

**L'autonomia statutaria delle
città metropolitane: una
occasione da non perdere.**

Pietro Barrera

Roma, 10 novembre 2014



Poche settimane al traguardo:

- **entro il 31 dicembre 2014**, la conferenza metropolitana approva lo statuto (art.1, comma 15)
- ove **alla predetta data** non sia approvato lo statuto della città metropolitana, si applica lo statuto della provincia (comma 16)
- in caso di mancata approvazione dello statuto **entro il 30 giugno 2015** si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo ... (comma 17)

***tempi stretti, dopo un quarto di secolo
di attesa!***

***tempi strettissimi, in una stagione di
grandi difficoltà per le amministrazioni ...***



Tuttavia, vale la pena!

- perché le difficoltà finanziarie impongono di valorizzare **le innovazioni possibili “a costo zero”**
- perché la città metropolitana è anzitutto **un “patto di amicizia”**, un percorso di cooperazione e di amministrazione condivisa, tra la grande città e gli altri comuni che costituiscono la comunità metropolitana
- perché per la prima volta il legislatore statale ha avuto **il coraggio di scommettere sull’autonomia statutaria** delle istituzioni territoriali (delle città metropolitane, delle province, delle unioni di comuni): nulla a che fare con la “stagione statutaria” degli anni novanta!
- perché solo così nasceranno **città metropolitane uguali e diverse**: uguali nell’ambizione, diverse nei modelli organizzativi e funzionali

l’uniformità: il grande errore del passato!



Gli statuti e la Costituzione:

- **Art.114 Cost.:** *“Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*
- **se lo statuto fosse solo un regolamento più solenne**, un modo per disciplinare *“l’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni”*, perché tanta enfasi?
- per molti anni, **una domanda senza risposte certe, lungo un sentiero irto di trabocchetti** (art.1 Tuel: 3. *“La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali ... enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L’entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette”*)



Finalmente, il gioco si fa serio:

- **l'autonomia statutaria nel cuore dell'ordinamento** della città metropolitana
 1. **la forma di governo:** le attribuzioni degli organi, i loro reciproci rapporti, persino la loro legittimazione
 2. **l'assetto funzionale:** i rapporti tra città metropolitana e comuni, il concreto riparto di compiti e funzioni

- lungo **l'esile crinale della riserva di legge** (art.117 Cost., lettera p): *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”* sono materie riservate alla potestà legislativa dello Stato



Una parentesi sul procedimento:

- il compito del **Consiglio metropolitano**, lo spazio della **Conferenza metropolitana**
- tempi stretti e voglia (necessità) di partecipare, e di approfondire
 1. **le potenzialità della rete:** le formazioni sociali, le forze dell'economia reale, le istituzioni della cultura, la platea vasta degli amministratori
 2. **l'eventualità di un percorso a tappe:** l'urgenza di definire le attribuzioni degli organi di governo e i loro reciproci rapporti; la necessità di cogliere tutte le potenzialità di innovazione (i rapporti tra città e comuni, le zone omogenee ...)
- la **disciplina provvisoria per il funzionamento del Consiglio metropolitano:** semplicità, coinvolgimento («spirito metropolitano»), il valore del termine del 31 dicembre



La scelta più impegnativa:

- l'alternativa **nelle mani di ciascuna città**: organi di secondo grado o legittimazione a suffragio universale?
- la città metropolitana come **«comunità delle comunità»** e **«comunità dei cittadini»**: l'esempio (felice) del quorum statutario, e quello (assai meno convincente) del «voto ponderato» per il consiglio
- **l'indubbia «energia»** derivante dalla legittimazione diretta; **il rischio** di perdere la tensione verso il modello di «amministrazione condivisa» (il rischio, insomma, di riprodurre in forme nuove una competizione-sovrapposizione tra il livello di governo comunale e quello metropolitano)



Del resto, il «filo rosso» della legge:

