

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

La forma di governo delle città metropolitane

Roberto Medda

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Roberto Medda

Università di Bologna
robertomedda91@gmail.com

Abstract

Questo *paper* intende fornire una analisi della forma di governo delle città metropolitane, concentrandosi in particolare sulla rappresentanza delle identità locali all'interno degli organi di governo. L'approccio utilizzato è tipo empirico, in quanto basato sui dati riguardanti l'effettivo funzionamento degli enti metropolitani.

This paper aims to provide an analysis of the institutional structure of the metropolitan authorities (città metropolitane) and it will focus particularly on the representation of local identities within the authorities' governing bodies. It will be adopted an empiric approach based on data on the actual operations of metropolitan authorities.

Parole chiave/Keywords

Legge 56/2014, città metropolitane, Forma di governo, Organi di governo, Democrazia locale / *Statute 56/2014, Metropolitan authorities, Institutional structure, Governing bodies, Local democracy.*

I tratti fondamentali della forma di governo delle città metropolitane

3

Le città metropolitane, così come disegnate dalla legge 56 del 2014, sono portatrici di un modello istituzionale innovativo [Vandelli 2016] rispetto alla storia dell'ordinamento locale italiano.

Lo schema composto da un organo monocratico, un esecutivo collegiale e uno assembleare che ha caratterizzato gli enti locali fin dall'unità d'Italia, lascia il posto ad una struttura istituzionale inedita, formata dal sindaco metropolitano e due organi assembleari, l'uno - il consiglio metropolitano - inteso a garantire la rappresentanza della popolazione del territorio, l'altro, - la conferenza metropolitana - composta dai rappresentanti di tutti gli enti comunali che compongono la città metropolitana.

La rottura rispetto alla tradizione non è limitata all'articolazione degli organi di governo, ma si estende anche alle modalità di individuazione dei loro componenti [Tessaro 2014; Tubertini 2015b]. Infatti, la classe politica metropolitana è formata dai sindaci e dai consiglieri dei comuni, i quali accedono alle cariche metropolitane per mezzo di un'elezione di secondo grado¹, nel caso del consiglio metropolitano, oppure *ex lege* - come previsto per il sindaco² e la conferenza³. L'integrazione tra la classe politica dell'area vasta e quella municipale è rafforzata dalla disposizione che prevede l'immediata decadenza del consigliere metropolitano che sia cessato dalla carica comunale.

Tuttavia, la scelta in favore dell'integrazione delle classi politiche dei due livelli di governo non è irrevocabile: il legislatore ha rimesso all'autonomia statutaria la possibilità di prevedere l'elezione diretta, da parte dei cittadini, del sindaco e del consiglio metropolitani, ma allo stato attuale tale opzione, per diverse ragioni, risulta in concreto non percorribile⁴.

1Secondo il sistema disciplinato dalla legge 56, l'elettorato attivo e passivo coincidono: in entrambi casi è ristretto ai sindaci e ai consiglieri comunali in carica. Inoltre, il meccanismo elettorale è caratterizzato dalla previsione di un collegio unico, corrispondente alla totalità del territorio metropolitano, e da un sistema di ponderazione del voto dei sindaci e consiglieri comunali in relazione alle fasce demografiche degli enti di appartenenza.

2Il sindaco del comune capoluogo assume, di diritto, anche la carica di sindaco metropolitano.

3La conferenza metropolitana è formata dal sindaco metropolitano, che la presiede, e da tutti i sindaci dei comuni ricompresi nella città metropolitana.

4Il legislatore ha stabilito alcune condizioni che le città metropolitane devono rispettare per poter adottare il meccanismo dell'elezione diretta. Per le città con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti è sufficiente che si sia proceduto alla costituzione delle zone omogenee e che il comune capoluogo abbia ripartito il territorio in aree dotate di autonomia amministrativa. I requisiti stabiliti per le città con popolazione inferiore a tale soglia sono più stringenti, in quanto è prevista la necessaria articolazione del comune capoluogo in più comuni, sulla quale deve registrarsi il voto favorevole dei cittadini dell'intero

La città metropolitana e le identità locali

Tra le novità introdotte dalla forma di governo metropolitana rientrano, indubbiamente, gli strumenti utilizzati per garantire la rappresentanza delle identità locali all'interno degli organi di governo dell'ente e quindi, a cascata, la loro capacità di incidere sui processi decisionali. Nell'esperienza precedente, il modello provinciale prevedeva l'elezione da parte di tutti i cittadini sia del presidente della provincia sia del consiglio. Inoltre, l'organo assembleare era dotato di un numero decisamente superiore di seggi rispetto all'omologo metropolitano⁵, i quali erano attribuiti sulla base di un numero variabile di collegi elettorali, capaci quindi di restituire la diversità politica delle varie parti del territorio.

