

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015*

ISSN 2465-2059

**La Città metropolitana tra Regione,  
Comuni ed Unioni.  
Analisi delle relazioni istituzionali**

Claudia Tubertini

**Urban@it Background Papers**

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015  
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

## Abstract

Il paper propone una interpretazione critica della definizione legislativa delle Città metropolitane, analizzando i «modelli» di città desumibili dalle leggi regionali di attuazione della 56, nelle loro relazioni con le rispettive Regioni, e i «modelli» di città desumibili dagli statuti metropolitani. In particolare il paper analizza i rapporti fra le Città metropolitane e i Comuni e le loro forme associative e le strategie proposte per il «decentramento» metropolitano (le zone omogenee).

*The paper proposes a critical interpretation of the legal definition of Metropolitan cities, analysing the “city models” emerging from the regional laws implementing the law 56/2014, in their relations with the Regions, and the “city models” that can be derived by the metropolitan statutes. In particular, the paper analyses the relationships among Metropolitan cities, the Municipalities and their Unions, and the proposed strategies for “decentralization” (“homogeneous zones”).*

## Parole chiave/Keywords

*Città metropolitana, statuto, Comuni, Unioni di Comuni, zone omogenee/Metropolitan city, statute, Municipality, Union of municipalities, homogeneous zones.*

### **Le città metropolitane nella 56: un modello «aperto» o «flessibile».**

La nuova definizione legislativa delle Città metropolitane come «enti territoriali di area vasta» con specifiche «finalità istituzionali generali» (art. 1, comma 2 legge 56/2014) va interpretata cercando chiavi di lettura nella precedente legislazione, nella nuova legge e nella legislazione regionale di attuazione; evidenziando analogie e differenze rispetto alla parallela definizione delle Province, anch'esse «enti territoriali di area vasta» (art. 1, comma 3), e tenendo conto degli elementi fissi e di quelli variabili,

rispettivamente, della forma di governo e delle funzioni, dettate direttamente dalla legge e derivanti dall'esercizio dell'autonomia statutaria del nuovo ente.

Dalla definizione del nuovo ente è inoltre possibile trarre anche elementi interpretativi circa il tipo di relazioni istituzionali che esso può instaurare con gli altri livelli di governo, che possono essere, a seconda dei casi, di maggiore o minore autonomia, di indirizzo e coordinamento «verticale», di rappresentanza o coordinamento «orizzontale», e infine, di collaborazione, assistenza, supporto. Questi modelli non sempre sono necessariamente alternativi, potendo convivere in rapporto a determinate funzioni o livelli di governo. Si tratta quindi di identificare, in relazione a ciascuno degli altri livelli istituzionali (Regione, Comuni, Unioni), il modello prevalente.

Nella legislazione amministrativa l'espressione «area vasta» era già stata utilizzata sia in senso oggettivo, come nozione legata all'esercizio di determinate funzioni di programmazione, regolazione, promozione implicanti un coordinamento tra interessi dei comuni e dei diversi attori locali (area vasta come ambito e come connotato delle funzioni), sia in senso soggettivo, per definire speciali forme di cooperazione funzionale istituite in ambiti sovracomunali/sovraprovinciali, ad esempio, per l'esercizio coordinato di una serie di attività («aree vaste» come formula organizzativa di cooperazione/coordinamento).

Entrambi i caratteri della nozione di «area vasta» (in senso oggettivo e soggettivo) si ritrovano nella legge 56/2014, in particolare:

- a) nell'attribuzione alla città metropolitana di funzioni fondamentali di coordinamento delle funzioni comunali e raccordo tra gli interessi dei comuni e quelle dei diversi attori locali, se non di vera e propria collaborazione e assistenza;
- b) nella configurazione di un sistema di governo (almeno in via transitoria) di secondo grado (città metropolitana «proiezione» e «sintesi» dei comuni) ispirato a modelli di tipo cooperativo/associativo.

In entrambi i casi, però, questi caratteri sono solo tendenziali, essendo condizionati da una serie di elementi di segno diverso, o potendo essere modificati per effetto delle scelte statutarie o delle leggi regionali.