- una **Repubblica** (più) **semplice**, con solo tre “livelli di governo” legittimati dalla sovranità popolare, espressione del voto dei cittadini:
 1. **lo Stato**, la casa di tutti
 2. **le Regioni**, per declinare la legislazione nei diversi contesti territoriali, culturali, socio-economici
 3. **i Comuni**, per gestire le funzioni amministrative; offrire servizi e prestazioni pubbliche ai cittadini, alle famiglie, alle imprese
- **del resto**, c'è l'Unione europea (da riformare), ci sono le istituzioni internazionali (ancor più imperfette), e ci sono le molte altre formazioni sociali di una società complessa: **forse tre livelli possono bastare!**



In teoria, nulla di originale!

- è la Costituzione (art.118.1) che ricorda come, in linea di principio, **“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”**, e sui Comuni torniamo a scommettere quando si tratta di far ripartire l'Italia:
 - è vero però che in Italia ci sono **8.057 Comuni** (al 22.7.2014); 5.693 di loro (il 70,3%) non superano i 5.000 abitanti, e 1.963 di loro non superano i 1.000 abitanti!
 - circa **10 milioni** di abitanti **nei 5.693 Comuni più piccoli**, e **altrettanti nei 15 più grandi** (Rm, Mi, Na, To, Pa, Ge, Bo, Fi, Ba, Ct, Ve, Vr, Me, Pd, Ts)



Per questo occorre cooperare:

- Comuni che **collaborano per amministrare insieme**:
 1. **i Comuni minori**, per esercitare insieme tutte (o quasi) le funzioni fondamentali; servizi di buona qualità a costi sostenibili → le unioni di comuni
 2. **tutti i Comuni**, per gestire funzioni e servizi oggettivamente “di area vasta” (dalla viabilità e trasporti extraurbani, alla tutela dell’ambiente, all’istruzione secondaria superiore) → le province
 3. **in modo ancor più stringente, i Comuni nelle maggiori aree urbane del paese**, inevitabilmente uniti da fortissimi vincoli territoriali, socio-economici, culturali, ambientali → le città metropolitane



Non a caso, le «precondizioni»:

- l'opzione della elezione a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano è subordinata:
 1. all'approvazione di una **legge elettorale** ad hoc (c'è la riserva di legge della lettera p!)
 2. all'avvenuta **(dis)articolazione** del Capoluogo in una pluralità di Comuni più piccoli
- **non è una «punizione» per la città-perno** dell'area metropolitana, ma una scelta di funzionalità: non costringere alla convivenza **due sindaci troppo «forti»** (per legittimazione, funzioni, ruolo politico) in un medesimo spazio metropolitano



Nelle tre maggiori città metropolitane:

- la legge elettorale, ovviamente (NB: il nodo dell'elettorato passivo)
- la valorizzazione, nel capoluogo, delle «**zone dotate di autonomia amministrativa**» (i municipi di Roma, le zone di Milano, le municipalità di Napoli)
- l'articolazione del territorio metropolitano in «**zone omogenee**»
 - Milano, Napoli, e Roma Capitale!
 - tuttavia, ridurre il «sovraccarico funzionale» del Capoluogo
 - e progettare un migliore equilibrio tra il Capoluogo e le altre comunità dello «spazio metropolitano»



Ma sempre, comunque, in ogni caso:

- **quando si accetta «strategicamente»** l'ordinamento di secondo grado, **e quando si prefigura, nel futuro,** l'elezione a suffragio universale
- l'urgenza e l'importanza di consentire subito agli organi metropolitani di funzionare bene, in modo efficace, per **«far crescere la creatura»**, rafforzando il progetto di amministrazione condivisa, al servizio di tutta la comunità metropolitana, nell'interesse dell'intero «sistema paese»



Tre organi, tre problemi.

- **il sindaco metropolitano:** la legittimazione indiretta (sacrosanta, eppure ...) e il sovraccarico funzionale
- **il consiglio metropolitano:** la composizione (“politica” e “ponderata”) e il ruolo istituzionale, tra sindaco e conferenza
- **la conferenza metropolitana:** il compito di rappresentare tutta la comunità metropolitana e le attribuzioni già previste dalla legge



Il sindaco metropolitano.

