



CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI



LA RIFORMA METROPOLITANA IN ITALIA
E LE QUESTIONI APERTE



CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI

Fascicolo 3

LA RIFORMA METROPOLITANA IN ITALIA
E LE QUESTIONI APERTE

1.

Come la Legge ha definito le Città Metropolitane

La **Legge n. 56/2014**, nota anche come “Legge Delrio”¹, ha istituito le Città Metropolitane sul territorio italiano in sostituzione delle corrispondenti Province, che – in attesa del completamento del percorso di riforma costituzionale al vaglio del Parlamento Italiano al momento della stesura del presente documento² – sono riformate e trasformate in governi di secondo livello.

La creazione delle Città Metropolitane rappresenta una **rivoluzione nel sistema delle autonomie locali** nel nostro Paese, che attendeva da 25 anni l’implementazione di una riforma in grado di attribuire ai sistemi territoriali modelli di governo differenziati in base alle caratteristiche insediative, sociali ed economiche.

La genesi dell’impianto legislativo ha infatti radici profonde: il primo intervento istitutivo delle Città Metropolitane risale alla **Legge n. 142/1990** sulla riforma dell’ordinamento degli enti locali³. Tale legge prevedeva due diversi livelli di amministrazione locale – le Città Metropolitane (parificate a livello delle Province) e i Comuni – e stabiliva che i nuovi confini amministrativi fossero individuati entro un anno dalla promulgazione della Legge. Tuttavia, i ritardi accumulati ed i successivi rinvii hanno spinto il Legislatore a rendere facoltativa la riforma con la Legge n. 463/1999, vanificando così di fatto il tentativo di riforma delle amministrazioni locali.

È solo a partire dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001), che le Città Metropolitane hanno acquistato dignità costituzionale nell’articolo 114 e sono entrate di diritto tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica Italiana.

In questo processo, la Legge del 7 aprile 2014 n.56 in materia di “Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni” (c.d. “Legge Delrio”) ha permesso di rendere operativi tali enti di area vasta nell’ordinamento italiano, ridisegnando **i confini e le competenze delle amministrazioni locali** attraverso le Città Metropolitane, che a partire dal 1° gennaio 2015, hanno sostituito le rispettive Province.

Le Città Metropolitane hanno come finalità istituzionali generali:

- la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città Metropolitana;
- la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La Legge ha istituito **10 Città Metropolitane**: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale (alla quale si applicano in via generale le disposizioni della legge, salvo i poteri speciali derivanti dallo *status* giuridico di capitale e dai decreti legislativi su Roma Capitale⁴).

Ai 10 nuovi enti di area vasta previsti dalla Legge Delrio si aggiungono **le 4 Città Metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale**, il cui *iter* costitutivo è ancora in corso: Palermo, Catania e Messina in Sicilia e Cagliari in Sardegna⁵.

1 Legge del 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni”.

2 Il Disegno di Legge in materia di “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” approvato dal Senato della Repubblica Italiana ad ottobre 2015 prevede l’abolizione definitiva delle Province, l’abolizione della legislazione concorrente tra Regioni e Stato e maggiore autonomia finanziaria per gli enti locali con i bilanci in equilibrio. Alla luce della “Riforma Boschi” la Repubblica – secondo il nuovo testo dell’articolo 114 della Costituzione – sarà quindi costituita “dai Comuni, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

3 Successivamente abrogata dall’art. 274 del D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.

4 Decreti Legislativi n. 156 del 17 settembre 2010, n. 611 dell’8 aprile 2012 e n. 51 del 26 aprile 2013.

5 Al momento della stesura del presente documento, le quattro città delle Isole presentano un diverso grado di avanzamento nel percorso di costituzione del nuovo ente metropolitano. Da un lato, la Legge n. 8 del 24 marzo 2014 (istitutiva delle Città Metropolitane in Sicilia) è stata seguita dalla Legge n. 15 del 4 agosto 2015 (“Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città Metropolitane”) – approvata dall’Assemblea Regionale siciliana e successivamente modificata dalla Giunta regionale (ottobre 2015) alla luce delle richieste del Governo nazionale. Dall’altro lato, in Sardegna la Città Metropolitana di Cagliari è prevista dal Disegno di Legge n. 176 del 15 gennaio 2015, il cui testo nei mesi successivi ha subito numerose modifiche e variazioni.

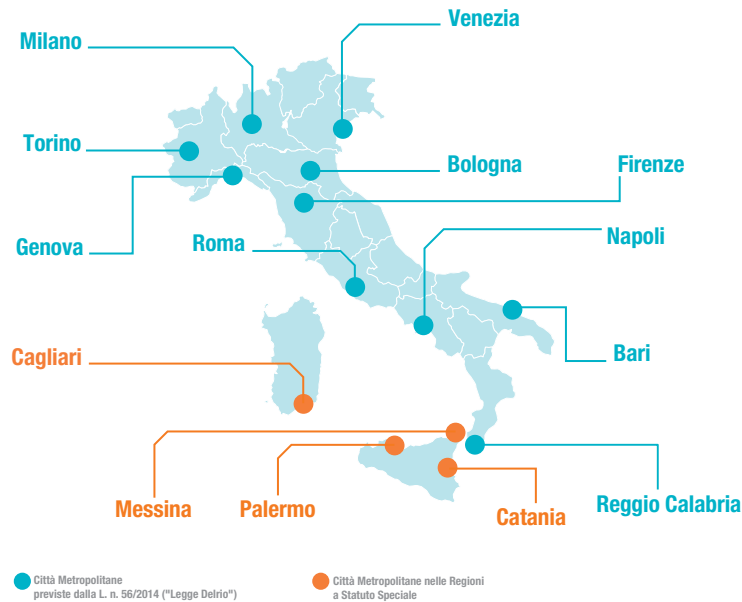


Figura 1. Le 14 Città Metropolitane italiane previste dalla Legge 56/2014 e nelle Regioni a statuto speciale.
 Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Per tutte le Città Metropolitane individuate dalla legge nazionale sono stati stabiliti i termini entro i quali istituire gli organismi di funzionamento della Città Metropolitana:

- entro il 12 ottobre 2014, svolgimento delle elezioni del Consiglio Metropolitan, indette dal Sindaco del comune capoluogo, per procedere all'insediamento del Consiglio Metropolitan e della Conferenza Metropolitan;
- entro il 31 dicembre 2014, approvazione dello Statuto da parte della Conferenza Metropolitan;
- in data **1° gennaio 2015**, avvio delle Città Metropolitane in sostituzione delle Province omonime, in tutti i rapporti attivi e passivi e nell'esercizio delle

rispettive funzioni, "nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno".

Mentre per Reggio Calabria (dove il processo costitutivo del nuovo ente dovrebbe completarsi entro giugno 2016⁶), Venezia⁷ e le quattro Città Metropolitane nelle Isole sono previsti *iter* diversi, tutte le altre hanno eletto il Consiglio Metropolitan nei termini di legge⁸. Inoltre, la maggioranza delle Città Metropolitane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano e Roma) ha approvato lo Statuto metropolitan entro la fine del 2014, mentre Torino e Napoli hanno proceduto all'approvazione dei rispettivi Statuti nel primo semestre del 2015.

