

# Rivista Italiana di Politiche Pubbliche

Forlì, 28/11/16

Si certifica che l'articolo di Giulio Citroni, Giulia Falcone e Maria Tullia Galanti, dal titolo «*Chi vivrà vedrà. Le arene metropolitane tra Legge Delrio e referendum costituzionale*», è stato accettato per la pubblicazione, prevista nel fascicolo n. 3/2016 (Dicembre), ISSN 1722-1137, della «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», di cui sono condirettore.

Si rilascia per tutti gli usi consentiti.

Il condirettore  
Luca Verzichelli



## *Redazione*

Centre for Comparative Public Policy  
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – sede di Forlì  
Via G. della Torre, 1 – 47100 Forlì  
Tel. 0543 /374156  
sps.ripp@unibo.it

# Chi vivrà vedrà Le arene metropolitane tra Legge «Delrio» e referendum costituzionale

Giulio Citroni, Giulia Falcone e Maria Tullia Galanti

Time Will Tell. Metropolitan Arenas between the «Delrio» Act and the Constitutional Reform

The creation of metropolitan government structures was on the agenda in Italy for at least twenty years before they were finally instituted in 2014 within a more wide-ranging reform of local governance. Ten «Metropolitan cities» are thus headed to become a second-tier level in Italian local government, responsible for a number of vital functions including territorial planning, development, transport. Based on document analysis and interviews, the article describes the transitional phase in which Metropolitan cities have been set up and have started to operate, and analyzes the main dynamics of politics and policy: the indirect election of councils and executive organs, the struggle for economic resources, and the start of policy initiatives.

*Keywords:* Italy; Metropolitan Government; Territorial reform; Local Government and Politics.

## 1. Introduzione

L'istituzione delle città metropolitane (CM) in Italia è una costante del dibattito pubblico e della sperimentazione legislativa ormai da lungo tempo; già oltre un quindicennio fa Guido Martinotti (1999, 13) la definiva «un problema che si stenta perfino a definire 'annoso' senza essere colti da un fastidioso senso del ridicolo».

All'incrocio tra questioni di *politics*, di *policy* e di *polity*, la ridefinizione dei confini del governo metropolitano chiama in causa un numero di variabili e di ipotesi che approcci e prospettive diverse possono prendere a riferimento in combinazioni quasi infinite: non a caso, si tratta di un terreno ampiamente battuto anche a livello europeo e internazionale, sia nell'analisi che nella prassi di riforma istituzionale.

In un *corpus* di letteratura internazionale ricco e variegato, varia-  
no sia la scala dimensionale di interesse sia le domande e gli obiettivi

di ricerca. Riguardo alla scala, si va dalle grandi *global city-regions* (per es. Harrison e Hoyler 2014), alle capitali e grandi città europee e internazionali (Heinelt e Kübler 2005; Janssen-Jansen e Hutton 2011), fino a includere il problema metropolitano in una più generale questione del riordino territoriale che include anche medie e piccole città o piccoli e piccolissimi comuni, incrociando la letteratura sul governo degli enti di secondo livello (per es. Wollmann 2011).

Dall'altra parte, per quanto riguarda le domande e gli obiettivi, nella stessa produzione scientifica si spazia altrettanto ampiamente e si incontrano questioni di diverso tipo:

- una prima questione, spesso esplicita e altre volte implicita, a volte invece meramente retorica (Bolgherini e Dallara 2016), è quella della *razionalizzazione* della dimensione territoriale e della ricerca della *dimensione ottimale* per la gestione dei servizi e per la presa di decisioni strategiche;
- una seconda questione è quella della *accountability democratica*, ovvero della capacità degli organi di governo della scala metropolitana di rispondere del proprio operato di fronte a cittadini e cittadine (o *city users*) interessate/i;
- una terza questione è quella della *competitività* della metropoli nei mercati globali e negli scambi economici nazionali e internazionali;
- trasversalmente a queste questioni, si pongono i problemi della struttura territoriale e amministrativa, delle funzioni attribuite al governo metropolitano, della ristrutturazione della *politics* entro il sistema politico, dell'impatto delle trasformazioni economiche e di politica economica (l'*austerità*, le privatizzazioni, ecc.) sulla struttura politica del governo urbano.

Per il caso italiano, l'analisi che segue tiene queste domande e questi approcci sullo sfondo, giacché su nessuna di tali dimensioni di indagine si può ritenere che al momento sia stato raggiunto alcun equilibrio sufficientemente stabile. Non si tratta cioè tanto (e non ancora) di valutare o descrivere la policy nei termini del suo successo o dei suoi impatti nell'uno o nell'altro degli ambiti appena descritti; quanto piuttosto di verificare come la *politics* e la *policy* delle città italiane stiano operando nella «grande attesa» costituita dal biennio 2014-2015: un periodo di incertezza normativa, crisi economica, fluidità istituzionale, e aspettative incerte riguardo all'esito del referendum costituzionale che ridefinisce il contesto politico e istituzionale. Un periodo nel quale non si possono prevedere, nemmeno per

il medio-breve periodo, equilibri politici (legge elettorale nazionale, ruolo della politica regionale, rapporto governo-maggioranza parlamentare-partito di maggioranza), contesto istituzionale (province sì o no), o rapporto centro-periferia (con la nuova riforma del Titolo V).

Nella sezione 2, si ricostruiscono le linee del dibattito sulla questione metropolitana italiana e le (scarse) fortune dei tentativi di riforma proposti a partire dal 1990. La sezione 3 documenta lo stato di attuazione della più recente di queste riforme, la c.d. «Delrio», legge n. 56 del 2014, trattandola in prima battuta come una policy istituzionale in corso di implementazione. La sezione 4 opera invece il passo appena descritto di un'analisi ricognitiva delle arene che prendono forma nella fase della «grande attesa»: la «Delrio» non è quindi solo una policy da attuare ma una cartina di tornasole per le dinamiche di politics territoriali, e la fase interlocutoria del biennio 2014-2016 può essere utilizzata come lente per osservare tendenze e scelte degli attori della politica locale. L'analisi di questa terza sezione sarà sviluppata attraverso l'osservazione di tre distinte dinamiche: prima di tutto la ridefinizione degli organi e la loro composizione politica (liste, partiti, personale politico); in secondo luogo, la dinamica dell'accesso alle risorse economiche e del loro uso (riparto dei finanziamenti e tempi di elaborazione del bilancio); in terzo luogo la strategia di costruzione delle prime policies vere e proprie da parte dei neo-costituiti organi decisionali.

L'oggetto di analisi sono le nove città metropolitane di Genova, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria: tutte quelle istituite dalla Legge «Delrio», cioè, ad eccezione di Roma; l'esclusione di quest'ultima è dettata dalla peculiarità dello status di Roma Capitale, dalle dinamiche di relazione tra Regione Lazio e Roma Capitale stessa, e quindi dalla specifica complessità di tale caso che richiederebbe trattazione a sé e sarebbe difficilmente comparabile con le altre.

Le fonti di dati e informazioni utilizzate per questa ricerca sono diverse: oltre alla letteratura scientifica e alla pubblicistica più recente in materia, e alle fonti normative, si fa ricorso a rassegne stampa, interviste a testimoni privilegiati (per lo più consiglieri regionali, membri degli osservatori tecnici regionali per l'attuazione della «Delrio», vertici amministrativi e politici degli enti locali coinvolti), siti e documenti istituzionali degli enti descritti, oltre alle documentazioni prodotte da organizzazioni e osservatori che citeremo nel prosieguo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La ricerca su cui si basa questo articolo si è svolta all'interno dell'Osservatorio sulla Legge Delrio coordinato da Andrea Lippi presso il CIREIS

## 2. Una «leggenda» metropolitana?

La «questione metropolitana» in Italia, così come nel dibattito internazionale, è stata in agenda per molti decenni. Basti ricordare i due contributi di Dente (1990) e Rotelli (1999) che ne definiscono rispettivamente la struttura concettuale e l'evoluzione storica.