Partendo dal primo profilo – quello delle funzioni – va detto anzitutto che nell'elenco delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane dettato dal comma 44 convivono in realtà:

- a) funzioni di coordinamento *orizzontale* o *intercomunale* (si vedano, in particolare, le funzioni di cui alla lett. c), con riferimento ai servizi pubblici; lett. e), sviluppo economico e sociale; lett. f), sistemi di informatizzazione e digitalizzazione, b) pianificazione territoriale, se intesa in questo senso);
- b) funzioni di collaborazione ed assistenza ai comuni (lett. c), con riferimento alle funzioni che la città metropolitana può esercitare d'intesa con i comuni);
- c) funzioni normalmente attribuite ad enti titolari di un proprio ed autonomo indirizzo politico-amministrativo (lett. a), pianificazione strategica, b); pianificazione territoriale, se intesa come pianificazione ad effetto prescrittivo, ma anche d), mobilità viabilità);
- d) funzioni di amministrazione attiva distinte da quelle comunali (ambiente, trasporti, edilizia scolastica, etc.).

Vi è inoltre da considerare il carattere «aperto» delle funzioni metropolitane, derivante dalla possibilità che, accanto alle funzioni fondamentali, la Città metropolitana possa essere destinataria anche di altre funzioni amministrative: possibilità che discende direttamente dall'art. 118 della Costituzione (e dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e confermata anche dall'Accordo stipulato in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014.

Discende infine dal carattere di ente territoriale della città metropolitana, peraltro, anche una sua possibile vocazione a fini generali. Le Città metropolitane possono perseguire la generalità degli interessi riconducibili alla propria comunità: a favore di questa lettura sembra militare anche l'ampio ruolo riconosciuto dalla Corte costituzionale, nella sentenza 50/2015, alle Città metropolitane, definite «enti di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)». Il carattere aperto delle funzioni metropolitane discende, inoltre, dalla possibilità affidata allo statuto metropolitano di prevedere l'esercizio di funzioni comunali, o viceversa, l'affidamento ai comuni dell'esercizio di funzioni della città metropolitana.

Per quanto riguarda, invece, il secondo profilo, relativo al sistema di governo delle Città metropolitane, si è detto che la forma di governo di secondo grado è ispirata all'esigenza di assicurare un coordinamento tra il nuovo ente ed i comuni che lo compongono. A ben vedere, tuttavia, il modello non manca di alcuni limiti proprio nel grado di rappresentatività assicurata alle comunità rispettive. Si pensi, ad esempio, alla previsione della necessaria coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo e della decadenza del consiglio metropolitano in caso di rinnovo

del consiglio del comune capoluogo: 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. Anche la presenza di un organo deputato alla rappresentanza di tutti i comuni (conferenza metropolitana) appare comunque limitata, nel suo effetto, dalla presenza al suo interno solo dei sindaci, e dai poteri solo consultivi e propositivi, salva l'approvazione dello statuto, riconosciuti a questo organo. Ancora: la decadenza automatica dalla carica di consigliere metropolitano in caso di perdita della rispettiva carica comunale (regola che valorizza lo stretto legame con la comunità di riferimento) è attenuata dalla previsione secondo la quale non si considera cessato dalla carica il consigliere metropolitano eletto o rieletto sindaco o consigliere in altro comune della stessa città metropolitana. Infine, 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, fa sì che il consiglio rifletta le forze politiche dotate, nell'ambito provinciale, del maggior numero di eletti, ma non elide la mancanza di un sistema di formazione delle liste che garantisca la presenza di candidati di tutti i territori compresi nell'area metropolitana.

Sulla forma di governo metropolitana vanno tenute ora in considerazione anche le osservazioni della Corte costituzionale (sentenza 50/2015). Secondo il Giudice delle leggi, il riconoscimento dell'autonomia costituzionale di comuni, province e città metropolitane non comporta la loro totale equiparazione quanto a regime giuridico; la sovranità popolare non si esprime solo nelle forme della democrazia diretta; in conclusione, il meccanismo dell'elezione di secondo grado è compatibile con il principio democratico ed autonomistico, purché - e si tratta di una precisazione importante - 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). Vi è quindi una esigenza di rappresentatività effettiva che, se non determina problemi di legittimità costituzionale del modello delineato dalla legge, richiede, tuttavia, qualche cautela.

In altre parole, affinché il sistema di elezione indiretta serva davvero ad eliminare la conflittualità politica tra comuni e ad assicurare il coordinamento paritario tra funzioni comunali e tra queste e le funzioni metropolitane, è necessario assicurare quanto più possibile la effettiva rappresentanza dei territori all'interno della città metropolitana. Solo in tal modo, sarà rispettata l'idea del legislatore di creare un

ente destinato «più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non a un livello di democrazia locale» (così la relazione al Ddl).