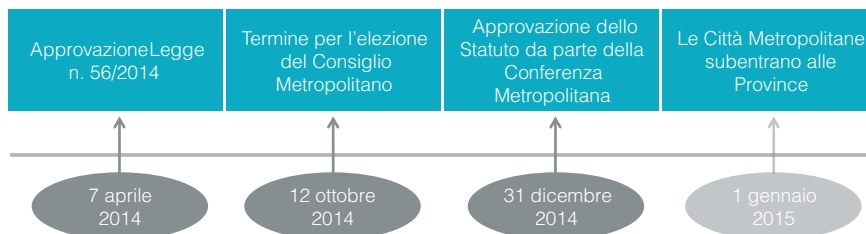


Figura 2. Le tempistiche di attuazione previste dalla Legge n. 56/2014 per l'istituzione delle Città Metropolitane in Italia.
 Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

⁶ Infatti, l'art. 18 della Legge n. 56/2014 stabilisce che la Città Metropolitana di Reggio Calabria sarà costituita "alla scadenza naturale degli organi della Provincia ovvero comunque entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato dei medesimi organi e, comunque, non entra in funzione prima del rinnovo degli organi del comune di Reggio Calabria". Tale disciplina specifica trova giustificazione nel fatto che al momento della predisposizione e dell'entrata in vigore della Legge Delrio il Comune di Reggio Calabria era commissariato.

⁷ Il Comune di Venezia è stato commissariato da giugno 2014 a giugno 2015 fino all'elezione del nuovo Sindaco metropolitan di Venezia, insediatosi il 2 luglio 2015.
⁸ Nel dettaglio, le elezioni del Consiglio Metropolitan si sono svolte il 28 settembre 2014 per Bologna, Genova, Firenze e Milano, il 5 ottobre 2014 per Roma Capitale e il 12 ottobre 2014 per Torino, Napoli e Bari.

2. Gli organi e le funzioni delle Città Metropolitane

2.1.

Gli organi di governo delle Città Metropolitane in Italia

Il territorio della Città Metropolitana, ai sensi del comma 6 della Legge n. 56/2014, “*coincide con quello della provincia omonima*”. E' previsto un procedimento per il passaggio di singoli Comuni da una Provincia limitrofa alla neocostituita Città Metropolitana⁹ e si definisce il

coinvolgimento del Governo qualora sia espresso dalla Regione un parere contrario, in tutto o in parte, sulle proposte formulate dai Comuni.

Gli organi di governo delle Città Metropolitane sono tre¹⁰:

1. il Sindaco Metropolitan;
2. il Consiglio Metropolitan;
3. la Conferenza Metropolitan.

Sindaco Metropolitan	<ul style="list-style-type: none"> • È di diritto il Sindaco del Comune Capoluogo salvo il caso in cui lo statuto ne preveda l'elezione diretta • Rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio Metropolitan e la Conferenza Metropolitan • Sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita altre funzioni attribuite dallo statuto
Consiglio Metropolitan	<ul style="list-style-type: none"> • È composto dal Sindaco Metropolitan e da un minimo di 14 ad un massimo di 24 Consiglieri in base alla popolazione della Città Metropolitan • Ha funzioni di indirizzo e controllo: propone alla Conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; adotta (su proposta del Sindaco) gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della Conferenza Metropolitan e li approva in via definitiva
Conferenza Metropolitan	<ul style="list-style-type: none"> • È composta dal Sindaco Metropolitan ed i Sindaci dei Comuni della Città Metropolitan • Ha poteri propositivi e consultivi ed ha la facoltà di adottare o respingere lo statuto (e le sue modifiche) oltre che il potere consultivo in sede di approvazione del bilancio

Figura 3. Gli organi delle Città Metropolitane e le relative funzioni previsti dalla Legge n. 56/2014.

Fonte: Legge n. 56/2014

Il **Sindaco** della Città Metropolitan è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia. Lo statuto metropolitan può tuttavia prevederne l'elezione diretta.

Il Sindaco **rappresenta l'ente** e presiede sia il Consiglio Metropolitan che la Conferenza Metropolitan; può nominare un Vice-Sindaco attribuendo a lui e ad altri Consiglieri specifiche funzioni.

Il Sindaco ha inoltre il potere di proporre lo schema di bilancio, che viene approvato dal Consiglio, previo parere della Conferenza Metropolitan, con la maggioranza che rappresenta almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città Metropolitan e la maggioranza della popolazione.

L'incarico di Sindaco Metropolitan, così come quello di

Consigliere Metropolitan e di componente della Conferenza Metropolitan, vengono esercitati **a titolo gratuito**.

Il **Consiglio Metropolitan** è l'organo che:

- ha **potere di indirizzo e di controllo**;
- propone alla Conferenza lo statuto e le sue modifiche;
- **approva i regolamenti, i piani, i programmi ed il bilancio**.

In generale, tale organo esercita le funzioni attribuite dallo statuto e, in quest'ottica, quest'ultimo può valorizzare il suo potere regolamentare, che trova fondamento giuridico nell'articolo 117 della Costituzione¹¹.

⁹ A tale scopo si rinvia alla procedura di cui all'articolo 133, primo comma, della Costituzione Italiana, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città Metropolitan.

¹⁰ Ex comma 7 della Legge n. 56/2014.

¹¹ L'art. 117 della Costituzione, nell'ottica di favorire il principio di sussidiarietà e la decentralizzazione delle funzioni, sancisce anche che: “I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. Se le stesse Città Metropolitane possono quindi regolamentare, all'interno dei propri organi, le funzioni e i poteri attribuiti a questi ultimi, nel rispetto della Costituzione, la scelta delle funzioni del Consiglio Metropolitan dipende in buona misura dallo statuto.

Il Consiglio Metropolitanò viene **eletto dai Sindaci e dai Consiglieri Comunali dei Comuni della Città Metropolitanò** ed è formato dal Sindaco Metropolitanò e da un numero di Consiglieri che varia in relazione alla popolazione della Città Metropolitanò (fino ad un massimo di 24 membri se la popolazione è superiore a 3 milioni di abitanti). I Consiglieri Metropolitanò sono scelti tra i Sindaci e i Consiglieri Comunali in carica. L'organo dura in carica per 5 anni e, come nel caso del Sindaco, se ne può prevedere l'elezione diretta per disposizione statutaria.

La **Conferenza Metropolitanò** è composta dal Sindaco Metropolitanò (che la convoca e la presiede) e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città Metropolitanò. La Conferenza detiene **poteri propositivi e consultivi**, secondo quanto sancito dallo statuto, può adottare o respingere lo statuto¹² (e le relative modifiche), oltre ad avere potere consultivo in sede di approvazione del bilancio¹³.

Nel rispetto dei poteri e delle funzioni attribuite ai tre distinti organi del governo metropolitanò, lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente – ivi comprese le **attribuzioni** degli organi nonché **l'articolazione delle loro competenze** – e disciplina i **rapporti tra i Comuni e la Città Metropolitanò** per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitanò e comunali.

Inoltre, lo statuto¹⁴:

- regola le modalità e gli strumenti di **coordinamento** dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitanò;
- disciplina i **rapporti tra i Comuni** (e le loro Unioni facenti parte della Città Metropolitanò) **e la Città Metropolitanò** in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitanò e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali;
- può prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la **costituzione di zone omogenee**, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitanò, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitanò possono istituire **accordi con la Città Metropolitanò**.

Quest'ultimo punto appare di particolare rilievo nella gestione dei rapporti tra le 14 Città Metropolitanò italiane ed il resto del territorio nazionale.

¹² Nella Conferenza Metropolitanò, l'adozione o il respingimento dello statuto e delle modifiche proposte dal Consiglio Metropolitanò avvengono solo se i voti rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città Metropolitanò e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

¹³ Si vedano i commi 8 e 9 della Legge n. 56/2014.