Da un lato il concetto di governo metropolitano si presta, dice Dente, a letture molto diverse che spaziano dalla concezione della metropoli come «grande villaggio» (con problemi simili a qualunque città, ma di più vasta scala); a quella della metropoli come «capitale» dell'innovazione e fulcro di rapporti interni ed esterni complessi e diversi per natura da quelli di altre città; passando per una concezione di metropoli come «regione urbana» che affronta questioni interne specifiche, in particolare legate alla pianificazione e programmazione di servizi e politiche territoriali. Entro ciascuna di queste concezioni, rivaleggiano a loro volta due visioni del governo, una sinottica e una incrementale: all'incrocio di ciascuna concezione della metropoli e di ciascuna concezione del governo, le sei declinazioni diverse di «governo metropolitano» si basano su strutture istituzionali e strumenti di policy sostanzialmente diversi, che è bene tenere a mente per non incorrere, suggerisce Dente, in «errori del terzo tipo», quelli in cui si dà soluzione al problema sbagliato.

Rotelli dall'altro lato ricostruisce come due principali concezioni del governo metropolitano presenti almeno dal 1961 nel dibattito internazionale abbiano alimentato per decenni diverse proposte di riforma anche in Italia. A partire dai testi di Wood (1961) – ispiratore dei modelli di *consolidation* territoriale e razionalizzazione istituzionale – e di Ostrom, Tiebout e Warren (1961) – fautori di un sistema policentrico e, per usare il termine di Dente, incrementale – Rotelli mostra come negli studi e nel dibattito italiano due prospettive simili si siano fronteggiate, ad esempio nelle proposte alternative di ISAP e IRER, nel braccio di ferro tra regioni e autonomie locali, e poi nel dibattito e nelle scelte operate per formulare la legge 142/90.

La contrapposizione tra modelli sinottici e modelli incrementali, arricchita del ruolo delle regioni nel fare da filtro all'implementazione, è ben rispecchiata nei molteplici tentativi di istituzione dei governi metropolitani avviati e falliti nel corso degli anni Novanta e

(Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa). Alcuni dei dati utilizzati in questo articolo hanno già visto la luce in un *paper* presentato al Convegno SISP del 2015 e pubblicato con la collaborazione di ANCI Toscana: si veda Citroni, Galanti e Profeti (2015). Si ringrazia Stefania Profeti per la preziosa collaborazione alla produzione e analisi di tali dati.

Duemila. Già prima di allora, sin dagli anni Cinquanta, con gli esperimenti di piani territoriali intercomunali, poi con il «Progetto 80» degli anni Sessanta, poi negli anni Settanta con l'esperimento dei comprensori, il tema era in agenda e appariva, carsico, in forme diverse (Tortorella e Allulli 2014).

È solo nel 1990, però, che il governo metropolitano – nella forma delle «aree metropolitane» – entra a pieno titolo nell'ordinamento italiano; e ci entra con un'impronta fortemente sinottica: procedimento *top-down*, istituzione obbligatoria, poteri e organi uniformi, ruolo delle regioni limitato alla definizione dei confini. Non segue implementazione, anche a causa della mancata adozione di decreti attuativi, dell'inerzia delle regioni, e di alcune ambiguità del testo normativo. Tanto che con legge 436/1993, ogni regione non più «procede», ma «può» procedere alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane, mentre tutti i termini di decretazione e esercizio dei poteri sostitutivi vengono differiti.

Dopo quasi un ulteriore decennio di riforme delle amministrazioni locali (legge 81/1993, leggi Bassanini), nel 1999 la legge «Napolitano-Vigneri» di riforma degli enti locali e delle loro forme di cooperazione rivede ancora l'ordinamento delle aree metropolitane: si ribalta la procedura di istituzione, che muove dagli enti locali interessati e non dalle regioni, dovendo tra l'altro passare da un referendum in ciascun comune interessato. L'obbligatorietà da parte della regione di prendere atto della decisione degli enti sotto-ordinati di costituire l'ente metropolitano poteva far supporre che si riuscisse ad aggirare la resistenza degli enti regionali; ma la complessità del nuovo processo *bottom-up* rendeva ancor più difficile la realizzazione della riforma. Pur trasposta senza modifiche nel Testo Unico degli Enti Locali l'anno successivo, questa normativa non darà risultati migliori di quella del 1990.

Negli anni Duemila, dopo la riforma del Titolo V che introduce le città metropolitane in Costituzione, non si fanno altri passi avanti significativi: la legge 131 del 2003 (legge «La Loggia») delega al governo la definizione del riparto di funzioni tra gli enti locali, ma la delega non viene raccolta dal governo. Intanto, un disegno di legge mai giunto ad approvazione definitiva (DDL «Lanzillotta»), nel definire un «Codice delle autonomie» ridefinisce le città metropolitane secondo un'ottica sempre di tipo strutturale ma di natura facoltativa, con avvio del processo istitutivo dal basso (e referendum eventuale in caso di parere contrario della regione), e perimetri ricalcati di norma sul territorio delle province; norme simili finiscono nella legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, di nuovo senza esiti significativi.

Dopo il 2010, l'intervento legislativo riprende vigore nell'ambito delle politiche di contenimento della spesa: il governo Monti prevede (con il decreto legge 95 del 2012, c.d. «Spending Review 2») l'istituzione automatica delle città metropolitane con la contestuale cessazione delle relative province; ma questo intervento viene dapprima congelato da una proroga inserita in Legge di Stabilità 2013, poi bocciato dalla Corte Costituzionale che dichiara inammissibile la riforma degli enti locali tramite decreto legge.

È in questo quadro che si inserisce la «Delrio»: da un lato le esigenze di contenimento della spesa, da un altro l'eredità di due decenni di tentativi falliti, nel mezzo i comuni e le loro pratiche di cooperazione intercomunale sviluppate entro cornici regionali fluide (cfr. Citroni, Galanti e Profeti 2016). La Legge «Delrio», n. 56 del 2014, nel mentre «svuota» di poteri le province in attesa della loro abolizione tramite riforma costituzionale, prevede una marcia forzata verso l'istituzione delle città metropolitane che di fatto è una trasformazione automatica: con l'eccezione di Reggio Calabria (dovuta al commissariamento della Provincia), le città metropolitane sono istituite dal giorno successivo all'entrata in vigore della «Delrio», e in maniera altrettanto automatica subentrano nelle funzioni delle province dal 1 gennaio 2015.

Assieme a una forte autonomia statutaria (Vandelli 2014) che riguarda anche gli organi e i loro poteri, la strutturazione territoriale e l'organizzazione amministrativa, la «Delrio» prevede anche una tempistica e delle opzioni «di default» – valide cioè in assenza di decisioni da parte degli enti e degli organi competenti – che la rendono molto più rapidamente attuabile delle precedenti versioni; ciò non toglie che date le forti pressioni finanziarie, le incertezze istituzionali e la fluidità politica, la «Delrio» generi arene metropolitane piuttosto differenziate. Si colloca quindi a cavallo delle visioni sinottiche (dalle quali trae una modalità di avvio fortemente *top-down* e uniforme nei modelli di governo) e di quelle incrementalistiche (alle quali si ispira nel concedere forte autonomia statutaria e prevedendo ampi margini di riforma interna, *bottom-up*, per il futuro).

### 3. Attuare la «Delrio»: i processi di istituzione delle CM

Prima di esplorare, nelle sezioni successive, la configurazione delle arene metropolitane di policy e di politics, riassumiamo brevemente quanto avvenuto nei due anni trascorsi dall'approvazione della «Delrio» nei termini dell'attuazione del suo dettato di policy istituzionale.

Con l'eccezione di Reggio Calabria, il cui iter è stato da subito differenziato e rallentato a causa del commissariamento del comune capoluogo, tutte le CM sono state istituite con effetto immediato dalla legge «Delrio» stessa; e con l'eccezione di Venezia, sempre dovuta al commissariamento del capoluogo, sono subentrate all'ente provinciale preesistente il 1 gennaio 2015.

