

Le **riunioni delle Conferenze sono sporadiche**, in particolare se paragonate alle sedute dei Consigli metropolitani

quanto alle **tematiche all'ordine del giorno**, in alcune città l'operato delle Conferenze sembra essersi limitato all'adempimento degli obblighi fissati dal legislatore, mentre appaiono generalmente evanescenti le tracce dell'esercizio di attività a carattere consultivo e propositivo.

MA vi sono **alcuni esempi positivi**: a Milano, mediante lo svolgersi dialettico e negoziale di varie riunioni, la conferenza è riuscita ad influire sul procedimento di adozione del piano strategico metropolitano; a Genova si è dedicata all'espressione di pareri in merito a una serie complessa ed eterogenea di questioni, rivelandosi dunque progettualmente sfidante; a Bologna, nelle sue frequenti sedute, ha rappresentato la sede in cui esercitare la funzione consultiva su temi *fondativi* come il piano strategico e il piano urbano della mobilità sostenibile.

## Problematiche delle procedure di approvazione del bilancio

Problemi particolari sono sorti nel procedimento di approvazione del bilancio, atto, naturalmente, di grande rilievo per l'ente.

- La natura certamente **obbligatoria** del parere della Conferenza metropolitana (così come desumibile dall'art. 1, c. 8 l. 56) non ha infatti impedito letture interpretative molto differenti di questo passaggio, ora in senso rafforzativo, ora, a contrario, in senso opposto (con la previsione di ipotesi nelle quali il parere può essere superato, qualora non adottato):

<http://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2017/01/tabella-procedimento-bilanci-pubblicabile.pdf>

- Non sono mancati, peraltro, anche **casi di conflitto aperto** tra Consiglio e Conferenza metropolitana in ordine alle scelte di bilancio, casi che hanno mostrato come non sempre sia facile la applicazione concreto dell'inedito modello "a doppia assemblea" ideato dalla 56

# Le proposte in discussione

Per superare le sopra accennate criticità, le proposte in discussione al momento sono:

- a) disciplina del modello ad elezione diretta e sua estensione a tutte le città metropolitane, **quale modello eleggibile a prescindere dallo smembramento del comune capoluogo**;
  - b) superamento del dualismo Conferenza/Consiglio a favore della concentrazione dei poteri in capo alla sola Conferenza Metropolitana, considerata come maggiormente rappresentativa
  - c) rafforzamento della rappresentatività del Consiglio mediante l'introduzione di un sistema di **elezione diretta con elettorato passivo limitato agli amministratori locali**, per non perdere la finalità di fare della Città metropolitana la sede di sintesi e mediazione degli interessi «di area vasta»; in alternativa, revisione del sistema di elezione di secondo grado con ampliamento della composizione e previsione di distinti collegi elettorali
- Elezione del Sindaco metropolitano all'interno o contestualmente al Consiglio Metropolitano, superando la carica di diritto a favore del sindaco del comune capoluogo

Unitamente a:

- ripristino di esecutivo collegiale
- Maggiorazione delle indennità percepite dagli amministratori per il cumulo dei mandati comunale/metropolitano; introduzione gettoni di presenza per Consiglieri metropolitani

# segue

- Il tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Unificata con il governo precedente aveva proposto il mantenimento del sistema di secondo grado, ma al contempo il superamento della alternatività provincia/città metropolitana e l'affidamento alla città metropolitana solo di alcune competenze, provinciali ma soprattutto comunali

## L'opzione dell'elezione diretta: due letture

La permanenza in vita delle Province ha rialimentato il dibattito tra quanti

- a) hanno ritenuto, e tuttora ritengono, una forzatura ricondurre al quadro dei principi costituzionali l'elezione di secondo grado di enti costitutivi della Repubblica
- b) hanno invece aderito alla lettura data dalla Corte Costituzionale al principio democratico e ritengono, pertanto, **soddisfatto tale principio dalla partecipazione, anche solo mediata, degli elettori alla scelta dei componenti degli organi** (l'argomento vale sia per quelli provinciali che metropolitani).

## L'opzione dell'elezione diretta: soluzioni possibili

Il timore è quello di creare un ente di governo che non si coordina adeguatamente con i comuni sottostanti, e, in particolare, si pone in un atteggiamento duale con il comune capoluogo.