¹⁴ Ex comma 11 della Legge n. 56/2014.

2.2.

Le funzioni attribuite alle Città Metropolitanò italiane e il loro ruolo nello sviluppo economico e nella pianificazione di area vasta

Il comma 44 della Legge n. 56/2014 individua anche le funzioni fondamentali delle Città Metropolitanò, a cui spettano le competenze tipiche delle precedenti Province e quelle attribuite alla Città Metropolitanò nell'ambito del processo di riordino delle funzioni territoriali. Nello specifico, le funzioni fondamentali delle Città Metropolitanò sono:

- a) Adozione e aggiornamento annuale di un **piano strategico triennale del territorio metropolitanò**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel territorio metropolitanò, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza.
- b) **Pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitanò, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitanò.
- c) Strutturazione di sistemi coordinati di **gestione dei servizi pubblici**, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitanò. D'intesa con i Comuni interessati la Città Metropolitanò può 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.
- d) **Mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitanò.
- e) Promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città Metropolitanò come delineata nel piano strategico del territorio.
- f) Promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione** in ambito metropolitanò.

Ferme restando le funzioni spettanti allo Stato e alle Regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, a queste attribuzioni si possono aggiungere ulteriori funzioni stabilite dagli **Statuti** delle singole Città Metropolitane o attribuite da Stato e Regioni secondo il **principio di sussidiarietà**.

In generale, le Città Metropolitane divengono quindi titolari delle funzioni fondamentali (già provinciali) ascrivibili al

governo dell'area vasta, con la principale novità rappresentata dall'attribuzione di competenze in materia di promozione e coordinamento dello sviluppo economico-sociale.

Dall'analisi degli Statuti delle 8 Città Metropolitane che li hanno già approvati emerge una sostanziale corrispondenza con il dettato della "Legge Delrio", in termini sia di funzioni fondamentali di area vasta, che di competenze ereditate dalle Province.

CITTÀ METROPOLITANA	Pianificazione strategica	Pianificazione territoriale	Regolamentazione edilizia locale	Promozione sviluppo economico	Gestione servizi pubblici (serv. idrico, rifiuti, ecc.)	Mobilità e trasporti	Rete stradale	Informatizzazione e digitalizzazione P.A.	Programmazione rete scolastica e formazione	Edilizia scolastica	Promozione collaborazione con sistema universitario e la Ricerca	Ambiente e tutela del territorio	Cultura e turismo	Cittadinanza digitale	Politiche per le pari opportunità/integrazione ed equità	Collaborazione tra Città metropolitana e altri Comuni	Raccolta dati, assistenza tecnico-ammin. a enti locali	Gestione gare e appalti	Promozione trasparenza e legalità	Istituzione del Difensore Civico	Sicurezza e protezione civile	Gestione Sportello Unico per le att. produttive		
Bari	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•			•							•	
Bologna	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•				
Firenze	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•	•							
Genova	•	•	•	•			•	•	•		•	•	•			•		•	•	•				
Milano	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•		•				•		
Napoli	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Roma	•	•	•	•	•	•			•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•	•		
Torino	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Figura 4. Le principali funzioni delle Città Metropolitane italiane come esplicitate dagli Statuti.
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Le funzioni attribuite alle 14 Métropole francesi

In Francia, la Legge n. 58 del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica in materia di gestione territoriale ha istituito 10 Città Metropolitane dal 1° gennaio 2015 (Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg e Montpellier) che si aggiungono alla Città Metropolitana di Nizza (già costituita). A queste metropoli vengono affiancate tre ulteriori Città Metropolitane a statuto speciale: la Métropole de Lyon (dal 1° gennaio 2015), e le Città Metropolitane di Grand Paris ed Aix-Marseille-Provence (dal 1° gennaio 2016).

Ai sensi dell'articolo L5217-1 del Codice Generale degli Enti Locali, una Città Metropolitana è definita come un ente pubblico per la cooperazione intercomunale (*établissement public de coopération intercommunale - EPCI*), che comprende diversi comuni "in un unico aggregato e senza enclave" associati all'interno di "uno spazio di solidarietà per sviluppare e condurre insieme progettualità di sviluppo e di crescita economica, ecologica, formativa, culturale e sociale del territorio, al fine di migliorarne la competitività e la coesione". La Città Metropolitana ha anche il compito di migliorare i servizi economici del territorio e le reti di trasporto, sviluppare le risorse universitarie, della ricerca e dell'innovazione, assicurare la promozione internazionale del territorio.

Secondo le previsioni della normativa francese, le Città Metropolitane possono esercitare, all'interno del perimetro metropolitano, una serie di funzioni-chiave¹⁵, non solo strategiche ma anche operative, in materia di:

- **Sviluppo economico, sociale e culturale** (creazione, sviluppo e gestione di zone per le attività industriali, commerciali, terziarie, artigianali, turistiche, portuali o aeroportuali; misure di sviluppo economico; costruzione, sviluppo, manutenzione e gestione di servizi culturali, sociali, educativi e sportivi di interesse metropolitano).
- **Pianificazione dell'area metropolitana** (pianificazione territoriale e settoriale; organizzazione del trasporto pubblico; creazione, sviluppo e manutenzione del sistema stradale; segnaletica; mobilità; parchi e aree di sosta e piani di trasporto urbano).
- **Edilizia urbana** (pianificazione dell'edilizia locale; politiche per la casa; aiuti finanziari e misure a sostegno del *social housing*; politiche abitative per le fasce sociali svantaggiate; costruzione e riqualificazione dell'edilizia urbana).
- **Politiche urbane** (sviluppo di diagnosi del territorio e definizione della contrattazione metropolitana; gestione e coordinamento della contrattazione sullo sviluppo urbano, sullo sviluppo locale, sull'integrazione economica e sociale e sulle misure di prevenzione della criminalità).
- **Gestione dei servizi di interesse collettivo** (servizi idrici; gestione dei rifiuti; ecc.).
- **Protezione e valorizzazione dell'ambiente e qualità della vita** (gestione dei rifiuti; lotta all'inquinamento atmosferico e acustico; contributo alla transizione energetica; sostegno alle misure di controllo dei consumi energetici; ecc.).

Le funzioni attribuite sono specificate per ciascuna Città Metropolitana e comprendono ambiti precedentemente attribuiti ad altri enti, Comuni e Dipartimenti.

Le funzioni attribuite alle *Metropolregionen* tedesche

In Germania sono presenti **11 regioni metropolitane** di rilevanza europea (*Metropolregionen*)¹⁶, strutturate in forme associative di varia tipologia e il cui perimetro è definito su risoluzione della Conferenza dei Ministri della Pianificazione Territoriale, in base alla volontaria adesione dei Comuni (o dei privati) alle istituzioni metropolitane, o a quanto previsto dagli accordi tra *Länder*. In tali enti prevalgono **funzioni di tipo strategico** in materia di pianificazione territoriale, sviluppo economico, cultura, marketing, turismo e trasporti. Le regioni metropolitane tedesche contribuiscono a presidiare tre principali macro-ambiti funzionali¹⁷, secondo una logica "*bottom-up*":

- La **funzione decisionale e di controllo amministrativo dell'area metropolitana**, in base al numero e all'importanza dei centri decisionali che ne fanno parte (settore pubblico, sistema produttivo e le rappresentazioni del mondo finanziario coinvolte).
- Il **sostegno all'innovazione e alla competitività**, attraverso il coordinamento delle attività di ricerca tecnico-scientifiche, creazione di *cluster* e forme di collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca.
- Le **funzioni di gateway dell'area**, secondo un'integrazione dell'area metropolitana che possa favorire la pianificazione della rete logistico-infrastrutturale e la rappresentanza internazionale del territorio.