Un primo insieme di considerazioni riguarda già questa fase: nell'aderire al dettato legislativo con le sue «tappe forzate», le CM sono nate tutte ricalcando i confini provinciali anche laddove precedenti progetti, studi e processi politici avevano portato all'elaborazione di confini alternativi. Le *legacy* di cooperazione territoriale e di definizione *bottom-up* di confini politico-amministrativi diversi hanno dovuto quindi lasciare il passo all'uniformità e alla tempistica della «Delrio»: i progetti di macro area della Toscana centrale – che avevano guidato tra l'altro le riforme dei servizi pubblici locali (Profeti 2010; Citroni, Lippi e Giannelli 2008); i richiami, ben meno fattivi ma ricorrenti, a una «Metropoli dello Stretto» che unisse Reggio Calabria e Messina; la definizione del comprensorio dei Comuni della Laguna della Legge speciale per Venezia e l'avvio di una «area metropolitana centro-veneta» (Zanetto, Calzavara e Soriani, 2013); o d'altra parte la stretta collaborazione istituzionale di area più ridotta del territorio provinciale avviata nel Progetto città metropolitana di Bologna sulla base della 142/90 con l'esclusione del circondario imolese (Bianchini 2015). Queste ed altre eredità di ridefinizione territoriale più o meno istituzionalizzata (appunto, come dagli esempi: comprensori, autorità e società di gestione dei servizi, programmazione intercomunale ecc.) non si ritrovano nella definizione territoriale dei nuovi enti, e tutt'al più potranno lasciare traccia – come vedremo – nelle dinamiche di policy e di politics a valle della loro istituzione.

Già nel corso del 2014, tra settembre e ottobre, si tengono le elezioni per i consigli di tutte le CM tranne Venezia e Reggio, e in periodo natalizio (in vista dell'entrata in funzione al 1 gennaio 2015) arrivano ad approvazione cinque statuti – due dei quali saranno poi modificati una volta messo a regime il nuovo ente; Torino, Napoli, e naturalmente Venezia approvano più tardi i loro statuti, ma non sono poi intervenute nuovamente a modificarli.

Se delle elezioni dei consigli diremo meglio dopo (§ 4), riguardo agli statuti si deve notare che il processo di elaborazione e approvazione è stato piuttosto variegato<sup>2</sup>: alcune CM hanno istituito apposite

<sup>2</sup> Si veda il numero speciale de «Le Istituzioni del Federalismo» dedicato agli statuti delle CM nel 2014.



commissioni, altre (Bologna, e in misura meno accentuata Bari e Napoli) hanno aperto una consultazione aperta a cittadini e *stakeholder*, in molte il testo è stato approvato all'unanimità dal consiglio e in alcune (Firenze, Bari, Genova) anche dalla conferenza metropolitana (Citroni, Galanti e Profeti 2015), mentre laddove si sono avuti voti in dissenso questi appaiono soprattutto legati a conflitti di natura territoriale (*ibidem.*). Questa è, peraltro, in primo luogo la preoccupazione dei comuni delle CM di Torino e di Napoli, che rallentano l'approvazione dello statuto fino, rispettivamente, ad aprile e a giugno 2015 sulla base di preoccupazioni legate al predominio del capoluogo (sindaco metropolitano e maggioranza del consiglio) nella configurazione dei poteri statutari; preoccupazione che non trova immediate compensazioni di tipo politico a Napoli, vista l'estraneità di De Magistris al partito che controlla larga parte dei comuni limitrofi.

A valle delle elezioni del consiglio, dell'approvazione dello statuto e del subentro nelle funzioni provinciali, le città metropolitane e i loro organi sono pienamente operativi. Ai sindaci metropolitani è lasciata la possibilità di delegare funzioni a un numero non determinato di consiglieri, cosa che fanno nella gran parte dei casi. I sindaci di cinque CM – le stesse in cui lo statuto era stato approvato entro il 2014 – provvedono alle nomine tra gennaio e febbraio 2015; Torino e Napoli, in maniera non sorprendente, soffrono del ritardo (e dei conflitti) accumulati nella fase di approvazione dello statuto. A Napoli in particolare, la formulazione delle deleghe diventa un caso quasi di costume ad agosto 2015, con l'iniziativa provocatoria presa da De Magistris di attribuire deleghe a *tutti* i consiglieri metropolitani «in maniera tale da coinvolgerli nella difficile vita quotidiana dell'Ente»<sup>3</sup>.

Nelle ultime due righe della tabella 1 si riportano infine le informazioni fornite dall'osservatorio di Urban@it e SPISA/Università di Bologna relative all'adeguamento dell'organizzazione amministrativa degli enti provinciali alla nuova natura di Città Metropolitane. Se da un lato quasi tutte le CM hanno provveduto a una riarticolazione degli uffici a seguito della costituzione della CM, dall'altro non risulta che alcuna di esse abbia adottato nuovi regolamenti in materia di organizzazione amministrativa<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Comunicato stampa CM di Napoli «Attribuite le deleghe ai consiglieri metropolitani», 12 agosto 2015.

<sup>4</sup> Si veda la sezione «Città Metropolitane» del sito <http://osservatorio.urbanit.it/>.

TAB. 1. *I principali passaggi della costituzione delle CM.*

	Genova	Bologna	Torino	Milano	Venezia	Firenze	Bari	Napoli	Reggio C.
Istituzione	08/04/14	08/04/14	08/04/14	08/04/14	08/04/14	08/04/14	08/04/14	08/04/14	11/06/16
Subentro	01/01/15	01/01/15	01/01/15	01/01/15	31/08/15	01/01/15	01/01/15	01/01/15	--
Elez. consiglio	28/09/14	28/09/14	12/10/14	28/09/14	09/08/15	28/09/14	12/10/14	12/10/14	07/08/16
Approvaz. statuto	19/12/14	23/12/14	14/04/15	22/12/14	20/01/16	16/12/14	18/12/14	11/06/15	--
Modifiche statuto	24/07/15	30/05/16	no	no	no	no	no	no	--
Conf. deleghe	30/01/15	20/01/15	12/05/15	14/01/15	no	21/01/15	02/02/15	01/09/16	No
Modifica deleghe	sì	sì	no	sì	--	no	sì	no	--
Nuove elezioni	no	09/10/16	09/10/16	09/10/16	no	no	no	09/10/16	No
Nuovi regolamenti	no	no	no	no	no	no	no	no	No
Riarticolazione uffici	sì	sì	sì	sì	no	sì	no	sì	No

Fonte: Nostra elaborazione su dati di documenti ufficiali, rassegne stampa, osservatorio urban@it.

#### 4. Le arene tra attesa e divenire: personale politico, risorse e decisioni di policy delle Città metropolitane

Nel biennio intercorso tra l'estate del 2014 e l'estate del 2016 le CM non sono state solo l'oggetto di una politica di riforma istituzionale, ma anche – e conseguentemente – arene in cui attori di diversa natura si sono organizzati per competere. Inoltre, sul piano nazionale le CM stesse si sono mosse come attori in una negoziazione per le risorse finanziarie, che a loro volta definiscono le poste in gioco dell'arena locale.

In questa sezione guardiamo a tale questione da tre punti di vista distinti e correlati: la composizione degli organi, l'accesso alle risorse finanziarie e l'avvio di politiche pubbliche proprie.

##### «Giunte» a destinazione? Consigli e consiglieri delegati nelle CM

La tabella 2 riporta alcuni dati relativi alla composizione dei consigli metropolitani delle nove città osservate. I dati sono tratti dalla do-

TAB. 2. *Composizione dei consigli e consiglieri delegati nelle CM.*

	N. Comuni	N. Consiglieri	% Affluenza voto per il consiglio	% Popolazione del capoluogo	% Consiglieri del capoluogo	% Consiglieri della prima lista	% Consiglieri del partito del sindaco	N. Consiglieri delegati	% Consiglieri con deleghe	% Delegati del capoluogo	% Delegati della lista vincente	% Delegati del partito del sindaco	% Personale prov.le nel consiglio	Vicesindaco del capoluogo	Vicesindaco del partito del sindaco
Bari	41	18	90	26	33	56	33	7	39	29	100	57	11	no	No
Bologna*	56	18	84	38	33	67	67	7	39	14	86	86	0	no	Sì
Firenze	42	18	92	36	39	78	78	11	61	36	100	100	0	no	Sì
Genova	67	18	85	68	39	72**	0	7	39	43	71	0	17	no	No
Milano*	134	24	81	42	38	58	13	10	42	30	100	10	4	no	No
Napoli*	92	24	91	31	50	29 (21)***	13	6	25	67	0 (67)***	33	0	sì	No
Reggio C.	97	14	92	33	43	64	64	0	--	--	--	--	14	--	--
Torino*	318	18	73	39	33	83**	61	7	39	43	100	71	61	no	Sì
Venezia	44	18	81	31	33	61	17	0	--	--	--	--	0	--	--

Note: \* Nuove elezioni per il consiglio metropolitano il 9 ottobre 2016. \*\* «Listone» comprendente partiti e candidati di centro-destra e centro-sinistra. \*\*\* Consiglieri e delegati della lista di sostegno al sindaco, seppur non lista vincente.