Laddove, invece, gli statuti optino per il modello di città metropolitana come ente politico/rappresentativo autonomo, va tenuto in considerazione che questa configurazione viene attenuata da alcuni elementi, presenti nella forma di governo delineata dalla legge, di forte connessione con i comuni che comunque sono presenti, e che quindi non escludono la necessità che la Città metropolitana resti sede di snodo e raccordo degli interessi comunali.

Si pensi, anzitutto, alle finalità istituzionali generali dell'ente, comunque connesse alla promozione, coordinamento e sviluppo dell'area metropolitana; alla presenza della conferenza metropolitana (che resterebbe come terzo organo anche in caso di opzione per l'elezione diretta di sindaco e consiglio); alla presenza delle zone omogenee come sedi anche di rappresentanza degli interessi dei comuni di cui la Città metropolitana è composta.

Si può concludere che i caratteri delle Città metropolitane potranno essere meglio compresi quando l'insieme delle funzioni metropolitane sarà stato delineato e quando sarà stato completato l'insieme degli atti attuativi necessari a rendere concretamente possibile l'opzione per il modello elettivo.

Le scelte delineate dagli statuti dovrebbero poi orientare il legislatore regionale nella definizione della tipologia e del contenuto delle funzioni metropolitane, a seconda che lo statuto abbia scelto:

- a) Una città metropolitana (a prevalente) coordinamento e rappresentanza dei comuni;
- b) Una città metropolitana (prevalentemente) ente politico autonomo.

Nel rivendicare nuove funzioni o specifici contenuti delle funzioni metropolitane, ciascuna Città metropolitana dovrebbe tener conto del modello attuale – e soprattutto futuro – che ha inteso scegliere, tra i due sopra indicati; questione particolarmente delicata per le Città metropolitane che hanno optato per il modello elettivo, sottoposto, come si è detto, a «condizione sospensiva».

**I «modelli» di città desumibili dalle leggi regionali di attuazione della 56. In particolare, le relazioni con la Regione.**

7

Nell'esaminare il contenuto delle prime leggi regionali di riordino occorre tener conto in via prioritaria del contesto in cui sono state approvate, caratterizzato dall'imminente scadenza del termine per l'adozione delle leggi regionali, a pena di intervento sostitutivo statale; dall'imminenza della scadenza della legislatura regionale; dalle difficoltà di ordine finanziario di molte città metropolitane, a causa degli obblighi di concorso al risanamento della spesa pubblica; dalla pendenza in Parlamento di importanti processi di riforma di settori di interesse provinciale/metropolitano; e, infine, dalle imposizioni della legge di stabilità relative alla riduzione del costo per il personale, con tempistiche non coincidenti con il processo di riordino delle funzioni.

Allo stato attuale, si possono prendere in considerazione solo le leggi sinora approvate delle regioni Toscana e Liguria, e, per le regioni a statuto speciale, i disegni di legge di Sicilia e Sardegna.

Tutte le altre regioni a statuto ordinario hanno approvato in giunta il progetto di legge regionale di attuazione della legge 56/2014 e tutte hanno altresì avviato l'iter in consiglio regionale.

Questo ritardo è imputabile ad una serie di fattori, tra i quali vanno considerati:

- a) l'elevata complessità dell'analisi dei costi delle funzioni provinciali da riordinare e della ricognizione del relativo personale;
- b) la necessità di procedere secondo un percorso condiviso (vedi protocolli d'intesa siglati da numerose regioni con Upi Anci e sindacati);
- c) le problematiche di ordine finanziario e di riallocazione del personale (cfr. documento Conferenza delle regioni del 2 aprile 2015).

Molti dei progetti di legge sono stati elaborati prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2015 e sono destinati a profondi rimaneggiamenti in corso di approvazione. Non ci sono quindi gli elementi per valutare i loro contenuti con sufficiente grado di attendibilità. Per lo stesso motivo, quindi, sono da valutare con cautela le censure mosse dalla Corte dei conti, sez. autonomie, sul contenuto dei citati progetti (del. 17/2015).

Tutto ciò premesso, si può passare all'esame di alcune significative disposizioni contenute nelle leggi regionali sinora approvate.

La Legge regionale Toscana n. 22/2015, all'art. 5, prevede un obbligo di generale adeguamento delle leggi e dei programmi regionali al fine di rafforzare il ruolo

della città metropolitana «ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni». Prevede, inoltre, la partecipazione della città metropolitana all'esercizio di importanti funzioni programmatiche regionali sotto forma di intesa o parere obbligatorio. Significativa appare, al riguardo, la istituzione di una apposita nuova conferenza Regione/Città metropolitana. E' prevista una intesa con la Regione anche sulle azioni necessarie per garantire l'attuazione del piano strategico metropolitano.