¹⁵ In aggiunta, lo Stato, le Regioni e Dipartimenti francesi possono delegare, di comune accordo, alcuni dei loro poteri alle Città Metropolitane.

¹⁶ Si tratta di: Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr e Stuttgart. Si veda anche: Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM).

¹⁷ Le attribuzioni alle singole regioni metropolitane tedesche variano sensibilmente a seconda del territorio. Ad esempio, la *Metropolregion* di Rhein-Neckar presidia le funzioni legate a pianificazione territoriale, sviluppo economico, turismo, mobilità ed energia; quella del Mitteldeutschland si occupa di cultura, turismo, trasporti e politiche per la famiglia.



Le Città Metropolitane, quali enti di secondo livello, devono poter svolgere i compiti loro attribuiti dal Legislatore nazionale, raccordandosi con le funzioni dei diversi attori che, a vario titolo, sono coinvolti nel processo di governo del territorio.

Le Città Metropolitane, in qualità di nuovo organo per la pianificazione e promozione economica e sociale del territorio, dovranno quindi coordinarsi con l'azione dei diversi *stakeholder*, pubblici e privati:

- a livello istituzionale, i Comuni che compongono la Città Metropolitana, in raccordo con i territori limitrofi, le Regioni di riferimento (con cui condividono funzioni e competenze in base alla suddivisione prevista

dallo statuto di ogni Città Metropolitana), il Governo e i Ministeri competenti a seconda delle specifiche materie.

- gli attori economici e sociali dell'area metropolitana e le organizzazioni presenti nell'area (dalle Università ai centri di ricerca passando per le reti di imprese, le Camere di Commercio e la società civile), anche attraverso tavoli di confronto, progetti partecipati e iniziative di co-sviluppo¹⁸.

In questo contesto, le Città Metropolitane sono dunque chiamate ad una serie di azioni concrete per lo svolgimento delle proprie funzioni e della propria missione a sostegno del territorio.

¹⁸ In questo processo, il Piano Strategico triennale rappresenta uno strumento fondamentale di coordinamento dell'azione istituzionale e delle modalità di cooperazione tra settore pubblico, società civile e settore privato.

3.

La missione delle Città Metropolitane per lo sviluppo

3.1.

Quale ruolo per le Città Metropolitane italiane

Il Legislatore italiano ha investito le Città Metropolitane di una nuova missione, coerente con le principali esperienze a livello europeo ed internazionale.

Negli ultimi vent'anni, con l'affermarsi di dinamiche competitive tra sistemi territoriali omologhi e l'emergere di grandi agglomerazioni urbane, si è resa necessaria la creazione di istituzioni preposte alla gestione integrata dei servizi e alla pianificazione del territorio in termini di area vasta, nonché di enti in grado di assicurare uno sviluppo economico-sociale del territorio sostenibile e diffuso.

In tale ottica, la Commissione Europea¹⁹, nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, supporta e promuove **strategie integrate** per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile, al fine di rafforzare la capacità di resilienza delle città e garantire adeguate sinergie tra gli investimenti effettuati attraverso i Fondi Strutturali europei.

Anche in considerazione di questi incentivi, il Legislatore italiano ha assegnato alle Città Metropolitane – quali enti di area vasta – compiti specifici per lo sviluppo economico e competitivo del territorio.

Alla luce delle indicazioni emerse dalle attività dell'*Advisory Board* del progetto Start City e dal confronto con gli *stakeholder* di riferimento nelle 14 Città Metropolitane italiane, e in coerenza con quanto disposto dalla Legge n. 56/2014, abbiamo identificato ed elaborato la seguente **Missione per le Città Metropolitane italiane**:

Missione per le Città Metropolitane italiane:

Essere un **motore di sviluppo economico-sociale per il territorio e per il Paese**, capace di:

- Interpretare i nuovi bisogni dell'economia e della società.
- Governare flussi e reti e lanciare progettualità ad alto impatto.
- Promuovere e consolidare il posizionamento dei territori metropolitani italiani nella rete delle città globali.
- Liberare "tempo utile" per i cittadini.

Per poter realizzare questa **Missione** e soddisfare gli **obiettivi strategici** ad essa collegati, occorre garantire alle Città Metropolitane italiane alcuni pre-requisiti fondamentali, e in particolare:

1. **Robuste competenze**, a livello amministrativo e gestionale (ad es., sviluppo economico ed attrazione di risorse), necessarie per gestire la transizione verso un organo di governo di area vasta, più complesso rispetto alla precedente esperienza delle Province.
2. Attribuzione delle **deleghe** dal livello comunale e regionale per le funzioni di programmazione e pianificazione di area vasta.
3. Capacità di essere uno **strumento di governo flessibile** in grado di coordinarsi con i singoli Comuni dell'area metropolitana, i territori confinanti e le altre istituzioni di livello sovra-ordinato (Regioni e Stato centrale).



Figura 5. Schema di sintesi su pre-requisiti, Missione, obiettivi strategici e benefici attesi dalle Città Metropolitane italiane.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

¹⁹ Si veda il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020" adottato dalla Commissione Europea con la Decisione C(2015) 4998 del 14 luglio 2015, che può contare su una dotazione finanziaria di oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di Euro di risorse comunitarie (446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale - FESR e 142 sul Fondo Sociale Europeo - FSE), cui si aggiungono 304 milioni di Euro di cofinanziamento nazionale.



3.2.

I benefici attesi associati alla operatività delle Città Metropolitane

I processi a cui sono chiamate le aree metropolitane, tanto in fase di costituzione quanto nello svolgimento dei loro compiti, richiedono capacità implementativa e una continuità di azione di medio-lungo periodo, per poter portare ad alcuni **benefici per il territorio** e per i cittadini.

Semplificazione

Le Città Metropolitane dovranno essere in grado di **ridurre le duplicazioni e sovrapposizioni delle competenze** lungo l'intera "filiera amministrativa" degli enti locali: la semplificazione dei processi dovrà riguardare le competenze e le funzioni che interessano le Regioni, i Comuni della Città Metropolitana e la Città Metropolitana stessa.

In alcune Città Metropolitane italiane è già allo studio la definizione di strumenti volti a **semplificare il rapporto tra P.A. e territorio** (aziende, cittadini, ecc.), come ad esempio l'adozione di uno Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) su scala metropolitana, con *standard* uniformi per tutti i Comuni dell'area, e di una Stazione Unica Appaltante (SUA) per gli affidamenti degli appalti di lavori, servizi e forniture nel territorio. L'obiettivo dovrebbe essere la dimostrazione che un dialogo continuo e diretto con l'ente metropolitano facilita il lavoro delle aziende (multinazionali e PMI), anche in termini di investimenti sul territorio e di procedure necessarie per risolvere i problemi quotidiani connessi al "fare impresa" (progressiva riduzione di procedure e adempimenti, degli oneri amministrativi e dei costi anche in termini di tempo).

Le Città Metropolitane rappresentano infatti una trasformazione istituzionale che dà sostanza al principio della semplificazione e può, allo stesso tempo, consentire di realizzare una gestione delle funzioni locali in modo sinergico e sulla base di una rappresentanza capace di esaltare l'interesse della comunità rispetto alle decisioni di più ampio raggio.

Efficienza

Il processo di semplificazione delle funzioni e degli strumenti di interfaccia con il territorio potrà contribuire all'**incremento di efficienza** da parte della Pubblica Amministrazione.