Fonte: Nostra elaborazione su dati di documenti ufficiali e rassegne stampa.

cumentazione istituzionale delle diverse CM e dalle rassegne della stampa locale, e fanno riferimento ai consigli composti nella prima tornata di elezioni e alle prime deleghe effettuate. A valle delle elezioni amministrative del 2016, infatti, tutti i sindaci e consiglieri comunali che non sono stati confermati nelle rispettive cariche locali sono decaduti anche dal ruolo di consiglieri metropolitani, e a loro sono subentrati i primi non-eletti delle rispettive liste; questo in alcuni casi ha modificato anche significativamente il profilo del consiglio metropolitano, ma in maniera solo provvisoria giacché dove è cambiato il sindaco metropolitano si è rivotato il 9 ottobre 2016.

I dati in tabella 2 sono costruiti per dare delle indicazioni di massima sulle principali tendenze della rappresentanza e del governo nelle nuove CM. In particolare, ci aiutano a valutare quali strategie

stanno prevalendo tra comuni, partiti e sindaci metropolitani per la definizione dei pesi territoriali e politici.

Per quanto riguarda la composizione dei consigli, in tutte le CM, tranne Napoli, vi è una lista che ottiene una maggioranza piuttosto chiara: a Firenze, Bologna e Reggio vince la lista Pd, a Bari e Milano liste di centro-sinistra, a Genova e Torino due «listoni» in cui concorrono assieme candidati sia di centro-destra che di centro-sinistra. Assieme a questi due listoni, sono le liste Pd di Firenze e Bologna, non sorprendentemente, a ottenere la più alta percentuale di consiglieri eletti. A Napoli le liste Pd e Fi ottengono 7 consiglieri ciascuna, mentre la lista più vicina al sindaco metropolitano – che tiene insieme candidati di diversa provenienza (Idv, Prc, Udc) – ne prende solo cinque.

Confrontando la composizione per liste con la composizione per partiti appare chiaro che non ovunque il sindaco metropolitano ha una maggioranza nel consiglio paragonabile a quella garantita nelle elezioni dirette comunali e (ex-)provinciali: sindaci con appartenenze politiche minoritarie a Milano, Genova, Napoli e Venezia hanno dovuto convivere con compagni con le quali non intercorreva un rapporto di comune appartenenza partitica<sup>5</sup>. Solo De Magistris ha compensato in maniera significativa questo deficit accentrando un più alto numero di deleghe sui pochi membri del consiglio riconducibili a quello che era (stato) il suo partito di riferimento, l'Idv.

Questa scelta di sovra-rappresentare il proprio partito nella attribuzione delle deleghe è in linea con quanto fatto anche da altri sindaci: a Bari, Firenze, Bologna e Torino le quote di delegati appartenenti al partito del sindaco varia dal 57% (Bari, contro il 33% in consiglio) al 100% (Firenze, contro il 78% di consiglieri Pd). A Bari, Milano e Torino, anche al di là dell'afferenza partitica, sono comunque riconducibili alla lista elettorale più vicina al sindaco il 100% dei consiglieri delegati. Di fatto, appare che i sindaci metropolitani abbiano interpretato il sistema delle deleghe come quanto di più simile alle giunte degli enti locali, costruendo squadre politicamente più coese di quanto non lo siano i consigli metropolitani.

D'altra parte, le squadre di delegati così come i consigli possono essere guardate dal punto di vista dell'accentramento sul capoluogo; in tutti i consigli delle CM osservate, almeno un terzo dei consiglieri provengono dall'ente capoluogo e, in una leggera maggioranza dei

<sup>5</sup> Questa situazione di coabitazione tra sindaco metropolitano di un partito e maggioranza consiliare di un altro risulta assai più diffusa dopo il voto metropolitano del 9 ottobre 2016, che vede «anatre zoppe» anche i sindaci metropolitani Cinque Stelle di Torino e Roma.

casi (5 su 9), nel consiglio vi è una sovra-rappresentazione del capoluogo rispetto al suo peso demografico sulla CM. Di converso, nella formazione delle squadre di delegati alcuni sindaci operano un riequilibrio territoriale: il caso più incisivo è quello di Bologna, dove solo un delegato proviene dal capoluogo; ma anche Bari, Firenze e Milano operano un decentramento significativo, che si accompagna in tutti e tre questi casi a un 100% di delegati eletti nella lista vincente. Per altro verso, il sindaco De Magistris accentra fortemente sia sul piano politico che su quello territoriale, con due terzi della sua squadra (compreso, caso del tutto eccezionale, il vicesindaco) proveniente dalla sua lista e dal capoluogo.

#### Le risorse finanziarie tra incertezza e negoziato

Gli studi sul governo locale tendono a mettere in risalto come l'autonomia dei livelli sub-statali si giochi su diversi piani (giuridico, politico, informativo, economico) (Dente 1997). Le recenti politiche di austerità hanno riportato al centro dell'attenzione degli osservatori la questione della finanza locale, che tocca non solo il tema della composizione delle entrate tra trasferimenti e tributi locali (Massetti 2012), ma anche l'ammontare della spesa e del debito (Bolgherini e Dallara 2016). È quindi importante, nella ricognizione dei primi passi delle nuove CM, considerare la dimensione finanziaria, chiedendosi in primo luogo se alla costituzione delle CM si sia accompagnato uno stanziamento di risorse adeguato alle funzioni del nuovo ente; ed in secondo luogo, indagando se le CM sono state in grado di attivarsi come attori autonomi nelle relazioni intergovernative. Da un lato, infatti, le CM sostengono la necessità di maggiori risorse in virtù dell'aumento delle competenze attribuite alla CM proprio dalla «Delrio» e dalle leggi regionali di riordino. Da un altro lato, il governo si richiama alla retorica dell'austerità (Hanretty e Profeti 2015) e di fatto usa lo strumento delle norme finanziarie per scaricare «verso il basso» gli oneri di contenimento della spesa pubblica, mettendo le CM nella difficile posizione di doversi costituire e iniziare a operare in un contesto di enorme incertezza.

In estrema sintesi, all'indomani della propria costituzione, le CM si sono trovate letteralmente a fare i conti con i tagli alla spesa corrente imposti dal governo per contribuire al risanamento dei conti pubblici, con i debiti in alcuni casi accumulati dalle precedenti amministrazioni provinciali, e con le possibili sanzioni legate al mancato rispetto degli obiettivi di bilancio stabiliti dal governo con Patto di

Stabilità Interno (PSI)<sup>6</sup>, un insieme di regole fiscali per il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali, definito annualmente durante l'approvazione della finanziaria.

Negli anni più recenti, il governo ha inoltre imposto ai livelli locali di concorrere al risanamento della finanza pubblica a patire dall'art. 6, comma 7 del decreto legge 95/12 (c.d. «Spending Review»). Subito dopo l'approvazione della legge «Delrio» sulla istituzione dei nuovi enti, la Legge di Stabilità per il 2015 (legge 190/2014) ha confermato questo orientamento del governo nazionale. Il comma 418, art. 1, di questa legge ha previsto che le CM e le province concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo di euro per l'anno 2015, di 2 miliardi di euro per l'anno 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2017. Le CM si sono dunque ritrovate ad avere minor capacità di spesa, a fronte di un prevedibile aumento delle loro funzioni.

