

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

**L'innovazione della città metropolitana come  
possibile vettore ed attore di razionalizzazione  
organizzativa e qualificazione dei servizi pubblici  
locali**

Giovanni Xilo

Urban@it Background Papers

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

## Abstract

In questo breve articolo, si analizzano le conseguenze e le potenzialità organizzative e gestionali derivanti dal nuovo sistema di governo di impronta federale delle città metropolitane italiane. Questa novità istituzionale non solo semplifica ed integra maggiormente il sistema di governo locale ma permette la sperimentazione e realizzazione di nuove configurazioni di servizio a livello metropolitano in grado di ottenere migliori economie di scala e più elevata qualità di prestazione superando i grandi limiti di risorse e competenze che caratterizzano oggi i comuni italiani. La sfida organizzativa delle città metropolitane potrebbe dunque non limitarsi alla sola attivazione efficace delle nuove funzioni ad essa attribuite dalla legge ma anche nel configurarsi come ambito neutrale all'interno del quale le tecno-strutture comunali potranno individuare nuove forme di collaborazione per ridurre le ridondanze strutturali inutili, qualificare le loro competenze professionali, potenziare i servizi pubblici garantendo processi di associazione ed unione federali e quindi controllati e controllabili dagli enti fondatori delle città metropolitane stesse.

*In this short article I will try to analyse future consequences and opportunities, both organizational and managerial, offered by the government's new federal system of the Italian metropolitan cities. Not only does such institutional improvement make the local governmental system more simple and efficient, but it also allows experimentation and realization of new service organization at metropolitan level that provide better economies of scale and higher quality of services. This way the many huge limits of lack of money and competence that characterizes Italian municipalities nowadays will also be overcome. The challenge of metropolitan cities' organization might therefore mean more than just more efficient new functions now allowed by the law, but could also become a neutral place where the local technical structures might start new forms of collaboration to cut down*

*useless service redundance, to qualify one's own professional skills and to improve public services by allowing processes of free association and federal union easily checked and checkable by the same metropolitan cities' founding entities.*

### Parole chiave/ *Keywords*

Organizzazione, Servizio pubblico, Associazione, Federazione / *Organization, Public service, Association, Federation*

La nascita ed il processo di consolidamento delle città metropolitane sta avvenendo, come noto, in un contesto pubblico locale interessato da una profonda crisi del modello organizzativo e gestionale dei comuni, in particolar modo per quanto riguarda le realtà medio piccole, ma che di fatto interessa tutti gli enti locali.

Una crisi di scarsità di risorse economiche, di disponibilità di competenze tecniche adeguate (difficili da reperire con forti vincoli da assumere), di capacità di gestione delle strutture pubbliche (mancano i capi e se ci sono, si dividono spesso su più comuni) che determina un crollo della capacità di risposta pubblica alla continua e mai diminuita domanda di intervento e di gestione dei servizi pubblici. A fronte di questa progressiva ed oramai decennale crisi gli enti locali hanno risposto ottimizzando l'organizzazione, alzando tasse e tariffe, tagliando le attività accessorie e riducendo gli standard dei servizi rivolti alla cittadinanza. In alternativa, soprattutto nelle regioni che hanno sviluppato ed incentivato piani di riordino territoriale, i comuni hanno incrementato significativamente l'associazionismo intercomunale diventato, nel giro di poco tempo, da strumento accessorio a sviluppare nuovi servizi e funzionale a reperire ulteriori risorse ad unica soluzione per garantire la sopravvivenza dei servizi locali e bilanci pubblici in pareggio.