La nuova Città Metropolitana dovrà essere in grado di eliminare le procedure ridondanti, facilitare la creazione di **economie di scala sui servizi di ampiezza metropolitana**, soprattutto nell'erogazione delle prestazioni fondamentali per la cittadinanza (ad esempio, trasporto pubblico locale, infrastrutture per la mobilità, banda larga, servizi idrici, gestione del ciclo dei rifiuti, ecc.), e **coordinare le risorse**, al fine di garantire una maggiore efficienza ed efficacia della spesa.

L'unificazione del sistema dei trasporti nell'area metropolitana di Rotterdam - The Hague nei Paesi Bassi

Un esempio di efficientamento delle strutture di *governance* e di erogazione dei servizi pubblici fondamentali di dimensione metropolitana si ritrova nell'esperienza dell'area metropolitana Rotterdam - The Hague (oltre 3,6 milioni di abitanti). Dal 1° gennaio 2015 l'area metropolitana ha lanciato un'**autorità di trasporto pubblica unica**, risultante dalla fusione di due diverse autorità locali, la *Stadsregio Rotterdam* e la *Stadsgewest Haaglanden*, abolite al fine di razionalizzare la spesa pubblica, attraverso economie di scala e di scopo, e rendere più efficiente l'erogazione del servizio ai cittadini. Secondo alcune recenti stime²⁰, per effetto dell'istituzione della regione metropolitana, il contributo richiesto ad ogni cittadino per la nuova autorità arriverà a raggiungere un massimo strutturale di 2,95 Euro/anno: anche se non esiste una rispondenza diretta tra la quantificazione preventiva ed il costo oggi pagato dai cittadini delle due città, in precedenza il contributo versato alle Autorità municipali ancora in funzione ammontava a 4,65 Euro/anno per la Stadsregio Rotterdam e 5,40 Euro/anno per la Stadsgewest Haaglanden.

Fonte: Metropoolregio Rotterdam Den Haag (<http://mrdh.nl/>)

Armonizzazione

Una razionalizzazione dei servizi offerti da parte delle nuove Città Metropolitane richiede anche un'armonizzazione delle procedure, tanto di controllo quanto di erogazione, che siano coerenti su tutto il territorio metropolitano. A tal fine, si rende necessario procedere alla **creazione di standard uniformi** per le pratiche amministrative e per la tipologia/qualità dei servizi offerti, così come nelle modalità con cui questi ultimi vengono estesi al territorio (accesso ai servizi alla persona, alle politiche sociali, nonché fiscali e tariffarie, oltre alle attività produttive, al governo del territorio e alla tutela dell'ambiente), che spesso risulta molto eterogeneo

²⁰ Fonte: Metropolitan Authority for the Rotterdam and the Hague Region.

in termini di morfologia, densità abitativa e numero di Comuni ricompresi nell'area metropolitana. In aggiunta, l'adozione di *standard* uniformi, alla luce dei risultati ottenuti nelle aree metropolitane, potrebbe essere estesa anche ai territori non metropolitani circostanti, valorizzando tale esperienza nei poli urbani di maggiore dimensione in termini di soluzioni, organizzazione e procedure specifiche.

Coordinamento e programmazione strategica

Lo *status* di Città Metropolitana permette ai nuovi enti territoriali di agire da volano ed acceleratore dello sviluppo economico-sociale, soprattutto grazie alla possibilità di

definire una **programmazione strategica coordinata del territorio** che rispetti i principi di razionalizzazione, semplificazione, efficienza ed armonizzazione dei processi.

A tale scopo, gli strumenti per promuovere il dialogo tra i diversi *stakeholder* del territorio e contemperare gli interessi delle diverse parti sono molteplici, a partire dalla creazione di una **cabina di regia** attraverso cui si possano discutere e definire in chiave partecipativa gli ambiti centrali per lo sviluppo dell'area metropolitana, dalla definizione di piani industriali locali, sulla base delle competenze produttive distintive insediate nel territorio, fino alle linee guida per la programmazione di area vasta e della trasformazione del territorio.

Il ruolo del piano strategico triennale delle Città Metropolitane

La Legge n. 56/2014 investe le Città Metropolitane di funzioni per il coordinamento e la pianificazione territoriale. Il piano strategico triennale, "che *costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni, anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate o assegnate dalle Regioni*" (comma 44, lett. a), non investe le Città Metropolitane esclusivamente di una **funzione di coordinamento e pianificazione**, in quanto prevede alcuni ambiti strategici quali:

- la "*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei **servizi pubblici**, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*" (comma 44, lett. c);
- la "**mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano" (comma 44, lett. d); e inoltre
- la "**pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana" (comma 44 lett. b).

La Città Metropolitana viene quindi dotata di poteri di decisione che intervengono sui contenuti dell'autonomia locale non più solo orientandoli, bensì imponendosi su di essi.

Il piano strategico triennale è atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni comunali e, in ragione dei suoi contenuti, i Comuni dell'area dovranno orientare le proprie politiche complessive per renderle coerenti con quest'ultimo.

Il piano si configura quindi come uno **strumento di innovazione** nelle modalità di *governance* del territorio, in particolare per allineare le strategie di sviluppo economico nell'area metropolitana. Questa innovazione, derivante dalla necessità di coordinare l'azione di una guida politica, che stabilisca gli incentivi e la direzione strategica del territorio, con il contributo che il sistema produttivo può apportare allo sviluppo, sembra oggi poter garantire una migliore gestione delle risorse ed un utilizzo più efficace degli strumenti di governo.

Le Città Metropolitane sono il primo passo per innescare un più ampio **rinnovamento istituzionale del Paese**.

L'istituzione dei nuovi enti poggia sulla centralità dei Comuni e di chi li amministra, con l'obiettivo di avere enti più snelli, di coordinamento e supporto ai Comuni dell'area metropolitana, con una decisa semplificazione istituzionale: ad esempio, gli stessi amministratori dei Comuni siedono negli organi di governo della Città Metropolitana, così come lo stesso Sindaco del capoluogo è Sindaco Metropolitano.

L'innovazione istituzionale e amministrativa connessa al nuovo ente risponde alla necessità di **restituire competitività al settore pubblico** e fare in modo che esso rappresenti una risorsa d'indirizzo e pianificazione piuttosto che un freno delle iniziative imprenditoriali nel territorio. Innovare nel settore pubblico significa procedere alla creazione di nuove modalità e strumenti di collaborazione con gli *stakeholder*, di nuove forme organizzative per l'erogazione dei servizi locali secondo logiche di aggregazione e differenziazione, nel rispetto dei principi di efficienza e armonizzazione.

4. I temi aperti ad oggi

Il processo di implementazione operativa delle Città Metropolitane in Italia – in corso secondo le tempistiche individuate dalle disposizioni normative al momento della stesura del presente documento – presenta diversi punti critici che richiedono risposte immediate e a diversi livelli.