Di fronte a questo forte vincolo, le CM hanno innanzitutto cercato di istituire una propria rappresentanza a livello istituzionale, con la costituzione all'interno di ANCI di un Coordinamento dei sindaci delle città metropolitane (portavoce Dario Nardella, sindaco di Firenze), smarcandosi quindi dalla trattativa, riguardante le risorse dell'ente provincia, portata avanti da UPI. È stato proprio il Coordinamento a giocare un ruolo esplicito e non mediato nella negoziazione con il governo, per diminuire l'entità dei tagli alla spesa e, allo stesso tempo, per annullare le sanzioni derivanti dal mancato rispetto delle regole sul PSI 2014 da parte degli ex enti provinciali. Questa negoziazione ha portato a ridimensionare la portata dei tagli alla spesa, il cui ammontare è stato definitivamente stabilito sia per il 2015 che per il 2016 attraverso le manovre finanziarie estive (cosiddetti «Decreti Enti Locali» 78/2015 e 113/16).

<sup>6</sup> Il Patto di Stabilità Interno (PSI), introdotto con legge 448/1998 (art. 28) al fine di ridurre l'indebitamento netto e contenere la spesa pubblica, viene disciplinato nel dettaglio annualmente. L'ultima Legge di Stabilità 2016 (legge 208/2015) ha sancito il cosiddetto «superamento del patto di stabilità», dando concretezza alla normativa in materia di pareggio di bilancio che impone il vincolo del saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali (art. 9 legge 243/2012, in riferimento all'art. 81 Cost., così come modificato dalla Legge costituzionale n. 1/2012). Tuttavia, la struttura del nuovo saldo finale di competenza mantiene una previsione centralizzata dell'obiettivo finanziario (simile al PSI) poiché ai fini del saldo non si considera né l'eventuale avanzo di amministrazione degli anni precedenti, né il Fondo Pluriennale Vincolato (ossia la copertura finanziaria di spese impegnate nell'esercizio in corso e imputate agli esercizi successivi).

TAB. 3. *Le risorse finanziarie delle CM, tagli di spesa e sfioramento del Patto di Stabilità Interno.*

	riduzione 2015 proposta *	riduzione 2015 definitiva **	variazione negoziata nel 2015	riduzione 2016 proposta ***	riduzione 2016 definitiva ****	variazione negoziata nel 2016	Sfioramento Patto 2014	Sfioramento Patto 2015
Bari	12.510.110	14.440.633	15%	39.663.449	14.440.633	-64%	n.d.	-18.604
Bologna	5.327.214	8.671.169	63%	23.516.906	8.671.169	-63%	-2.812	1.264
Firenze	25.955.895	21.830.174	-16%	30.869.914	21.830.174	-29%	1.175	-21.300
Genova	5.374.183	8.351.526	55%	17.259.895	8.351.526	-52%	-6.879	-18.485
Milano	18.155.450	27.698.487	53%	43.613.645	27.698.487	-36%	-60.026	-41.946
Napoli	66.067.588	46.413.946	-30%	113.626.627	46.413.946	-59%	410	-71.307
Reggio C.	7.310.433	9.119.811	25%	23.700.015	9.119.811	-62%	--	19
Roma	87.472.417	79.132.973	-10%	132.387.780	79.132.973	-40%	46.699	-101.110
Torino	21.213.774	27.941.102	32%	52.558.138	27.941.102	-47%	-39.866	-69.720
Venezia	9.537.009	10.494.060	10%	26.897.513	10.494.060	-61%	2.800	-25.927
Totale	258.924.073	254.093.882	-2%	504.093.882	254.093.882	-50%		

Note: \* Riduzione della spesa corrente proposta per l'anno 2015 in Conferenza stato-città ed autonomie locali del 31 marzo 2015. \*\* Riduzione della spesa corrente stabilita per l'anno 2015 nel DL 78/2015, Allegato, Tabella 2. \*\*\* Riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 prevista nel DL 113/2016. \*\*\*\* Riduzione della spesa corrente effettiva per l'anno 2016 corretta dal contributo definito in DL 113/16 ai sensi del comma 754 dell'art.1, legge 208/2015.

Fonte: Nostra elaborazione su dati di documenti legislativi, UPI e rassegne stampa.

Nel 2015, come mostra la tabella 3, il taglio di risorse inizialmente previsto è stato confermato nella somma complessiva ma ampiamente rinegoziato nei termini della sua distribuzione tra le diverse CM. Per il 2016, la Legge di Stabilità 2015, come si è precedentemente richiamato, prevedeva un raddoppiamento dell'ammontare di tagli per province e CM (legge 190/2014). Pertanto, a fronte di un'ipotesi iniziale di taglio – per le sole CM – di mezzo miliardo di euro, si sono previsti contributi compensativi nel Decreto enti locali 2016 (DL 113/2016, in applicazione di un dispositivo previsto dalla Legge di Stabilità 2016, legge 208/15) che hanno riportato i tagli del 2016 allo

stesso livello di quelli già operati nel 2015, annullando di fatto il raddoppiamento previsto dalla legge 190/2014. La tabella 3 offre un dettaglio della distribuzione dei tagli alla spesa per le diverse CM, mettendo in evidenza l'entità della riduzione inizialmente prevista dal governo e quella infine risultante dalla conclusione delle trattative condotte dalle CM attraverso ANCI sia per il 2015 che per il 2016.

La vicenda delle negoziazioni sui tagli alla spesa dimostra, da un lato, la capacità delle nuove CM di giocare un ruolo da attore nelle negoziazioni con gli altri livelli istituzionali e, dall'altro, la continua incertezza nella quale queste nuove istituzioni si trovano ad operare. Questa incertezza non dipende solo dai rapporti con lo stato (e dall'inserimento del tema da parte di questo nell'ambito dell'agenda di *austerità*) ma anche da quelli con le regioni, che definiscono una parte importante del fabbisogno e della disponibilità di risorse delle CM. Come illustrato nel contributo di Bolgherini *et al.* in questo simposio, sono infatti le regioni a determinare con le proprie leggi di riordino quali funzioni (tra nuove e ereditate) spettino alle CM, e quindi quali e quanti trasferimenti e quali e quanti oneri in termini di personale. Questo ulteriore elemento di complessità risulta ancora più importante se si pensa ai vincoli legati alle regole per il rispetto del PSI, che stabilisce anche per le città metropolitane un saldo-obiettivo tra entrate e spese, la cui entità è annualmente definita con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Lo sforamento del Patto di Stabilità è un tema particolarmente delicato sia per le CM che per tutti gli altri enti locali, perché da questo derivano una serie di sanzioni che penalizzano gli enti negli anni successivi. A tal proposito, le CM hanno sostenuto che la combinazione di aumento delle funzioni, diminuzione dei trasferimenti e contributo al contenimento della spesa porterebbero inevitabilmente le città metropolitane a non rispettare gli obiettivi stabiliti con il patto.

Su questo tema, la negoziazione con il governo ha portato inizialmente a ridimensionare l'entità delle sanzioni per gli sforamenti del PSI ereditati dalle precedenti province (riducendole in misura percentuale rispetto allo sforamento tra saldo obiettivo 2014 e saldo finanziario conseguito nello stesso anno). In seguito, ha portato le CM a chiedere una vera e propria abolizione delle sanzioni finanziarie previste in caso di sforamento del patto, sia attraverso il Coordinamento dei Sindaci in ANCI<sup>7</sup> che attraverso le dichiarazioni dei singoli sindaci metropolitani (come ad esempio nel caso di Appendino<sup>8</sup> nel

<sup>7</sup> *Città metropolitane a corto di risorse*, in «Il Sole 24 Ore», 9 maggio 2016.

<sup>8</sup> *Appendino al governo: Servizi a rischio se si tagliano i fondi*, in «La Stampa online», 28 Luglio 2016.