Le città metropolitane come noto nascono, dal punto di vista funzionale e di conseguenza dal punto di vista organizzativo, come strutture vocate a pochi e ben precisi compiti in particolar modo legati al superamento dei limiti e degli effetti perversi di una pianificazione territoriale eccessivamente parcellizzata, ultra locale ed a respiro corto e per dare ai territori su una scala adeguata compiti di promozione e supporto all'economia locale. Già però nella legge istitutrice (L. 56/2014) il disegno

funzionale originario perde buona parte di questa visione focalizzata lasciando in capo alle città metropolitane molte delle funzioni precedentemente gestite dalle province. Il motivo è semplice: se è vero che l'assetto e la logica operativa delle province andava superata occorre ricordare che la causa principale della crisi di legittimità di questo livello di governo non è mai stata, l'inadeguatezza del suo ambito territoriale ma semmai la sua natura di ente autonomo rispetto agli altri enti locali, ovvero di amministrazione che godendo di una legittimazione di primo livello si sovrapponeva alla loro legittimazione politica innescando meccanismi di continuo confronto – ed ancor di più scontro – sia nei confronti della regione sia nei confronti degli enti locali stessi. La vera rivoluzione innescata dalle legge 56 sta proprio qui, nel superamento del modello di elezione diretta degli organi di rappresentanza e governo della città metropolitana (e di tutte le province) a vantaggio di un sistema di governo federale che configura i comuni, semplificando molto, come i *proprietari* pro-quota di questa *nuova* istituzione.

La conseguenza prima di questa rivoluzione del sistema di rappresentanza e di questa inedita relazione tra enti amministrativi che operano su scala territoriale diversa è l'apertura, almeno a livello teorico, di numerose nuove opzioni nei processi di riordino territoriale delle funzioni e dei servizi pubblici locali. Gli effetti reali e potenziali del modello federale costruito per le città metropolitane oltre che politici in realtà potranno estendersi anche agli assetti organizzativi e gestionali in quanto, se prima della riforma incontri ed accordi anche solo tecnici non erano mai risolutivi e conclusivi perché ogni partecipante dipendeva e rappresentava un istanza politica diversa e distinta, oggi tutti gli apparati amministrativi e tecnici comunali e della città metropolitana possono agire in una logica di collaborazione ben più incisiva e reale rispondendo di fatto alla stessa istanza politica: le amministrazioni comunali. Non solo, la città metropolitana in quanto federazione diventa anche luogo istituzionale assolutamente neutrale per favorire incontri ed accordi di natura politica e tecnica tra le amministrazioni per trovare soluzioni a problemi comuni, compresa la necessità di ridurre i costi di gestione dei servizi locali mantenendo inalterata o meglio migliorando la qualità della risposta pubblica. Allo stesso tempo, se prima gli apparati amministrativi della provincia rappresentavano politiche ed interessi "diversi" rispetto a quelli dei comuni, oggi in logica federale possono diventare promotori, facilitatori e coordinatori di queste nuove possibilità di incontro e di progettazione intercomunale proprio perché anche loro assumono un profilo professionale neutro rispetto agli interessi dei comuni stessi. Un nuovo approccio professionale da parte dei tecnici e

dirigenti comunali e metropolitani che è rapidamente emerso nei risultati e nelle modalità di lavoro nell'esperienza di co-progettazione delle funzioni e dei servizi della città metropolitana di Bologna, esperienza realizzata nel 2015 attraverso la costituzione di alcuni gruppi professionali formati da tecnici rappresentanti, attraverso le unioni, di tutti i comuni e tecnici della città metropolitana stessa.

La possibilità di sviluppare nelle città metropolitane funzioni e servizi per e con i comuni è peraltro spesso presente negli statuti di questi nuovi enti, tramite la previsione sia di soluzioni di delega di funzioni e servizi metropolitani alle aree omogenee (se previste), alle unioni di comuni o direttamente ai comuni, sia tramite la previsione di possibile assunzione di servizi propri comunali per conto dei comuni stessi o di parte di essi. La prima ipotesi, salvo eccezioni o servizi a costo molto limitato è prevista statutariamente ma è improbabile che si realizzi in tempi brevi. Sta nella logica delle economie di scala che nessuna città metropolitana avrà nel breve e medio periodo la possibilità concreta di decentrare funzioni e servizi e contestualmente di trasferire le necessarie risorse per la loro gestione. Allo stesso modo è improbabile che i comuni nell'attuale fase di crisi delle loro finanze, siano nelle condizioni economiche di sostenere la gestione di nuove attività. Si tratta di una politica di decentramento delle funzioni e dei servizi pubblici verso il basso che da sempre ha prodotto ben poco.