In particolare, gli aspetti d’attenzione da affrontare per poter assicurare il pieno successo ai nuovi enti di area vasta, interessano cinque diverse dimensioni, di livello strategico e operativo, confermate anche dal ciclo di approfondimenti condotti con gli *stakeholder* di riferimento delle singole Città Metropolitane:

1. Missione;
2. Governance;
3. Funzioni;
4. Organizzazione;
5. Risorse.

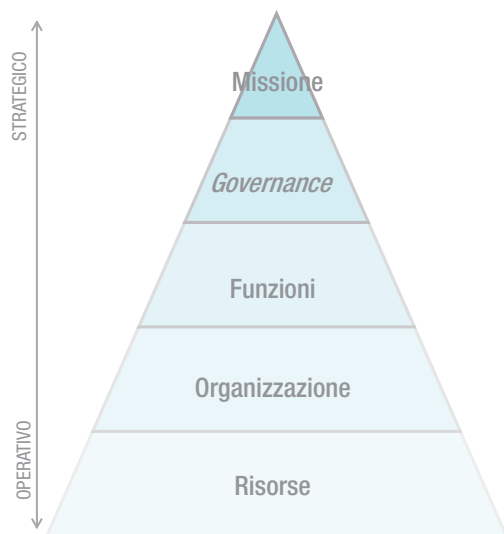


Figura 6. Classificazione dei principali temi aperti associati al processo di implementazione delle Città Metropolitane in Italia.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Missione

La Legge n. 56/2014 ha istituito le Città Metropolitane per promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio. Tuttavia, il Legislatore non ha esplicitato il ruolo che questi enti dovrebbero assumere nella gestione del territorio integrandosi nell’attuale assetto amministrativo sovra-ordinato (Regioni e Stato).

Oggi le Città Metropolitane si collocano ad un **livello intermedio tra le Regioni e i Comuni** ma, a differenza di quanto avvenuto per tali enti, non è stata prevista adeguata chiarezza a livello normativo sulle **competenze e funzioni esclusive** ad esse attribuite, con il rischio di generare una sovrapposizione rispetto ai compiti che, in precedenza, spettavano alle Province o competono alle Regioni. Inoltre, all’assegnazione di alcune competenze aggiuntive alle Città Metropolitane non è corrisposta l’attribuzione di risorse aggiuntive necessarie per garantire lo svolgimento di tali funzioni.

La Città Metropolitana è un ente che si connota in modo differente rispetto alle Province, e deve essere quindi dotata di un ruolo chiaramente esplicitato (“ragion d’essere”). Qualora ciò non avvenisse, si verificherebbe una duplicazione di alcune funzioni del territorio tra le Città Metropolitane e gli altri organi (sotto- e sovra-ordinati), senza trovare una propria collocazione nel panorama istituzionale. In generale, la definizione dei ruoli che si accompagna all’istituzione delle Città Metropolitane può anche consentire di stabilire un rapporto più diretto con il sistema locale (laddove le Regioni non sono riuscite in tale intento), con lo Stato centrale e a livello internazionale.

Si pone, in ultima battuta, un ulteriore potenziale ostacolo nel **perimetro amministrativo** dei nuovi enti. Secondo le disposizioni di legge, i confini delle Città Metropolitane coincidono con quelli delle omonime Province: la scelta “conservativa” operata dal Legislatore non permette di valorizzare pienamente il **potenziale della fitta rete di relazioni** – economiche, commerciali, logistiche e sociali – esistenti sul territorio con i territori limitrofi, in quanto queste superano le barriere amministrative per estendersi fino a livello extra-provinciale e, in alcuni casi, extra-regionale (la prevalenza delle logiche relazionali rispetto a quelle amministrative è anche il principio che ha ispirato la creazione delle 11 *Metropolregionen* in Germania). Questo vale, in particolare, per alcune città che presentano un assetto molto eterogeneo del territorio per effetto dell’elevato numero di Comuni e della estensione dell’area

metropolitana. Per contro, in altri casi, territori limitrofi che sono strettamente integrati tra loro a livello economico-sociale per effetto del processo di conurbazione in corso, sono stati esclusi dal perimetro metropolitano.

È quindi importante che i nuovi enti di area vasta possano governare territori il più possibile omogenei ai fini di dar vita ad economie di scala e massa critica utili per competere e attivare strategie di sviluppo.

Governance

Affinché le Città Metropolitane possano svolgere pienamente un ruolo di traino e di aggregatore per il futuro del Paese, occorre che esse esercitino una **leadership forte** per trarre in considerazione il consolidamento dei nuovi enti ed imprimere la visione per il futuro. È quindi fondamentale trarre i maggiori benefici derivanti dall'istituzione dell'ente metropolitano, che consente di semplificare, accelerare e rafforzare il processo decisionale e di gestione del territorio (si veda più avanti). Lo *status* di enti di secondo livello, infatti, rischia di porre le Città Metropolitane in una situazione deficitaria rispetto alle Regioni di appartenenza, in assenza delle necessarie condizioni per esercitare le funzioni di area vasta (poteri di inquadramento e di vincolo sulla pianificazione comunale, funzioni trasferite dai Comuni, meccanismi di auto-finanziamento, ecc.).

Un tema dibattuto riguarda l'elezione del Sindaco Metropolitano. La Legge n. 56/2014 prevede che il Sindaco Metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo (comma 19) mentre, al verificarsi di una duplice condizione²¹ è prevista la possibilità di procedere ad elezione diretta a suffragio universale. A questo proposito sono state sollevate diverse considerazioni²²: da un lato, chi sostiene l'elezione diretta sottolinea i vantaggi derivanti da un carica "politica" con una chiara *accountability*, aspetto imprescindibile del processo di delega democratica²³; dall'altro, l'elezione indiretta prevista dalla legge assicura l'investitura di personalità con un "peso politico" rilevante, in funzione della carica

21 Il comma 22 della Legge n. 56/2014 consente agli statuti di prevedere l'elezione diretta del Sindaco Metropolitano su base facoltativa e inoltre subordinando tale facoltà ad una duplice condizione e ad un percorso normativo ed amministrativo piuttosto complesso. L'elezione a suffragio universale del Sindaco e del Consiglio metropolitani è prevista a condizione che tale modalità di elezione sia prevista nello Statuto, e che le Città Metropolitane abbiano concluso la procedura relativa all'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni. Inoltre, le condizioni per l'elezione diretta dei due organi sono diversi per le Città Metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti (comma 23). L'opzione della elezione a suffragio universale e diretta del Sindaco Metropolitano è prevista in alcuni statuti (ad esempio, Milano, Roma e Napoli).

22 Negli ultimi mesi sono stati presentati ricorsi in merito all'elezione indiretta del Sindaco Metropolitano dalle Regioni del Veneto e della Campania. Tali ricorsi sono stati giudicati infondati dalla sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale, sebbene permangano pareri discordanti e critiche sulla decisione, considerata "sbrigativa e non esauriente" data la rilevanza del tema.

23 Ulteriore potenziale criticità è rappresentata dalla mancanza di reali poteri e funzioni in capo alla Conferenza Metropolitana, di fatto l'unico organo metropolitano composto da figure elette direttamente dai cittadini e rappresentativa dell'intera comunità di elettori del territorio di riferimento. La Conferenza Metropolitana dispone infatti di poteri limitati ("propositivi e consultivi", peraltro rimessi integralmente alla disciplina degli statuti) e non esercita alcuna funzione tipica di una camera elettiva.

che il Sindaco del Comune capoluogo riveste nei confronti del territorio circostante.

In aggiunta, in alcuni territori, le Città Metropolitane si trovano a fronteggiare **resistenze** da parte degli enti sovra-ordinati (Regioni) e sotto-ordinati (Comuni) nel **trasferimento di specifiche funzioni**. Da entrambe le parti il timore di dover rinunciare all'autonomia e alla facoltà di controllare direttamente specifiche voci di spesa ha creato – soprattutto nelle prime fasi della riforma – attriti e "campanilismi" che non facilitano il processo di implementazione dei nuovi enti: gli stessi Comuni di minori dimensioni rientranti nell'area metropolitana spesso hanno visto con diffidenza il possibile accentramento nel Comune capoluogo dei poteri dell'intera area metropolitana.