2016). La tesi, sostenuta dalle CM, dell'insufficienza di risorse rispetto alle funzioni assegnate, sembra essere confermata dalle prime stime elaborate a riguardo che mettono in luce la differenza tra le risorse disponibili, data l'entità dei tagli, e la spesa storica per le funzioni fondamentali loro attribuite (IRPET, 2016). Le richieste degli amministratori, confluite in ultimo negli emendamenti presentati da ANCI in fase di approvazione del «Decreto Enti Locali» (legge 113/16), sono state accolte solo parzialmente<sup>9</sup>, posticipando i nodi all'apertura della trattativa in vista della Legge di Stabilità 2017, ma soprattutto agli esiti del referendum sulla riforma costituzionale.

L'incertezza sul piano delle risorse si riflette anche sul funzionamento delle CM, con proroghe e ritardi nell'approvazione dei documenti di bilancio previsionale delle CM: il bilancio preventivo triennale 2016-2018 non risulta ancora approvato a Milano e a Roma; solo Bari, Bologna e Genova l'hanno approvato entro maggio 2016, le altre nell'estate del 2016.

#### Eredità, stasi e innovazione nelle politiche delle Città metropolitane

Nonostante queste iniziali incertezze, le CM hanno cominciato ad operare anche sulle politiche, con tempi e modalità diverse. In particolare, le nuove competenze in materia di pianificazione e di servizi pubblici potrebbero aver offerto un terreno di confronto tra l'ex capoluogo e i comuni della provincia, aprendo anche alla partecipazione di associazioni e gruppi di interesse. In questo contesto, è interessante osservare su quali temi si sono maggiormente attivati i diversi attori e se le CM più attive dal lato delle politiche sono anche quelle dove già erano stati sperimentati strumenti di pianificazione e programmazione a livello sovra-comunale, o ancora se vicende politiche come le elezioni amministrative nei comuni ex capoluogo abbiano influito sui processi decisionali.

In questa sezione si cercherà di rendere conto in maniera sintetica delle principali decisioni approvate, senza dare una vera e propria valutazione del rendimento istituzionale e dell'implementazione delle politiche, ma mostrando se e come le CM hanno cercato di giocare un ruolo attivo, mettendo anche in evidenza alcune differenze rispetto alle attività di policy delle precedenti province.

<sup>9</sup> *Ai nuovi sindaci un 'salvante' da 400 milioni, oggi in consiglio dei ministri*, in «Il Sole 24 Ore», 20 giugno 2016.

TAB. 4. *Le principali decisioni in materia di politiche pubbliche delle nuove CM a settembre 2016.*

	Piano strategico triennale	Piano territoriale generale	Organizzazione servizi pubblici	Mobilità	Lavori pubblici	Istruzione	Pari opportunità	Sviluppo economico	Digitalizzazione
Milano	A	P	A	D	A	A	NA	A	A
Torino	D	P	A	NA	A	A	P	A	A
Venezia	NA	P	NA	D	A	P	NA	NA	NA
Genova	D	P	A	P	A	A	NA	D	NA
Bologna	D	D	NA	D	A	A	A	D	A
Firenze	D	P	A	NA	A	A	P	A	NA
Napoli	NA	A	P	P	A	A	NA	NA	NA
Bari	D	P	P	P	A	A	A	A	A
Reggio C. <sup>a</sup>	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

*Legenda:* A = approvato, D = in discussione, P = precedente, NA = non in agenda.

*Note:* <sup>a</sup> L'ente è di recentissima costituzione. La maggior parte delle attività riportate sul sito istituzionale fanno riferimento ad adempimenti e conflitti di competenze con la Provincia di Reggio Calabria, tuttora (ottobre 2016) esistente.

*Fonte:* Nostra elaborazione su dati raccolti su: siti istituzionali Città Metropolitane; delibere di consiglio, comunicati stampa, sezione notizie; rassegna stampa principali quotidiani locali.

Per ogni città si sono censite le principali decisioni in tema di: a) pianificazione strategica e territoriale; b) organizzazione dei servizi pubblici locali (trasporti, rifiuti, acqua); c) altre competenze, in parte già delle ex province, come le opere pubbliche, l'istruzione, le pari opportunità, lo sviluppo economico e la digitalizzazione, nonché la eventuale partecipazione a bandi nazionali o europei.

La tabella 4 offre un quadro sinottico delle principali decisioni di policy, specificando se sono stati approvati nuovi atti di indirizzo o delibere, se sono in discussione o se le politiche sono governate

tramite precedenti atti degli organi provinciali. La tabella mostra, in primo luogo, che su alcune delle competenze come programmazione scolastica e lavori pubblici, le CM hanno sostanzialmente continuano a funzionare come le vecchie province, redigendo documenti di programmazione ed adeguandosi alle normative nazionali. Anche in tema di sviluppo economico e digitalizzazione, le CM più attive sono quelle dove l'esistenza di precedenti tavoli di confronto o di enti di raccolta dati ha costituito una base di partenza per nuove decisioni. In tema di pianificazione territoriale, le CM sono per lo più regolate dai precedenti piani provinciali. Anche sulle decisioni di pianificazione strategica e organizzazione integrata dei servizi pubblici, le CM più attive sono state quelle nelle quali erano già stati sperimentati dei percorsi di elaborazione di piani con il coinvolgimento di vari stakeholder. Di seguito, si commentano nel dettaglio le principali decisioni.

a) *La pianificazione strategica e territoriale.* Nelle intenzioni del legislatore nazionale, il rafforzamento delle città metropolitane passa per l'acquisizione di nuove competenze in tema di pianificazione strategica (per lo sviluppo di economia, cultura e società nel medio e lungo periodo), e di pianificazione territoriale di tipo generale (come estensione delle precedenti forme di pianificazione territoriale e di coordinamento provinciale). Solo la CM milanese ha approvato il suo Piano Strategico Triennale nella primavera del 2016<sup>10</sup>, a valle di un processo di elaborazione e partecipazione iniziato un anno prima. Nelle CM di Bologna, Firenze e Bari il processo è in corso, mentre a Torino è stato rallentato dalle elezioni amministrative nei comuni e dal conseguente rinnovo degli organi metropolitani. A Genova si è appena cominciato il lavoro nelle commissioni metropolitane<sup>11</sup>, mentre a Venezia, Napoli e Reggio Calabria l'elaborazione del piano non è partita. A Reggio Calabria la pianificazione strategica e territoriale è di fatto contesa tra la nuova città metropolitana nata a giugno del 2016 e la vecchia provincia, tutt'ora in funzione<sup>12</sup>, che già ad ottobre 2015 aveva avviato la redazione del Piano Strategico<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Si veda per l'approvazione definitiva la Delibera del Consiglio Metropolitanano n. 27 del 12 maggio 2016.

<sup>11</sup> News dal sito istituzionale della CM di Genova «Città metropolitana, via alla costruzione del piano strategico», 15 giugno 2016.

<sup>12</sup> Danilo Loria, *Città Metropolitana, Falcomatà: 'la vecchia Giunta deve andarsene'*, in «Stretto web news Sicilia e Calabria», [www.strettoweb.com](http://www.strettoweb.com), 16 agosto 2016.

<sup>13</sup> Comunicato stampa della Provincia di Reggio Calabria, «La provincia av-

Il processo che ha riguardato il Piano Strategico della CM milanese può essere preso ad esempio per tratteggiare i partecipanti ed i principali contenuti. Tutti i comuni, i rappresentanti delle diverse zone nella quale è organizzato il territorio metropolitano, una varietà di attori sociali come le associazioni di categoria di artigiani, imprenditori, agricoltori, sindacati e il terzo settore, sono stati coinvolti nel processo di elaborazione e di discussione<sup>14</sup>. Soprattutto per i comuni dell'*hinterland*, questo processo ha rappresentato l'occasione per promuovere dei passi in avanti verso la gestione dei servizi pubblici (soprattutto per i trasporti) e per rivedere gli interventi in materia di territorio e ambiente. La CM si è avvalsa anche del supporto tecnico-scientifico del Centro Studi per la Programmazione Intercomunale dell'area milanese (Centro PIM) e del Boston Consulting Group. Per quanto riguarda i contenuti del piano, le principali aree di intervento sono mobilità, semplificazione amministrativa, gestione associata dei servizi, rigenerazione urbana, parchi e innovazione. L'ampio spettro di temi toccati si ritrova anche nel caso della CM torinese, che sta lavorando su cinque linee strategiche: governance metropolitana, inclusione sociale e servizi pubblici, internazionalizzazione e marketing territoriale metropolitano, sostegno alle attività di impresa, promozione della cultura e della ricerca scientifica<sup>15</sup>.