La legge regionale facoltizza espressamente (fornendo copertura normativa) ad eventuale scelta statutaria di attribuzione alla città metropolitana di specifiche funzioni comunali (con ciò implicitamente suggerendola).

Si prevede, inoltre, che l'esercizio da parte della città metropolitana delle funzioni comunali costituisca assolvimento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i comuni a ciò tenuti.

Per quanto attiene alle funzioni della Città metropolitana in materia urbanistica, la legge regionale della Toscana prevede che la Città metropolitana possa approvare, in luogo dei comuni o di parte di essi, il piano strutturale, a seguito di convenzione con i comuni interessati o per espressa previsione statutaria attributiva di detto potere. Si riconosce al piano territoriale della Città metropolitana la natura di strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della stessa città metropolitana, nonché i piani e i programmi di settore e gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica comunale. Ove previsto dallo statuto, la città metropolitana può inoltre approvare, ai sensi della citata legge regionale, direttive ai comuni per i piani operativi di loro competenza.

Passando invece all'esame della Legge regionale 15/2015 della Regione Liguria (artt. 3-6), si rileva anzitutto l'impegno a valorizzare e rafforzare, in sede di riforma della legislazione e degli atti della programmazione, il ruolo della Città metropolitana di Genova quale «ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono». Regione e Città metropolitana di Genova «possono» concordare, anche tramite intese, le principali azioni e progetti di interesse della Città metropolitana per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio. Le intese costituiscono il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività del territorio metropolitano. Anche in questa legge è previsto il parere obbligatorio della città metropolitana su alcuni piani e programmi regionali. E' inoltre prevista una collaborazione tra Stazione unica appaltante regionale (Suar) e Sua della Città

metropolitana tramite apposita intesa. La legge contiene, poi, un riferimento alla possibilità per i comuni di affidare con convenzione proprie funzioni alla Città metropolitana ma senza particolari specificazioni.

Assai diversa è la situazione delle Regioni a statuto speciale.

In Sicilia, la Legge regionale 24 marzo 2014, n. 8 aveva rinviato a successiva legge l'istituzione dei "Liberi consorzi comunali" e delle tre "Città metropolitane" siciliane (Messina Catania Palermo) disponendo la proroga al 31 ottobre 2014 dei commissariamenti delle preesistenti province regionali già rinominate "Liberi consorzi comunali" dalla L.r. n. 7 del 2013. Nei tempi previsti, però, la Regione non ha approvato la necessaria legge di riordino, sicché, con L.r. 20 novembre 2014, n. 8, ha prorogato i commissariamenti al 7 aprile 2015. Lo stesso giorno, l'Assemblea regionale siciliana ha respinto il progetto di legge presentato dalla Giunta che prevedeva, tra l'altro, proprio l'istituzione delle Città Metropolitane e si è quindi aperta una nuova fase di stallo.

In Sardegna, invece, è stato avviato in consiglio l'iter del pdl che prevede l'istituzione dell'area metropolitana per Cagliari e il suo *hinterland* («area metropolitana ristretta»). In via di prima applicazione si prevede un modello elettivo di secondo grado. La particolarità maggiore è la previsione di un organo esecutivo denominato «consiglio di amministrazione» di soli 4 membri (più il presidente) eletto all'interno dell'assemblea metropolitana, composta da tutti i sindaci, organo di indirizzo e controllo.

Dal sintetico quadro ora rappresentato si possono formulare conclusioni molto provvisorie. Solo il completamento del processo di riordino permetterà infatti di definire con chiarezza le relazioni della Città metropolitana con la Regione, che la legge 56 sembra aver implicitamente immaginato di (almeno proclamata) autonomia (con necessario coordinamento nelle funzioni). Quel che emerge, tuttavia, dalle leggi sinora approvate ma soprattutto dal contesto generale entro il quale esse si collocano porta a dover considerare comunque gli effetti derivanti da:

- a) l'accentuata dipendenza finanziaria delle Città metropolitane dalla Regione (tanto che, in molti casi, il «soccorso» dei trasferimenti regionali sarà reso necessario per assicurare la continuità delle funzioni);
- b) il rafforzamento del profilo della Regione come ente di amministrazione (e anche di gestione di risorse) per effetto dell'inevitabile riaccentramento a livello regionale di varie funzioni provinciali.