Funzioni

Il **riordino delle funzioni** tra Città Metropolitane e Regioni è stato uno dei temi maggiormente discussi nella fase di costituzione delle Città Metropolitane.

Le Città Metropolitane devono confrontarsi, da un lato, con il ritardo nel processo di attribuzioni delle competenze (in alcuni casi non ancora perfezionati) e, dall'altro, con la suddivisione delle competenze secondo la logica di organicità e sussidiarietà.

È centrale attribuire **compiti chiari e obiettivi precisi**²⁴, con una netta differenziazione tra le precedenti Province e le nuove Città Metropolitane per le più ampie funzioni fondamentali attribuite a queste ultime.

Dato che la frammentazione di analoghe competenze tra più enti locali (soprattutto sui temi urbanistici e sulla gestione dei servizi del territorio) costituisce un ostacolo allo sviluppo economico e sociale dell'intera area, le Città Metropolitane possono svolgere il **ruolo di "cerniera"** per le funzioni di pianificazione territoriale condivisa e la facilitazione di compiti precedentemente attribuite a Province e Regioni.

Tuttavia, oggi le incertezze sul coordinamento dell'azione degli enti locali e il rischio di sovrapporre l'operato degli stessi sembrano permanere. In generale, oltre alla potenziale sovrapposizione delle competenze tra Città Metropolitane e gli altri enti preposti al coordinamento del territorio e ad una disomogenea attribuzione delle funzioni a seconda degli accordi statutari con la Regione di appartenenza, con il rischio – anche come emerso dalle interviste realizzate sul territorio²⁵ – di una non ottimale assegnazione alle Città Metropolitane di funzioni aggiuntive.

24 Ad esempio, è stato osservato come la Legge n. 56/2014 non abbia esplicitato le deleghe per le Città Metropolitane con riferimento allo sviluppo economico-sociale: ciò avrebbe potuto consentire una maggiore omogeneità nelle attribuzioni previste a livello statutario, oltre a ridurre le complicazioni e difficoltà di natura interpretativa per le Amministrazioni comunali.

25 Le interviste hanno coinvolto i principali *stakeholder* delle 14 Città Metropolitane e comprendono esponenti della *business community*, delle istituzioni e della società civile. Si veda il Fascicolo 5 per maggiori dettagli.



La ripartizione delle funzioni a livello sovra-comunale nell'esperienza francese

In Francia il Governo ha introdotto e disciplinato tre tipologie di autorità sovracomunali (*communautés des communes*, *communautés d'agglomération* e *communautés urbaines*) che, dotate di ampie competenze settoriali conferite, operano attraverso lo strumento delle *établissements publics de coopération inter-communale* (EPCI) per favorire politiche di orientamento strategico di cooperazione intercomunale.

Gli EPCI costituiscono un livello di organizzazione territoriale che detiene **competenze in vaste aree urbane** e si differenzia dal livello amministrativo comunale da cui ha ricevuto in delega l'esercizio di determinate funzioni. In questo quadro, le Città Metropolitane recentemente costituite prendono spunto dalle preesistenti EPCI, integrandone funzioni e competenze di coordinamento e autonomia finanziaria al fine di garantire una **gestione integrata del tessuto economico ed amministrativo del Paese**. La Francia è infatti composta da oltre 36.700 Comuni, pari a circa il 41% di tutte le municipalità dell'Unione Europea.

Con riferimento alle neocostituite Città Metropolitane, un esempio di **"approccio olistico"** verso le funzioni ed i servizi di competenza metropolitana è offerto dal caso della **Métropole de Lyon**²⁶, dove rientrano nelle competenze della Città Metropolitana:

- Sviluppo economico: innovazione e attività economiche, attrattività e turismo, relazioni internazionali, gestione del territorio per progetti urbani, integrazione e occupazione.
- Ambiente di vita: edilizia residenziale, urbanistica, trasporti, natura, energia, ambiente ed ecologia.
- Istruzione, cultura e tempo libero: cultura, sistema scolastico, sport, dialogo pubblico, vita nella comunità, patrimonio.
- Vita quotidiana: sistema idrico, rete stradale, pulizia degli spazi pubblici e gestione dei rifiuti.
- Solidarietà: anziani, disabili, infanzia e famiglia, sanità e sviluppo sociale e politiche residenziali.

Fonte: Métropole de Lyon (www.grandlyon.com/)

²⁶ Secondo le previsioni della Legge MAPAM del 2014, la *Grand Lyon* – istituita il 1° gennaio 2015 – è, insieme alle metropoli di Parigi e Marsiglia - Aix en Provence (di prossima istituzione), una delle città metropolitane a statuto speciale. Coincidente con l'ex *Communauté urbaine de Lyon*, è il risultato di fusione delle competenze esistenti di *Grand Lyon* e del *Conseil Général du Rhône* (59 Comuni rispetto ai restanti 228 del *Département du Rhône*).

Organizzazione

Uno dei punti dibattuti fin dall'entrata in vigore della Legge n. 56/2014 ha riguardato la composizione, la nomina e gli incentivi di partecipazione dei membri degli organi metropolitani. Un tema di rilievo per ogni organizzazione, pubblica e privata, riguarda le caratteristiche qualitative dell'organico rispetto alle funzioni da presidiare, le risorse disponibili da allocare per garantire un corretto funzionamento e, infine, la motivazione e le competenze del personale (*in primis* dirigenziale).

Da un lato, la **gratuità dell'incarico** per il Sindaco e i Consiglieri metropolitani, e membri della Conferenza Metropolitana²⁷ potrebbe rappresentare una criticità in termini di capacità di incentivare e motivare i vertici dell'ente; dall'altro, vi sono dubbi in merito alla corrispondenza tra personale disponibile per l'organico e funzioni assegnate alle Città Metropolitane.

In tale ottica va analizzato il comma 421 della Legge di Stabilità 2015, che ha ridotto *ex lege* la dotazione organica delle Città Metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario. Sebbene le percentuali di riduzione²⁸ della dotazione del personale siano state tarate in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali rispettivamente attribuite agli enti di area vasta e nel rispetto dei processi di riordino delle funzioni delle Province²⁹, questa riduzione dell'organico è stata giudicata eccessiva in numerose Città Metropolitane oggetto degli incontri di approfondimento.

Un ulteriore elemento di attenzione è rappresentato dalla qualità delle risorse umane nel passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana. Per la gestione del nuovo ente istituzionale occorrono infatti **professionalità adatte e preparate** tanto ai vertici quanto nella organizzazione interna.

La Pubblica Amministrazione – per carenza di risorse finanziarie, percorsi di carriera personali e difficoltà di avere un ricambio interno nell'organizzazione³⁰ – manca spesso di adeguata professionalità ed esperienza per saper cogliere le sfide delle Città Metropolitane. È auspicabile quindi agire sulla **formazione** del personale pubblico e sull'apporto di **competenze tecniche e gestionali** (ad esempio, per la redazione del Piano Strategico), attraverso piani di riorganizzazione del personale, assunzioni mirate, percorsi di affiancamento esterno e *job rotation*.

27 Alla luce del comma 24 della Legge n.56/2014, "l'incarico di Sindaco Metropolitano, di Consigliere Metropolitano e di componente della Conferenza Metropolitana, è esercitato a titolo gratuito. Restano a carico della Città Metropolitana gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi".

28 Pari ad una diminuzione compresa tra il 30% e il 50% della spesa per personale di ruolo rispetto ai livelli registrati alla data di entrata in vigore della Legge n. 56/2014.