In alcuni casi, il processo di pianificazione ha toccato anche il livello regionale. Il Piano Strategico Metropolitano «PSM 2.0» di Bologna, la cui progettazione era già partita nel 2013, si sviluppa a partire dall'intera generale quadro con la Regione Emilia Romagna e punta ad integrare sviluppo economico con welfare e gestione coordinata dei servizi pubblici. A Firenze, la CM ha ricercato la collaborazione con attori istituzionali, come l'università, la Camera di Commercio, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, avviando un processo di partecipazione nel quale la Regione Toscana gioca un ruolo importante. Dopo una prima collaborazione con il Formez nell'autunno del 2015, la CM di Bari ha approvato un documento di indirizzo condiviso da tutti i sindaci della CM, inserito all'interno del Documento Unico di Programmazione 2016- 2018. Al momento è in atto un processo di selezione delle molte proposte pervenute alla CM

via il piano strategico della città metropolitana di Reggio Calabria», 13 ottobre 2015.

<sup>14</sup> Comunicato stampa Città Metropolitana di Milano, «Verso il Piano Strategico. La Città metropolitana si confronta con gli stakeholder del territorio», 18 marzo 2016.

<sup>15</sup> Delibera del consiglio metropolitano di Torino n. 28392 del 10 novembre 2015.

e di apertura partecipazione dei cittadini, ma con tempi non ancora definiti<sup>16</sup>.

*b) L'organizzazione dei servizi pubblici locali: trasporti, mobilità, rifiuti e acqua.* L'altro tema sul quale le CM dovrebbero promuovere la collaborazione tra comuni è quello della organizzazione dei servizi pubblici locali in settori quali l'acqua, i rifiuti, ma anche i trasporti e la mobilità. Nel contesto attuale, le CM non solo possono assumere il ruolo di stazione unica appaltante per i lavori pubblici<sup>17</sup>, ma possono anche intervenire indirettamente nei diversi processi che portano, ad esempio, alla costituzione di agenzie di regolazione locale. Ad esempio, a Torino<sup>18</sup>, ma anche a Genova e Milano, si è discusso dell'estensione del perimetro degli ambiti per la gestione del servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti<sup>19</sup>. È in tema di trasporti e viabilità che le CM si sono dimostrate più attive: mentre nel bolognese il piano è ancora in fase di elaborazione<sup>20</sup>, il Piano Urbano di Mobilità Sostenibile<sup>21</sup> (PUMS) è stato approvato dalla CM milanese, che ha anche istituito la nuova Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale per il bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia (queste ultime non comprese nel perimetro istituzionale metropolitano)<sup>22</sup>; simile l'idea torinese della nuova Agenzia per la mobilità, un consorzio per l'esercizio in forma associata delle funzioni degli enti locali in mate-

<sup>16</sup> Osservatorio città Metropolitane, *Report sulla Città Metropolitana di Bari*, 28 settembre 2016, accesso dal sito <http://federalismi.it/>.

<sup>17</sup> Si prenda ad esempio il nuovo regolamento adottato dalla CM milanese, con Delibera del Consiglio Metropolitanano n. 20 del 4 giugno 2015.

<sup>18</sup> Osservatorio Città Metropolitane, *La città metropolitana di Torino verso il secondo mandato*, 28 settembre 2016, accesso dal sito <http://federalismi.it/>

<sup>19</sup> Comunicato Stampa Città Metropolitana di Milano, «Arriva l'ATO unico della Città metropolitana di Milano per la gestione del Sistema Idrico Integrato», 16 giugno 2016; news dal sito istituzionale della Città Metropolitana di Genova «Piano metropolitano rifiuti: sì dal Consiglio agli 8 bacini di gestione fino al 2020», 23 dicembre 2015; e «Acqua, sì dal Consiglio metropolitano al piano degli interventi e alla tariffa 2016-19», 29 giugno 2016.

<sup>20</sup> Comunicati stampa della Città Metropolitana di Bologna «Piano Urbano della Mobilità Sostenibile», 26 maggio 2016; «Approvate le Linee di Indirizzo del PUMS metro bo», 27 aprile 2016.

<sup>21</sup> Comunicato Stampa Città Metropolitana di Milano «Presentato ai Comuni il Piano Urbano di mobilità sostenibile milanese per rielaborarlo in una logica di area vasta», 9 aprile 2015.

<sup>22</sup> Comunicato Stampa Città Metropolitana di Milano «Città Metropolitana. Tavolo di lavoro per la costituzione dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale», 2 marzo 2016. Segue poi la costituzione dell'Agenzia con l'approvazione delle delibere n. 50 del 30 novembre 2015, e n. 7 del 17 marzo 2016.

ria di trasporto pubblico locale<sup>23</sup>. Negli altri casi, le iniziative per l'organizzazione dei servizi pubblici sono state per il momento meno incisive: ad esempio, la CM napoletana ha lavorato di concerto con la Regione Campania, lamentando però la mancanza di risorse adeguate alle necessità.

*c) Le altre politiche tra vecchie e nuove competenze:* opere pubbliche, scuola, pari opportunità, sviluppo economico e digitalizzazione della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda le competenze ereditate dalle ex province, le CM hanno continuato a svolgere gli adempimenti per la programmazione delle scuole e per lo svolgimento dei lavori pubblici, approvando quasi ovunque anche i piani triennali per le opere pubbliche, quelli per l'edilizia scolastica e quelli relativi alle norme anticorruzione. In alcuni casi (Bologna, Bari) si sono avviate politiche attive per le pari opportunità negli ambienti di lavoro e a tutela delle donne vittime di violenza. Le altre politiche in tema di welfare sono spesso guidate dalle regioni. Iniziative a promozione della digitalizzazione e della semplificazione amministrativa sono state avviate solo in alcune città come Milano, Bari o Torino, facendo anche affidamento sulle esistenti infrastrutture di conoscenza, come nel caso del CSI Piemonte. Le CM che hanno mantenuto e rinforzato competenze in materia di sviluppo economico, hanno rinnovato partenariati ed accordi di programma, oltre ad aver messo in campo azioni specifiche nel caso di crisi di aziendali, come ad esempio a Firenze, Torino e Genova. Infine, le CM che hanno mantenuto competenze su materie quali la cultura, la valorizzazione del patrimonio ambientale, la caccia e la pesca, hanno continuato le attività ereditate dalle vecchie province. In alcuni casi, si sono candidate a ricoprire ruoli specifici nell'ambito della legislazione regionale, come quello di area vasta con finalità turistiche nel caso bolognese. Infine, quasi tutte le città, con la significativa eccezione di Napoli, hanno partecipato al bando nazionale per il finanziamento di progetti di riqualificazione delle periferie (indetto con DPCM 25/5/2016). Le CM di Milano e di Firenze hanno esplicitamente collegato i progetti per la riqualificazione delle periferie al tema della gestione dell'emergenza migranti<sup>24</sup>. Nei bandi è stata fi-

<sup>23</sup> Deliberazione del Consiglio Metropolitan di Torino n. 23161 del 29/7/2015.

<sup>24</sup> Si considerino ad esempio i progetti della Città Metropolitana di Milano «Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza», e quello presentato dalla Città Metropolitana di Firenze.

nora molto attiva anche la CM di Venezia, con progetti in campo energetico e in campo ambientale.