A questo timore si risponde suggerendo soluzioni (per il momento..)opposte:

- a) **generalizzazione** a tutte le Città metropolitane **dell'obbligo di scorporo** del Comune capoluogo
- b) soluzione opposta dello **svolgimento di un'unica elezione in ambito metropolitano del Sindaco, che di diritto sia anche Sindaco del comune capoluogo** (in sostanza, al contrario di quanto avviene ora)
- c) ipotesi di una **elezione diretta di tutti gli organi metropolitani, ma con elettorato passivo limitato** agli amministratori comunali

stadio molto prematuro di avanzamento del dibattito  
(soprattutto politico-istituzionale) sul tema



## La «manutenzione» del modello attuale

- Auspicabile un intervento sugli organi metropolitani volto a dare – anche nel modello ad elezione di secondo grado – **maggiore rappresentatività al Consiglio**, adeguandone le dimensioni e il sistema di formazione delle liste al fine di garantire la rappresentatività effettiva dell'intero territorio;
- In tale ottica si potrebbe anche prefigurare un coinvolgimento diretto della cittadinanza nella elezione del Consiglio metropolitano, sia pur mantenendo l'elettorato passivo limitato agli amministratori comunali; si potrebbe altresì facultizzare la previsione statutaria di una vera e propria Giunta, composta pur sempre da consiglieri delegati, accompagnata da una sia pur minima forma di remunerazione per quanti svolgono questa impegnativa funzione
- **Meno convincente la soluzione della eliminazione del Consiglio a favore del mantenimento della sola Conferenza metropolitana**, alla luce dei problemi di funzionamento sopra rilevati

## Funzioni metropolitane e funzioni provinciali: la necessaria differenziazione

- Il dibattito relativo alle modifiche da apportare alla forma di governo metropolitana non può essere sganciata da una considerazione del ruolo effettivamente riconosciuto a questi **enti dalla legislazione regionale di riordino**

- Distinzione necessaria tra

Province (= enti destinati allo svolgimento di un numero delimitato di funzioni  riordino delle competenze volto ad un tendenziale ridimensionamento, in un'ottica di semplificazione e non sovrapposizione)

Città metropolitane (=enti a **marcata specializzazione funzionale**, destinati a garantire – in modo, evidentemente, diverso dalle vecchie Province – lo sviluppo e la tutela degli **specifici interessi delle aree a intensa conurbazione**  **valorizzazione delle funzioni metropolitane; definizione puntuale dei rapporti con la Regione ed i comuni ricompresi al suo interno**)

# Le funzioni della città metropolitana: conferme e novità

Sono confermate le funzioni fondamentali delle province più le funzioni fondamentali già previste nel d.l. 95/2012 a cui si aggiungono:

- Il piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate o assegnate dalle regioni, sia pure nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- La promozione ed il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano;
- Una serie di «finalità istituzionali generali» che permettono alla CM di esercitare altre iniziative, anche in altri campi (salvo il rispetto delle altrui competenze e sempre che abbia le sufficienti risorse finanziarie)
- Altre funzioni possono essere comunque assegnate alle CM dallo Stato e dalle Regioni, anche ad esito del processo di razionalizzazione delle funzioni provinciali
- La CM può anche esercitare una serie di funzioni comunali che i comuni le possono delegare (con convenzione) ; possibile anche la più blanda forma dell'avvalimento delle strutture della CM da parte dei comuni, o l'esercizio associato (uffici comuni tra cm, comuni e unioni)
- Viceversa, la CM può, con convenzione, delegare funzioni proprie ai comuni o alle unioni o avvalersi dei loro uffici
- La Cm può anche svolgere funzioni per comuni esterni, previo accordo

## Il «rebus» delle funzioni metropolitane

Nell'elenco delle **funzioni fondamentali delle Città metropolitane** dettato dal comma 44 convivono :

1. funzioni di **coordinamento “orizzontale” o “intercomunale”** (lett. c), con riferimento ai servizi pubblici; lett. e), sviluppo economico e sociale; lett. f), sistemi di informatizzazione e digitalizzazione, b) pianificazione territoriale(?)
2. funzioni di **collaborazione ed assistenza ai comuni** (lett. c), con riferimento alle funzioni che la città metro può esercitare d'intesa con i comuni)
3. funzioni normalmente attribuite ad enti titolari di un proprio ed **autonomo indirizzo** politico-amministrativo (lett. a), pianificazione strategica, b); pianificazione territoriale (?), ma anche d), mobilità, viabilità);
4. Funzioni di **amministrazione attiva** distinte da quelle comunali (ambiente, trasporti, edilizia scolastica, etc.)