29 Secondo le previsioni della Legge n. 56/2014.

30 In media nel 2014 gli amministratori con meno di 35 anni sono stati appena il 22% del totale degli amministratori comunali nelle 14 Città Metropolitane italiane. Fonte: elaborazione ANCI-Cittalia su dati del Ministero degli Interni, 2015.

Risorse

Se le Città Metropolitane puntano ad alti obiettivi ed ambiscono ad essere un ente innovativo e strategico per il Sistema Paese, non possono poggiare su risorse modeste e male organizzate.

Già i tagli previsti dalla Legge di Stabilità per il 2015 hanno aperto un dibattito caratterizzato da una crescente preoccupazione in tema di **risorse finanziarie**. Un rischio concreto è che i nuovi enti metropolitani non riescano a garantire con le sole proprie entrate lo svolgimento delle funzioni fondamentali loro attribuite.

La nuova **Legge di Stabilità per il 2016**, approvata il 28 dicembre 2015³¹, non ha disposto ulteriori tagli per le Città Metropolitane e ha parzialmente "sterilizzato" i tagli previsti dalla precedente Legge di Stabilità del 2015. In particolare, si prevedono:

- lo stanziamento, a partire dal 2016, di un contributo di **250 milioni di Euro annui** a favore delle Città Metropolitane delle Regioni a statuto ordinario finalizzato ad interventi di **viabilità ed edilizia scolastica**³², i cui criteri saranno definiti in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali;
- la facoltà di predisporre il bilancio di previsione per la sola annualità 2016 (anziché almeno triennale come previsto dall'armonizzazione contabile) e di applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato per il mantenimento degli equilibri finanziari;
- per garantire l'equilibrio finanziario di parte corrente dei bilanci 2016, la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione vincolato dell'anno precedente derivante dai trasferimenti correnti e in conto capitale già attribuiti dalle Regioni, qualora queste ultime operino lo svincolo di tali somme nel rispetto delle modalità condivise in sede di Conferenza unificata³³;
- la proroga al 2016 della possibilità (già concessa nel 2015 dalla Legge di Stabilità n. 190/2014) alle Città Metropolitane di rinegoziare le rate di ammortamento dei mutui in scadenza che non siano stati trasferiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche in caso di esercizio provvisorio.

31 Legge n. 208/2015 del 28 dicembre 2015, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

32 Il comma 754 della Legge di Stabilità per il 2016 prevede un contributo annuo per tali interventi anche a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario (254 milioni di Euro nel 2016, 220 milioni di Euro all'anno nel periodo 2017-2020 e 150 milioni di Euro all'anno a decorrere dal 2021).

33 Le quote così svincolate sono applicate al bilancio di previsione per l'anno 2016 delle Città Metropolitane dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2015. Per la stesse finalità, è consentito il rifinanziamento, a valere sui bilanci delle Regioni, delle somme in questione anche sulle annualità successive all'anno 2015.

Si conferma in ogni caso uno squilibrio tra risorse (finanziarie e umane) e le funzioni da adempiere. Il tema, nel più ampio dibattito del federalismo fiscale e della necessità di garantire ai vari livelli di governo risorse adeguate alle funzioni loro assegnate, risulta ancor più centrale alla luce della "missione" attribuita alle Città Metropolitane.

Il nuovo ente dovrebbe garantire lo sviluppo economico e sociale del territorio ma senza poter contare su fonti di finanziamento autonomo, fatta eccezione per le addizionali sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali già incluse nel D.Lgs n. 68/2011 (articolo 24, comma 4), la cui previsione è finora rimasta inattuata.

Anche secondo numerosi *stakeholder* intervistati nelle 14 Città Metropolitane, si dovrebbe promuovere un ripensamento dell'attribuzione delle risorse in funzione delle competenze allocate e della possibilità di prevedere entrate fiscali autonome aggiuntive.

A questo proposito, una recente proposta dell'ANCI³⁴ di modifica al Disegno di Legge di Stabilità 2016 aveva previsto di assegnare il gettito derivante dalle imposte sul traffico passeggeri dei porti e aeroporti (pari ad un 1 Euro per passeggero e aumentabile fino ad un massimo di 2 Euro) alle Città Metropolitane³⁵, garantendo così una fonte finanziaria addizionale e autonoma, seppur di relativa entità, al nuovo ente.

Maggiore autonomia significa anche **regole ad hoc di finanza pubblica**. La compartecipazione ai tributi comunali e regionali sulla base del passaggio, meglio definito, dei compiti tra i vari livelli di livello di governo potrebbe essere una soluzione, così come la proposta di una tassa portuale ed aeroportuale rafforzata.

Le entrate dei governi metropolitani in alcune esperienze europee

All'estero, una quota significativa delle entrate dei *budget* delle autorità metropolitane è formata da trasferimenti diretti e imposte proprie.

Ad esempio, in Francia, le 3 nuove Città Metropolitane³⁶ – *Métropole de Lyon* (operativa dal 1° gennaio 2015), *Grand Paris* e Marsiglia - Aix en Provence (entrambe operative dal 1° gennaio 2016) – sono **enti pubblici a fiscalità propria e a statuto speciale**, le cui competenze sono vaste e specificate dalla legge per ciascuna di esse. Le Città Metropolitane sono titolari di **entrate fiscali proprie**, rappresentate da quote delle imposte fondiari e immobiliari comunali, pagate da famiglie e imprese, sulle quali hanno competenza quanto a tassi e quote.

A Lione, ad esempio, le imposte proprie pesano per circa il 32% delle entrate (i trasferimenti sono pari al 25% del totale), contro il 14% a Barcellona e il 7% a Londra³⁷.

34 Per approfondimenti si vedano gli emendamenti proposti dall'ANCI alla Commissione Bilancio del Senato sul Disegno di Legge 2111 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Disegno di Legge di Stabilità 2016).

35 È stato proposto che l'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali venga destinato – rispettivamente dall'Autorità Portuale e dai gestori di servizi aeroportuali – direttamente alle Città Metropolitane nel caso in cui l'infrastruttura abbia sede nel territorio metropolitano. Qualora invece le infrastrutture abbiano sede in altre aree non-metropolitane della stessa Regione, un'ipotesi potrebbe essere il versamento dei proventi al bilancio dello Stato per una successiva riassegnazione, secondo quote da stabilire con apposita intesa, alle Città Metropolitane e ai Comuni del territorio ospitante i porti e aeroporti. Fonte: ANCI, 2015.

36 La Legge "Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles" (MAPAM) del 27 gennaio 2014 ha riconosciuto Parigi, Lione e Marsiglia - Aix en Provence come Città Metropolitane dotate di uno statuto speciale. Al 1° gennaio 2015 sono state istituite altre 10 metropoli in Francia: Rennes, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasburgo e Montpellier.

37 I dati si riferiscono ad anni differenti. Fonte: stima ANCI-Cittalia su dati AMB e D. Kübler, "Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies" in "European Political Science 11/3", 2012.

Documento realizzato da The European House – Ambrosetti,
in collaborazione con Intesa Sanpaolo e con il coordinamento istituzionale e scientifico di ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani).

Contenuti del documento aggiornati al 15 gennaio 2016
Documento stampato nel mese di gennaio 2016
Progetto grafico, impaginazione e stampa: FZ Graphic & Design (Brescia)
Pubblicazione fuori commercio

Si ringrazia l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) Fondazione ANCI per il sostegno nella pubblicazione del presente documento

© ANCI e The European House - Ambrosetti S.p.A., 2016