Solo con l'adeguamento della legislazione regionale, peraltro, si chiarirà il contenuto di alcune funzioni metropolitane determinanti nella interpretazione dei rapporti della Città metropolitana con la Regione e con i comuni (si vedano, in particolare, i possibili diversi contenuti del piano strategico e del piano territoriale generale).

**I «modelli» di città desumibili dagli statuti metropolitani. In particolare, i rapporti con i comuni e le loro forme associative.**

Passando ad esaminare le scelte contenute negli statuti sinora approvati sul modello elettivo, si rileva innanzitutto che hanno optato per l'elezione diretta (dopo una fase transitoria iniziale) Roma, Napoli e Milano, mentre hanno confermato l'elezione di secondo grado Torino, Genova, Firenze, Bologna, e Bari. Un riferimento espresso ad una «verifica dell'adeguatezza» delle scelte statutarie dopo due anni dall'entrata in vigore dello statuto è contenuto nello statuto di Bologna, mentre in quello di Genova vi è un mero riferimento ad eventualità di elezione diretta futura.

Anche 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. Vi sono, in particolare:

- a) un 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) ;
- b) un 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).

Anche 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 gli statuti prevedono, in realtà, 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, peraltro, tutti gli statuti hanno optato per l'attribuzione della competenza generale residuale al sindaco, il quale può in molti casi esercitare anche, in via d'urgenza, le funzioni del consiglio.

Quanto al 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, Bari, Torino). Particolare attenzione è posta comunque, in generale, 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.

Per quanto concerne il ruolo della conferenza metropolitana, pareri obbligatori della conferenza sono previsti ovunque in relazione al piano strategico; diffusamente in relazione al piano territoriale (Roma, Bologna, Firenze, Milano); in riferimento al piano rifiuti, al piano della mobilità, convenzioni con Comuni, agli atti di indirizzo, linee programmatiche presentate dal sindaco, alla istituzione di nuovi enti (Roma), all'adozione dello stemma e del gonfalone (Bari) al 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 è previsto nello statuto di Torino, ove si richiede che il parere sia adottato con i voti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei presenti, oppure in merito alla costituzione delle zone omogenee (Roma, art. 28.2, lett. c).

Vi è un generale obbligo di adeguata motivazione, in ogni caso in cui il consiglio si discosti dai pareri della conferenza (Roma, Torino).

Altre disposizioni di favore rispetto alla conferenza metropolitana si ritrovano in alcuni statuti. Si prevede, ad esempio, l'apertura delle sedute a ulteriori soggetti, quali presidenti di municipi o quartieri (Roma, Firenze) o ai sindaci di Comuni esterni con cui la Città metropolitana abbia stipulato accordi (Bari); la specifica rappresentanza delle forme associative sovracomunali (Bologna prevede l'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); l'obbligo di convocazione, su richiesta di una certa quota dei sindaci membri (Bari, Torino); il 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).

Passando alla disciplina statutaria delle funzioni, il coinvolgimento degli enti locali nell'esercizio delle funzioni metropolitane sembra essere considerata come esigenza necessaria (anche se in forme ed intensità diverse) da parte di tutti gli statuti, anche in quelli che prevedono come modello l'elezione diretta. In effetti, 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, realizzabile da subito (salvo i settori in attesa di riordino) ed anche in attesa dell'adeguamento della legislazione, specie grazie alla flessibilità degli strumenti convenzionali.

Dall'esame degli statuti sinora approvati traspare anzitutto una grande attenzione agli strumenti di natura pattizia tra Città metropolitana, 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»). In alcuni casi, sono previste specifiche ipotesi di attribuzione diretta ai comuni di funzioni, con delibere del consiglio metropolitano (accompagnate da convenzioni per la disciplina degli aspetti organizzativi: Firenze). Un *favor* per il conferimento alle Unioni è presente negli statuti di Bologna e Napoli.

Si prevedono, in molti casi, accordi con comuni esterni (ed anche, all'interno, con i quartieri e municipi: Firenze, Roma), da approvarsi, in qualche caso, a maggioranza qualificata in consiglio (Milano; solo per gli accordi con comuni esterni: Firenze) o previo parere obbligatorio della conferenza metropolitana (Roma, Bari, Firenze). In alcuni statuti su questo specifico punto viene altresì valorizzato il ruolo propositivo del sindaco (Milano).