Invece, nella forma di governo metropolitana viene adottato un meccanismo differente per raggiungere il medesimo obiettivo, come manifesta l'introduzione della conferenza metropolitana. Tale organo, formato dai rappresentanti di tutti i comuni del territorio, è chiamato ad esercitare alcuni circoscritti poteri deliberativi⁶ ed a ricoprire un ruolo di natura consultiva e propositiva nei casi e nei termini previsti dallo statuto. L'introduzione dell'assemblea dei sindaci, un organo inedito nella storia dell'ordinamento locale italiano, è maggiormente comprensibile alla luce della ridotta rappresentatività degli altri organi di governo della città metropolitana [Gardini 2015]. Infatti, la proiezione all'interno degli organi metropolitani delle particolarità territoriali è limitata da alcuni fattori:

- il rigido meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, che tende, almeno in questa prima fase, a rafforzare decisamente il peso politico del comune capoluogo;

territorio metropolitano. Allo stato attuale, le città metropolitane di Milano, Roma Capitale, Napoli, Venezia e Cagliari hanno optato, nei propri Statuti, per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio. Tuttavia, tale strada è resa impraticabile sia dalla mancata approvazione da parte del legislatore statale, e nel caso della città di Cagliari da parte del legislatore sardo, della legge elettorale sia del mancato scorporo del comune capoluogo nel caso degli ultimi due enti.

⁵ Il consiglio metropolitano è formato da un minimo di 14 ad un massimo di 24 consiglieri, mentre i consigli provinciali, in base alla legislazione originariamente contenuta nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), erano composti da 45, 36, 30 o 24 membri a seconda della popolazione residente. Tuttavia, a partire dal 2009, la composizione dei consigli provinciali è stata oggetto di numerosi interventi normativi volti a ridurre il numero dei consiglieri provinciali; allo stato attuale la legge n. 56 del 2014 prevede che tale organo sia formato da un massimo di 16 ad un minimo di 10 consiglieri.

⁶ Nello specifico la conferenza ha il compito di deliberare sull'approvazione dello Statuto e sulle sue modifiche.

- il ridotto numero dei seggi del consiglio metropolitano, un elemento che tende a disincentivare la diversità territoriale all'interno dell'organo;
- il sistema elettorale del consiglio metropolitano, il quale prevede la competizione di liste di candidati in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della città metropolitana, non assicurando, nemmeno tendenzialmente, l'uniforme distribuzione degli eletti sul territorio.

La struttura istituzionale delle città metropolitane disegnata dal legislatore appare un compromesso tra l'esigenza di snellire la struttura politica dell'ente e la necessità di offrire adeguata rappresentanza a tutti i territori che compongono le città.

Gli ampi spazi riconosciuti dalla legge all'autonomia statutaria assumono qui un'importanza cruciale: infatti, attraverso un rafforzamento delle attribuzioni della conferenza può essere il mezzo adeguato per bilanciare il deficit di rappresentanza dei territori meno popolosi e dalla lettura [Vandelli 2015a] degli statuti emerge che alcune città metropolitane abbiano seguito questa strada, valorizzando il ruolo della conferenza metropolitana sia mediante l'incremento della portata e dell'incisività dei poteri consultivi sia attraverso l'utilizzo di meccanismi atipici⁷.

⁷ Cfr Vandelli 2015a: «Ad esempio, attribuendole una generale facoltà di presentare proposte al consiglio (Milano, art. 25, comma 1, lett. p)), oppure estendendo la partecipazione alle sedute a ulteriori soggetti, quali presidenti di Municipi o Quartieri (Roma, art. 21, comma 10; Firenze, art. 15, comma 2) o sindaci di comuni esterni con cui la città metropolitana abbia stipulato accordi (Bari, art. 19, comma 10) o ancora stabilendo un obbligo di convocazione, su richiesta di una certa quota dei sindaci membri (Bari, art. 19, comma 4; Torino, art. 24, comma 5). A questi ultimi, del resto, secondo qualche Statuto il sindaco può conferire specifici incarichi, per l'elaborazione di proposte o progetti di interesse metropolitano (Roma, art. 23, comma 9)».

Il funzionamento della forma di governo metropolitana nei primi mesi di vita del nuovo ente

6

I dati⁸ relativi ai primi mesi di vita delle città metropolitane permettono di trarre qualche indicazione di massima sulla capacità dei nuovi enti di coniugare l'efficienza ed efficacia dei processi decisionali con le domande di rappresentanza provenienti dai, in alcuni casi decisamente vasti, territori metropolitani. In particolare, si è cercato di misurare lo spazio occupato dal comune capoluogo all'interno del consiglio metropolitano, assumendolo come un indicatore di possibili sbilanciamenti nella rappresentanza delle identità locali.