- **un indispensabile ruolo-guida**, al servizio dell'intera comunità metropolitana (senza la sua piena responsabilizzazione, come potrebbe funzionare la città?)
- ma la **legittimazione ope legis** ne fa una figura istituzionale senz'altro diversa dal sindaco del Comune, come lo conosciamo dal 1993 ...
- e **sulle sue spalle** pesano la **duplicità dei ruoli** – sindaco metropolitano e sindaco di un grandissimo comune – e il carico di **responsabilità che il Tuel assegna alle giunte** comunali e alle (vecchie) giunte provinciali (NB: l'organo di governo che adotta il maggior numero di provvedimenti amministrativi!)



Il sindaco non viene lasciato solo!

- **il vice sindaco** (comma 40): forse non è il caso che lo statuto dica troppo ... è una figura che si modellerà nel concreto, secondo le dinamiche politiche e amministrative
- l'attribuzione di **deleghe ai consiglieri metropolitani**: la carta più importante da giocare
- un **“riparto intelligente”** delle potestà provvedimentali che erano (e nei Comuni sono tuttora) di competenza della giunta: il consiglio metropolitano come organo di governo condiviso



I “consiglieri delegati” (comma 41):

- **una cosa è certa: non può “rinascere” la giunta** (la riserva di legge ...); ma quale è il tratto caratteristico della giunta comunale? *“collabora con il sindaco ... attraverso deliberazioni collegiali”*; un’importante potestà provvedimentale collegiale (generale e residuale, ma con significativi richiami nel Tuel), e assessori che “collaborano”
- **parliamo oggi di “deleghe” in senso proprio:** consiglieri che assumono decisioni, provvedimenti di rilevanza esterna, in nome e per conto del delegante
- ecco l’importanza di quel riferimento al **“rispetto del principio di collegialità”**



I “consiglieri delegati” (segue):

- **“secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto”**: forse (?) un limite quantitativo; certamente le pari opportunità; forse (?) un equilibrio territoriale; probabilmente la possibilità di “calibrare” le deleghe per funzioni, parti di funzioni, specifici progetti o problemi
- **NB**: ovviamente **anche il vicesindaco** può ricevere alcune deleghe (comma 40)
- dare **forma allo “spirito di collegialità”**
- il **rappporto con il Consiglio** metropolitano
- altre **deleghe a sindaci** (solo) componenti della Conferenza metropolitana?



Il consiglio metropolitano:

- **Comma 8:** *Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto*
- **e allora:**
 1. **lo statuto non è “prigioniero”** dell'art.42 Tuel
 2. **lo statuto può attribuire altre funzioni** (es. il PEG, il regolamento uffici e servizi, le dotazioni organiche, i piani assunzionali, le assunzioni ex art.110 Tuel ...)
 3. **il sindaco deve poter sottoporre** al consiglio altre deliberazioni (per la loro importanza e/o delicatezza ...)



Dal consiglio alla conferenza metropolitana:

- per espressa previsione di legge, spettano alla conferenza metropolitana:
 1. **le deliberazioni statutarie** (comma 9)
 2. **il parere sugli schemi di bilancio** (comma 8)
 3. **poteri propositivi e consultivi** (comma 9)
 4. **le zone omogenee** (comma 11, lettera c)
- **lo statuto determina le maggioranze** per le deliberazioni della conferenza metropolitana (fermi quanto previsto nei commi già richiamati)
- allora, ci sono (ci possono essere) **anche altre deliberazioni**, forse non solo “propositive”! facciamo un esempio? il piano strategico metropolitano ...