## Le funzioni metropolitane nella legislazione regionale

- le leggi regionali contengono, generalmente, **disposizioni volte a riconoscere il ruolo istituzionale differenziato** delle rispettive Città metropolitane.
- L'analisi delle **scelte di riordino** effettuate nei vari settori, mostra però che spesso la riallocazione delle funzioni viene spesso operata **in modo simmetrico** per Province e Città metropolitane.
- i differenziano, sotto questo profilo, alcune chiare opzioni, già manifestate in alcune leggi regionali, di attribuzione alle Città metropolitane di un ruolo differenziato in materia di governo del territorio (Emilia-Romagna), servizi (Lombardia), sviluppo economico
- la puntuale definizione delle funzioni oggetto di trasferimento alle Città metropolitane è **spesso rinviato a leggi, atti amministrativi o accordi successivi**
- Anche sulle funzioni metropolitane potrebbe essere utile un **intervento chiarificatore del legislatore volto a evitare conflittualità tra i comuni (specie il comune capoluogo) e la città metropolitana, definendo chiaramente, ad esempio, il rispettivo ruolo dei due livelli di governo nei cruciali settori dell'urbanistica, dei trasporti, dell'ambiente.**

## Un necessario intervento chiarificatore

- **Un intervento legislativo** - preceduto da una intesa ex art. 8, comma 6 della l. 131/2003 tra Stato, Regioni ed enti locali, da concludersi in Conferenza Unificata – a **chiarimento dei contenuti concreti delle nuove funzioni fondamentali metropolitane**, sarebbe utile per dare impulso alla revisione della legislazione (specie regionale) di settore anche mediante la previsione di eventuali meccanismi sollecitatori in mancanza di adeguamento nei termini previsti.
- Si tratta di un passaggio cruciale per valorizzare il ruolo istituzionale differenziato delle Città metropolitane ed anche **per evitare conflittualità tra i comuni (specie il comune capoluogo) e la Città metropolitana**, definendo chiaramente il rispettivo ruolo dei due livelli di governo nei cruciali settori come in particolare l'urbanistica, i trasporti, l'ambiente; e per sollecitare il ruolo essenziale della legislazione regionale

## Città metropolitane a supporto dei comuni

- l'istituzione della Città Metropolitana rappresenta una grande occasione per una riorganizzazione delle funzioni e dei servizi svolti da comuni, forme associative sovracomunali e Città metropolitana, alla luce dei principi di efficienza, economicità, non sovrapposizione e duplicazione di ruoli, valorizzazione delle risorse umane
- Dall'esame degli statuti traspare anzitutto una grande attenzione agli strumenti di natura pattizia tra CM, comuni e loro forme associative (soprattutto accordi di programma e convenzioni). Si assiste, inoltre, ad una "rivitalizzazione" degli istituti dell'avvalimento e della delega dell'esercizio di funzioni; previsioni specifiche sono a volte introdotte per regolare le funzioni della Città metropolitana in materia di appalti, acquisti, gestione del personale, funzioni anticorruzione (funzioni che potrebbero definirsi «per i comuni»)
- Da valutare la **possibilità di rafforzare l'obbligatorietà per i comuni inclusi in Città metropolitane di delegare un certo nucleo di funzioni/servizi alla Città metropolitana, specialmente da parte del Comune capoluogo**
- **L'esempio del Comune di Bologna:** la Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area bolognese:

<http://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServePG.php/P/2124310010107/T/Convenzion-e-quadro-collaborazioni-istituzionali-e-Accordi-attuativi>

## Il possibile ruolo delle Città metropolitane

a supporto dei processi di Unione e fusione tra comuni

- Nelle Città metropolitane l'esigenza di una **stretta integrazione tra funzioni/servizi metropolitani e comunali** porta e rendere ancor più stringente la necessità di riconoscere alla Città metropolitana un ruolo di coordinamento (ma anche di indirizzo) nelle scelte di aggregazione ed associazione comunale
- Possibilità di inserire tra i contenuti del **Piano strategico** inteso quale atto di indirizzo per i comuni anche indirizzi in merito alla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali ed all'aggregazione dei comuni
- Si tratta di sviluppare anche in tale ambito il ruolo di "assistenza" ai comuni ma anche e soprattutto il ruolo di "indirizzo e coordinamento" delle scelte di associazione/aggregazione locale, pur senza elidere il ruolo della Regione di disciplina legislativa e di incentivazione finanziaria alle unioni e fusioni