## **Il «decentramento» metropolitano: le zone omogenee.**

13

La disciplina legislativa delle zone omogenee non appare del tutto chiara. Nella legge, infatti, vi è un'allusione alla zona come ambito destinato a «specifiche funzioni» (zona come ambito ottimale per l'organizzazione di specifiche attività) ma anche come sede con «organismi di coordinamento» (zona come articolazione rappresentativa di determinate specificità). Ciò determina il rischio di una parziale possibile sovrapposizione con le Unioni e le altre forme associative già presenti, che (se di dimensione adeguata) possono assolvere il ruolo di ambito ottimale per l'esercizio di determinate funzioni, ed anche la rappresentanza (tramite i propri organi) di quel territorio.

Ciò non ha impedito, comunque, la previsione delle zone omogenee da parte degli statuti delle tre città metropolitane più vaste ma soprattutto più articolate nella composizione: Torino, Milano, Napoli, Roma, ma anche Bari e Genova.

Dalla lettura degli statuti, si desume, anzitutto, una declinazione delle zone come ripartizioni territoriali della Città metropolitana 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. Le zone sono poi destinatarie di funzioni, sia comunali che metropolitane (e addirittura di specifici finanziamenti dedicati: Napoli, Milano) e identificate anche come sede di confronto e partecipazione alle scelte politiche dell'ente da parte dei comuni. Gli organi generalmente previsti sono: l'assemblea dei sindaci; il presidente (o coordinatore, o portavoce) con funzioni consultive. In qualche caso è previsto un coordinamento tra zone omogenee (conferenza o coordinamento dei portavoce: Torino, Roma); in altre, le zone sono individuate anche come possibile articolazione interna della pianificazione territoriale e strategica (Torino).

In conclusione, le zone possono considerarsi, da un lato, una formula organizzativa ispirata a criteri di efficienza ma anche (così sembra emergere dagli statuti) una forma di partecipazione ulteriore dei comuni alle scelte fondamentali dell'ente metropolitano, destinata a tenere conto delle specificità delle diverse partizioni del territorio. La composizione degli organi delle zone omogenee da parte di soli sindaci dovrebbe evitare peraltro forme di conflittualità e favorire la composizione degli interessi. Un punto dolente può essere invece considerato il collegamento con la composizione del consiglio. Il riferimento a questa esigenza di rappresentanza di tutte le zone all'interno del consiglio è infatti presente solo nello statuto di Torino.

## BIBLIOGRAFIA

14

Calzolaio, S.

2014 *Città metropolitane e province nella “legge Delrio”*. *Appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*. [online] [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3.

Cammelli, M.

2011 *Governo delle città: profili istituzionali*, in Dematteis, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Venezia, Marsilio.

Caravita di Toritto, B.

2014 *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in «Federalismi.it», n. 3.

Di Lascio, F.

2014 *Gli statuti delle nuove Città Metropolitane*, in Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*. Napoli, Jovene.

2015 *Le Città metropolitane*, in Almeida Cerredá, M.; Tubertini, C. e Costa Gonçalves, P. (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Madrid, Aranzadi Thomson- Reuters

Donati, D.

2014 *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*. Napoli, Jovene.

Forte, P.

2014 *Il percorso istitutivo delle Città Metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in «Istituzioni del federalismo», n. 2.

Merloni, F.

2014 *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in «Istituzioni del federalismo», n. 2.

Patroni Griffi, A.

2014 *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*. [online], <http://www.confronticostituzionali.eu>

Perulli, G. (a cura di)

2014 *La Città Metropolitana*. Torino, Giappichelli.

Piperata, G.

2014 *La Città Metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*. Napoli, Jovene.

Roversi Monaco, M.

*Gli organi della città metropolitana*, in Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*. Napoli, Jovene.

Serges, G.

2014 *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitana culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in «federalismi.it», n. 1.

Spadaro, A.

2015 *Le Città Metropolitane, tra utopia e realtà*, in «federalismi.it», n. 1.

Sterpa, A.; Grandi, F.; Fabrizzi, F. e De Donno, M.

*Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, [online] in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

Vandelli L. (a cura di)

2014 *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni – La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Rimini, Maggioli.

Vandelli, L.

2012 *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in «Le Regioni».

Tubertini, C.

2012 *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3.

2014 *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in «Istituzioni del federalismo», n. 2.

Urbani, P.

*Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*. [online], [www.Astrid-online.it](http://www.Astrid-online.it)

Vesperini, G.

2014 *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 8-9.