Riassumendo:

- **comma 10:** *“nel rispetto della presente legge lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze”*
- **comma 11, lettera a):** (lo statuto) *“regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano”*
- solo con questa premessa, vale la regola secondo cui **(comma 50)** *“alle città metropolitane si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di comuni di cui al testo unico”*
- le **differenze enormi** appena segnalate – il sindaco *ope legis*, la legittimazione indiretta del consiglio, l'assenza di giunta, i consiglieri delegati, la previsione della conferenza metropolitana - **riducono di parecchio il tasso di “compatibilità”...**



Oltre la forma di governo, lo straordinario spazio dei rapporti interistituzionali

- **comma 11:** ... lo statuto ...
 - b) disciplina **i rapporti tra i comuni e le loro unioni e la città metropolitana** in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali ...
 - c) può prevedere ... **la costituzione di zone omogenee**, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana ...
 - d) regola le modalità in base alle quali **i comuni non compresi** nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana



Si tratta (è chiaro!) di avviare un processo (verso l'alto e verso il basso)...

- **la preziosissima (e inedita) “flessibilità funzionale”** (nel rispetto della riserva di legge dell’art. 117, lettera p, verso l’):
 1. **modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni** metropolitane e comunali
 2. forme di **organizzazione in comune, eventualmente differenziate** per aree territoriali (un esempio? L’edilizia scolastica)
 3. i comuni e le loro unioni possono **avvalersi** di strutture della città metropolitana, e viceversa, **per l'esercizio di specifiche funzioni**, ovvero ...
 4. i comuni e le loro unioni possono **delegare il predetto esercizio** a strutture della città metropolitana, e viceversa ...
 5. **mediante convenzione** che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie ...
 6. **senza nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica ...



Ci saranno poi le zone omogenee...

- zone omogenee, **per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali**
- con **organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana**
- senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica
- previste nello statuto, anche **su proposta della regione, e comunque d'intesa con la regione**
- **la mancata intesa** può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti

***spazio, visibilità e forza
ai “sottoinsiemi territoriali”
(anche ai fini della flessibilità funzionale)***



E i rapporti con altre istituzioni locali

- lo statuto *“regola le modalità in base alle quali i **comuni non compresi nel territorio metropolitano** possono istituire accordi con la città metropolitana”*
- il procedimento previsto dal comma 6 per **modificare i confini metropolitani**: ormai le città metropolitane sono (quasi) insediate; torna la “normalità” dell’art.133 Cost.
- proprio per questo, l’importanza degli “accordi”
- solo con altri comuni? Eventuali **accordi con le province confinanti?**



Non dimentichiamo infine che tra le funzioni delle città metropolitane:

- **l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali** (c. 85)
- in particolare, *“d'intesa con i comuni interessati la città metropolitana 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”* (comma 44, lett.c)
- **anche per le altre funzioni fondamentali** è centrale il rapporto tra città e comuni; gli esempi?
 - 1. Il piano strategico**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni
 - 2. la pianificazione territoriale generale**, con vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni
 - 3. la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**



Altri argomenti per lo statuto? Certamente!

- **lo svolgimento delle funzioni:** nel rispetto dei vincoli che deriveranno dalla legislazione (soprattutto regionale) di settore; NB: uno spazio importante, per la pianificazione strategica
- **gli apparati professionali:** senza dimenticare la specificità della “amministrazione condivisa”; l’equivoco (da superare!) sul comma 48 (“al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province”), in specie dopo la legge di stabilità; i dirigenti, la dirigenza di vertice
- **la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali:** lo spazio privilegiato dei Comuni, istituzione di prossimità; l’opportunità della partecipazione sulla rete; l’interesse delle formazioni sociali
- **le garanzie statutarie:** proprio perché questo è uno statuto importante (e sarà probabilmente un cantiere ancora aperto)

Grazie per l'attenzione

Dr. Pietro Barrera

Responsabile generale del progetto

**“Piano per la formazione territoriale promosso da ANCI e UPI
in convenzione con il Ministero dell'interno”**

e-mail *pietrobarrera@gmail.com*

**I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione**



[@Formazioneifel](https://twitter.com/Formazioneifel)



[Facebook](#)



[Youtube](#)