Dai dati relativi alla composizione dei consigli metropolitani delle otto città metropolitane costituite tra il 2014 e il 2015 emerge un panorama variegato:

- in tre realtà⁹ il rapporto tra i consiglieri metropolitani provenienti dal comune capoluogo ed il totale dei consiglieri metropolitani rispecchia, in linea di massima, la proporzione tra la popolazione residente nel comune capoluogo e il totale della popolazione della città metropolitana;
- nel caso delle città metropolitane di Torino, Napoli e Bari il consiglio metropolitano vede al suo interno una rappresentanza del comune capoluogo sovradimensionata rispetto alla demografia del territorio metropolitano: se nel caso di Torino e Bari¹⁰ lo scarto è tuttavia contenuto, nel caso della città campana esso raggiunge il picco massimo, in quanto i consiglieri metropolitani eletti in virtù della carica municipale ricoperta nel comune capoluogo rappresentano il 54%, sebbene il comune di Napoli ospiti solamente il 31% della popolazione metropolitana;

8I dati utilizzati in questa sezione sono stati raccolti ed elaborati, nel mese giugno 2016, nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio sulle città metropolitane promosso da Urban@it e Spisa (osservatorio.urbanit.it). I dati sulla composizione dei consigli metropolitani sono stati tratti dalle sezioni dedicate a tali organi presenti nei siti web istituzionali degli enti. Invece, i dati sul funzionamento delle conferenze metropolitane (numero di riunioni e ordini del giorno) sono stati raccolti in parte nelle sezioni dedicate specificamente alle riunioni degli organi assembleari (Torino, Milano, Genova, Bologna) in parte nella sezione "Amministrazione trasparente" (Roma Capitale e Bari); per quanto riguarda le città metropolitane di Firenze e di Napoli non è stato possibile effettuare la raccolta di tale tipologia di dati, perché non ricavabili da nessuna sezione del sito.

⁹Tra le città di Milano, con il 38% di consiglieri metropolitani provenienti dal comune capoluogo a fronte di una popolazione dello stesso pari al 41% sul totale della città metropolitana, Bologna (33% su una popolazione pari al 38%) e Firenze (39% a fronte di una popolazione pari al 37%).

¹⁰Torino (33% di consiglieri metropolitani provenienti dal comune capoluogo a fronte di una popolazione dello stesso pari al 39%), Bari (33% a fronte di una popolazione pari al 25%)

- infine, si è riscontrata una sottorappresentazione del comune capoluogo all'interno del consiglio nei casi di Genova¹¹ e Roma Capitale¹².

L'analisi dei dati dimostra come lo sbilanciamento della città metropolitana in favore del comune capoluogo, almeno per quanto riguarda la composizione dei consigli metropolitani, non rappresenti un fatto scontato: tale evenienza si verifica solamente in tre enti su otto, mentre nei restanti casi la rappresentanza è coerente con la demografia del territorio, o addirittura sfavorevole nei confronti della popolazione del comune capoluogo.

Una volta che è stato chiarito come la sovrarappresentazione del comune capoluogo non costituisca una caratteristica innata della forma di governo metropolitana, occorre porre sotto la lente di ingrandimento il funzionamento della conferenza metropolitana, l'organo inteso a sopperire alle distorsioni della rappresentanza che possono risultare dal ridotto numero di seggi del consiglio metropolitano. L'analisi del funzionamento delle conferenze metropolitane nel periodo compreso tra il loro insediamento e il maggio 2016 permette di cogliere qualche dato significativo:

- tendenzialmente, le riunioni delle assemblee dei sindaci risultano piuttosto sporadiche, in particolare se paragonate alle sedute dei consigli metropolitani¹³; il dato più basso è stato registrato a Torino, con 3 sedute, mentre il dato maggiore a Bologna (14 sedute);
- se si rivolge lo sguardo ai temi all'ordine del giorno, si deduce che, in alcune città metropolitane (in particolare a Torino e Bari), l'operato delle assemblee dei sindaci si sia fino ad ora limitato all'adempimento degli obblighi (approvazione

11Nel caso della città metropolitana di Genova il consiglio metropolitano è formato per il 39% da consiglieri riconducibili al comune capoluogo, sebbene la popolazione residente rappresenti il 68% della popolazione residente nell'ente metropolitano.

12Il 50% di consiglieri metropolitani proviene dal comune capoluogo, a fronte di una popolazione dello stesso pari al 65% sul totale della città metropolitana. I dati relativi a Roma Capitale si riferiscono alla composizione originale del consiglio metropolitano, poiché la sua composizione è stata stravolta a seguito della decadenza dei consiglieri facenti parte dell'assemblea capitolina di Roma Capitale, il cui scioglimento è avvenuto nel novembre del 2015.