Al contrario proprio la crisi strutturale e di risorse dei comuni, associata ad un nuovo sistema di *governance* federale delle città metropolitane, ma anche delle province, può rappresentare un'occasione di riordino territoriale praticabile, risolutiva di parte dei problemi di sostenibilità economica e di qualificazione dei servizi pubblici locali.

Gestione degli appalti, centrale unica degli acquisti, gestione amministrativa del personale e formazione, piani comuni di prevenzione della sicurezza e della trasparenza, sono negli statuti delle città metropolitane che dettagliano anche gli ambiti di azione di questa forma di collaborazione con i comuni, i servizi più citati. Ma è frequentemente presente anche l'obiettivo di armonizzare e semplificare i regolamenti e le modalità di accesso ai servizi alla persona, alle politiche fiscali e tariffarie, alle attività produttive ed alla tutela dell'ambiente con l'obiettivo ultimo di costruire un sistema coordinato ed omogeneo di regole di accesso, fruizione e gestione dei servizi pubblici locali, un obiettivo che non prevede deleghe di funzioni e servizi verso la città metropolitana ma forme di coordinamento stabili tra questa e tutti gli enti locali che ne fanno parte. Una politica di armonizzazione che da molti è considerata fattore abilitante di ulteriori processi di collaborazione intercomunale.

La città metropolitana di Bologna si distingue su questo tema di razionalizzazione e riordino dell'organizzazione dei servizi pubblici locali, richiamando più volte nel proprio statuto la necessità di attivare forme di cooperazione funzionale e di supporto agli enti locali non solo sugli ambiti sopra citati ma anche per le politiche di promozione e supporto alle attività produttive prevedendo la costruzione di uno sportello unico delle imprese, il coordinamento e l'assistenza ai processi di informatizzazione e digitalizzazione dei servizi pubblici locali e la promozione ed assistenza ai processi di consolidamento delle unioni di comuni e delle fusioni tra questi.

La sfida organizzativa delle città metropolitane potrebbe dunque non limitarsi alla sola attivazione efficace delle nuove funzioni ad essa attribuite dalla legge ma anche nel configurarsi come ambito neutrale all'interno del quale le tecno-strutture comunali potranno individuare nuove forme di collaborazione per ridurre le ridondanze strutturali inutili, qualificare le loro competenze professionali, potenziare i servizi pubblici garantendo processi di associazione ed unione federali e quindi controllati e controllabili dagli enti fondatori delle città metropolitane stesse.

Di questo possibile percorso di innovazione e cambiamento dei modelli gestionali dei servizi pubblici locali, oggi ovviamente si vede ben poco, se non altro perché in fase di *start up* le priorità istituzionali e strutturali erano e sono tuttora ben altre. Ciononostante alcune città metropolitane hanno già sviluppato e consolidato servizi rivolti a tutti i comuni per la gestione degli appalti pubblici (Genova) oppure per attivare sportelli Consip (Torino), oppure ancora per avviare servizi di assistenza ai processi di unione, fusione ed informatizzazione degli enti comunali (Bologna). Si tratta di primi passi che non determinano impatti rilevanti sugli assetti tradizionali di gestione dei servizi comunali, ma rappresentano una spia della volontà di perseguire questo possibile percorso di innovazione, percorso che si auspica venga quanto prima intrapreso, sfruttando le potenzialità organizzative che il modello federale delle città metropolitane, come già scritto, offre.