## L'opportunità di affrontare il riordino degli ambiti territoriali metropolitani

- in una fase, come quella attuale, di riconsiderazione complessiva degli effetti prodotti dalla riforma, anche in vista di un suo possibile aggiustamento, non appare da escludersi, almeno in via di principio, una possibile rivalutazione – con tutte le cautele del caso - del numero, ma soprattutto della **perimetrazione delle Città metropolitane già istituite per adeguare area metropolitana «reale» ed area metropolitana «legale»**
- La **possibile ripresa delle iniziative** volte ad adeguare alle concrete esigenze dei territori i confini di questi enti appare tuttavia **condizionata dalla generale situazione** di incertezza/difficoltà operativa in cui versano le Province, oltre, naturalmente, ai dubbi riguardanti lo stesso effettivo ruolo delle Città metropolitane ed alla complessità del procedimento dell'art. 1 c.6

## La soluzione delle zone omogenee: alternativa al riordino territoriale ?

- Disciplina legislativa delle zone omogenee: allusione a **ambito destinato a «specifiche funzioni»** (zona come **ambito ottimale** per l'organizzazione di specifiche attività) ma anche a sede con **«organismi di coordinamento»** (zona come **articolazione rappresentativa** di determinate specificità).
- **Previsione** delle zone omogenee ormai diffusa nella maggior parte delle Città metropolitane, anche in quelle non particolarmente estese: Torino, Milano, Napoli, Roma ma anche Bari, Genova, Venezia , Reggio Calabria
- **MA Istituzione effettiva**: presenti sinora SOLO a Torino e Milano
- Opportunità: differenziare politiche ed interventi potendo perimetrare un'area metropolitana «ristretta» ed altri ambiti territoriali con distinte caratteristiche
- Rischi: parziale possibile sovrapposizione con le Unioni e le altre forme associative già presenti, che (se di dimensione adeguata) possono già assolvere il ruolo sia di ambito ottimale per l'esercizio di determinate funzioni, metropolitane, sia di rappresentanza (tramite i propri organi) di quel territorio

## Ruolo delle zone omogenee negli statuti e nei piani strategici

- Zone come **ripartizioni territoriali della CM** istituite in base a criteri di **dimensione demografica minima** (dagli 80.000 di Bari ai 150.000 di Napoli) e a **elementi di coesione/omogeneità**
- Zone come «**destinatarie**» di **funzioni, sia comunali che metropolitane** (e addirittura di specifici finanziamenti dedicati: Napoli, Milano); come **sede di confronto e partecipazione** alle scelte politiche dell'ente da parte dei comuni; di concorso allo sviluppo ed attuazione di progetti
- Organi: assemblea dei Sindaci, presidente (o coordinatore, o portavoce) con funzioni consultive. In qualche caso previsto un coordinamento tra zone omogenee (conferenza o coordinamento dei portavoce: Torino, Roma)
- Zone anche come possibile articolazione interna della pianificazione territoriale e strategica: vedi piano strategico metropolitano di Milano ([http://www.cittametropolitana.mi.it/PSM/piano\\_strategico\\_metropolitano/progettuale\\_territori/index.html](http://www.cittametropolitana.mi.it/PSM/piano_strategico_metropolitano/progettuale_territori/index.html)) e progetto Piano strategico di Torino (<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/piano-strategico-metropolitano>)

## Gli accordi come strumenti per superare i confini metropolitani

- Il riferimento contenuto nell'art. 1, c. 11, lett. d) ad «accordi» con comuni non compresi nel territorio metropolitano (previsione da svilupparsi nello statuto metropolitano) possibile strumento di **allargamento su base funzionale dei confini metropolitani**
- Possibile ed auspicabile il ricorso a modelli consensuali anche tra Città metropolitane, e tra Città metropolitana e Province: l'esempio della Città metropolitana di Bologna:

<http://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServePG.php/P/2496310010100/T/Al-via-la-collaborazione-tra-le-Citta-metropolitane-di-Bologna-e-Firenze> (9 novembre 2017)

<http://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServePG.php/P/2507810010100/M/296110010100/T/Firmato-il-Patto-tra-Bologna-Modena-e-Ferrara-per-rendere-questarea-ancor-piu-competitiva> (29 novembre 2017)