13Nelle sei città metropolitane oggetto della raccolta dei dati (Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma Capitale, Bari) le conferenze metropolitane si sono riunite in media 7,6 volte nel periodo compreso tra il secondo semestre del 2014 ed il primo semestre del 2016, mentre nello stesso intervallo temporale i consigli metropolitani hanno fatto registrare in media 29,3 sedute. I dati completi relativi alle riunioni degli organi metropolitani sono disponibili sul sito web dell'Osservatorio sulle città metropolitane Spisa - Urban@it (osservatorio.urbanit.it).

dello statuto ed espressione del parere sugli schemi di bilancio) fissati dal legislatore, mentre al contempo appaiono evanescenti le tracce dell'esercizio di attività a carattere consultivo e propositivo relative alle questioni di rilievo metropolitano. Invece, in controtendenza rispetto alla situazione appena descritta, si segnala come in alcune realtà la conferenza metropolitana si sia ritagliata un ruolo significativo nelle dinamiche di governo: ad esempio, a Milano l'assemblea dei sindaci, in varie riunioni, ha partecipato al procedimento di adozione del piano strategico metropolitano, a Genova le riunioni dell'organo sono state dedicate all'espressione di pareri in merito a una serie eterogenea di questioni¹⁴, mentre la città metropolitana che ha valorizzato al meglio il nuovo organo metropolitano è, senza dubbio, Bologna, dove la conferenza, nelle sue frequenti sedute, ha rappresentato non soltanto la sede per l'esercizio della funzione consultiva su temi fondamentali come il piano strategico e il piano urbano della mobilità sostenibile, ma ha rappresentato la piazza ideale in grado di ospitare il dibattito¹⁵ tra il sindaco metropolitano e i suoi colleghi eletti nei 55 comuni del territorio su questioni considerate di rilevanza metropolitana.

Una riflessione conclusiva

Al momento della costituzione delle città metropolitane, il legislatore statale ha abbandonato gli schemi del passato e ha disegnato un'architettura istituzionale inedita, in alcuni punti non ancorata in nessun modo alle esperienze pregresse; e al momento di valutare punti di forza, e criticità, del nuovo assetto istituzionale occorre che tale fatto sia tenuto a mente.

Certamente, la proiezione delle identità locali all'interno della città metropolitana è uno dei settori in cui la forma di governo si discosta maggiormente dal precedente sistema provinciale; per questo motivo, occorrerà un lasso di tempo ampio affinché la macchina politico-amministrativa finisca la sua fase di rodaggio e raggiunga un livello di efficienza ed efficacia soddisfacente. Tuttavia, i primi mesi di

¹⁴Tra le quali: finanziamento di opere pubbliche, collaborazione istituzionale, piano rifiuti, etc.

¹⁵Tra i temi oggetto di informativa da parte del sindaco metropolitano si segnalano, a puro titolo esemplificativo: fondi Pon Metro; accordo di programma tra la Regione Emilia Romagna e la Città metropolitana per la concessione del contributo a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso; programma metropolitano per risolvere l'emergenza abitativa; «situazione dei profughi»; «*Halyomorpha halys* - una pericolosa cimice esotica».

funzionamento ci indicano come le città metropolitane si muovano a differenti velocità nello sfruttare gli strumenti messi a loro disposizione dal legislatore; dovranno essere quindi i poteri locali a dover sviluppare accorgimenti pratici, consuetudini, atti normativi capaci di assicurare una rappresentanza adeguata a tutto il territorio metropolitano, senza che questo pregiudichi la funzionalità del nuovo ente.

BIBLIOGRAFIA

Carloni, E.

2015 *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in «Diritto pubblico», 21, 1, p. 145-164.

Gardini, G.

2015 *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in «Le istituzioni del federalismo», 36, .3, p. 533-567.

Lucarelli, A.

2014 *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo degli enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in «Federalismi.it», 12, 13, p. 1-9.

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.

Tessaro, T.

2014 *Modalità di elezione*, in Vandelli, L. (a cura di) *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Rimini, Maggioli Editore.

Tubertini, C.

2015a *La Città metropolitana tra Regione, Comune ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*. Working papers Urban@it.

2015b *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 21, 4, p. 489-499.

Vandelli, L.

2015a *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in «Le istituzioni del federalismo», 35, p. 213-238.

2015b *Il sistema delle autonomie locali*. Bologna, Il Mulino.

2016 *Città metropolitane*, in «Enciclopedia del diritto», Annali IX, p. 81-94