Questa breve rassegna delle principali decisioni di policy ha messo in evidenza alcuni elementi di interesse. Il dato più significativo è la diversa capacità di esercitare le nuove funzioni in tema di pianificazione. I contesti più attivi sono stati quelli che hanno saputo far tesoro di precedenti esperienze a livello sovra-comunale. Sono peraltro i casi in cui è stato più evidente il coinvolgimento di gruppi di interesse e associazioni (come emerso nel milanese e nel bolognese, ma anche nel barese). In altri casi, il rapporto con la regione ha influenzato sia il tipo di politiche sulle quali attivarsi che le costellazioni di interessi da coinvolgere: i casi delle CM di Torino e Firenze possono esser portati ad esempio per le attività in tema di servizi sociali e pianificazione strategica, ma anche per le iniziative nel campo dei trasporti. Un simile atteggiamento ha avuto la CM di Genova nei confronti della Regione Liguria, soprattutto in materia di organizzazione del servizio idrico e di programmazione dei rifiuti. I contrasti con le rispettive regioni hanno peraltro spinto alcuni sindaci metropolitani ad un certo protagonismo, come nel caso dei contesti napoletano e calabrese. In definitiva, le esperienze del passato e il tipo di rapporto con la regione sembrano gli elementi che hanno maggiormente condizionato le prime politiche nelle CM, ancora in cerca di una identità.

#### 4. In attesa di che cosa? Considerazioni conclusive

Nelle pagine di questo articolo abbiamo presentato una ricognizione di quanto avvenuto in un biennio dall'istituzione delle città metropolitane ad opera della Legge «Delrio».

Lo abbiamo fatto guardando a quattro aspetti fondamentali: in primo luogo, osservando le CM come oggetto in costruzione, e quindi alla «Delrio» come a una policy in corso di attuazione: fasi e passaggi formali e sostanziali sono stati osservati nella loro cadenza temporale e nelle loro implicazioni fondamentali; in secondo luogo, concettualizzando le CM come spazi di politics e di policy, si è guardato:

- 1) al tipo di conflitti e strategie che si sono dispiegate nella costruzione degli organi (consigli e consiglieri delegati);
- 2) alle condizioni di accesso alle risorse economiche;
- 3) all'avvio di politiche pubbliche metropolitane.

Concludiamo con alcune considerazioni su quanto emerso dall'analisi.

In primo luogo, la costituzione delle CM si è caratterizzata – soprattutto se paragonata ai precedenti tentativi – per una straordinaria rapidità ed efficacia procedurale: fatti salvi i ritardi largamente preventivati e sostanzialmente superati di Reggio Calabria e Venezia, le CM sono entrate a regime e hanno iniziato a operare dal punto di vista formale in tempi rapidi. Questa rapidità è andata certamente a discapito di una più profonda maturazione dei conflitti e dei consensi politici: la ridefinizione dei confini territoriali è rimandata a data da destinarsi, la mediazione di conflitti politici e territoriali è in parte incorporata nei testi degli statuti e in parte rinviata alla composizione degli organi.

Proprio nella composizione degli organi, infatti, si riscontra un secondo ordine di fattori politici rilevanti. I consigli eletti da consiglieri comunali e sindaci si improntano largamente a una composizione politica destra-sinistra – con le eccezioni di due «listoni» trasversali e di un numero ridottissimo di liste territoriali sub-provinciali, come quella della Locride nella CM di Reggio Calabria – e a una composizione territoriale piuttosto uniforme – con poco più di un terzo dei seggi di tutti i consigli metropolitani assegnati a consiglieri comunali del capoluogo. D'altro canto, l'attribuzione da parte del sindaco metropolitano di deleghe in capo a consiglieri metropolitani diviene un fatto eminentemente politico sia nella tendenza ad accentrare le competenze su membri del partito (o eletti della lista) di maggioranza del sindaco – fino a formare delle vere e proprie «giunte» politiche; sia nella tendenza a redistribuire territorialmente le competenze, con un vicesindaco e una maggioranza di delegati provenienti da comuni «minori».

Sul fronte delle risorse, la nota dominante è sicuramente l'incertezza; coordinandosi in seno all'ANCI, le CM cercano e trovano un'interlocuzione col governo per negoziare riduzioni molto significative dei tagli previsti alle loro risorse di parte corrente; se da una parte questo denota un rilevante potere negoziale, dall'altra non libera gli enti metropolitani da una profonda incertezza e da una scarsissima autonomia. Sforamento degli obiettivi del PSI e ritardo nell'approvazione dei bilanci sono solo le conseguenze più visibili di questo stato di dipendenza e vulnerabilità.

Potrebbe quindi parere perfino sorprendente l'attivismo delle CM nel campo delle politiche che abbiamo riscontrato; con poche eccezioni, gli enti metropolitani sono attivi su una molteplicità di ambiti sia di eredità provinciale che più direttamente concernenti le nuove



competenze di area vasta. Importanti, dalla nostra ricostruzione, sembrano essere i processi già avviati dalle province e i rapporti con le regioni di appartenenza, fattori che a loro volta hanno influenzato le modalità e l'intensità del coinvolgimento degli stakeholder.

Tutto questo, in attesa di capire dai risultati referendari quale sarà il ruolo delle regioni – determinanti nel fornire un quadro funzionale e regolatorio – e delle province contermini – se saranno stabilmente sostituite dagli enti di area vasta o se con questi conviveranno; di sapere quindi quali saranno le funzioni, le competenze, le risorse con cui fare i conti; e quali saranno i canali di mediazione politica tra centro e periferia dentro i principali partiti e lungo i canali istituzionali. Senza garanzie, peraltro, che con l'esito del referendum si definiscano una volta per tutte le questioni principali, dato che all'alba delle nuove elezioni per i consigli metropolitani di ottobre 2016 le «coabitazioni» di Torino e Roma aprono scenari di nuova incertezza.

In conclusione, si deve ripartire da quanto notato in apertura, e cioè che la riforma «Delrio» si è collocata in maniera interlocutoria tra un approccio *top-down* sinottico e uno *bottom-up* incrementale. Nello spazio tra la fase di avvio sostanzialmente uniforme e cadenzata, e lo sviluppo di politics e policy metropolitane differenziate e autonome, quello che abbiamo descritto è un sistema ambiguo di relazioni che si snodano attorno all'incertezza delle risorse e del contesto normativo e politico di riferimento. In questo senso può allora non sorprendere che la contesa politica della «guerra di posizione» abbia preso il sopravvento laddove non ci sia stata un'eredità spendibile nelle politiche pubbliche.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bianchini S. (2015), *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 1, pp. 59-82.
- Bolgherini S. – Dallara C. (a cura di) (2016), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Il Mulino.
- Citroni G. – Lippi A. – Giannelli N. (2008), *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Citroni G. – Galanti T. – Profeti S. (2015), *Amministrare o governare? L'implementazione delle nuove città metropolitane tra politica e politiche*, in *La riallocazione delle competenze e del personale provinciale e i processi di costituzione delle città metropolitane. Una ricognizione sullo stato di attuazione della L. 56/2014*, Firenze, ANCI Toscana, pp. 57-106.
- Citroni G. – Galanti T. – Profeti S. (2016), *Quo Vadis Intermunicipalism? Italian Municipalities in the Storm*, relazione al convegno IPSA – 24th

- World Congress of Political Science, Poznan, 23-28 luglio 2016.
- Dente B. (1990), *Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type*, in «Governance», n. 1, pp. 55-74.
- Hanretty C. – Profeti S. (2015), *Introduzione. L'anno del rottamatore*, in *Politica in Italia. Edizione 2015*, Bologna, Il Mulino, pp. 37-58.
- Harrison J. – Hoyler M. (2014), *Governing the New Metropolis*, in «Urban Studies», n. 11, pp. 2249-2266.
- Heinelt H. – Kübler D. (a cura di) (2005), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Oxon / New York, Routledge.
- IRPET (2016), *Le risorse della città metropolitana. Dal quadro europeo alle proposte per il contesto italiano*, IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, Firenze.
- Janssen-Jansen L.B. – Hutton T.A. (2011), *Rethinking the Metropolis: Reconfiguring the Governance Structures of the Twenty-first-century City-region*, in «International Planning Studies», n. 3, pp. 201-215.
- Martinotti G. (a cura di) (1999), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino.
- Ostrom V. – Tiebout C.M. – Warren R. (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in «The American Political Science Review», n. 4, pp. 831-842.
- Profeti S. (2010), *Il potere locale tra politica e politiche*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Rotelli E. (1999), *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, pp. 299-327.
- Tortorella W. – Allulli M. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio.
- Vandelli L. (2014), *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in «Le Istituzioni del Federalismo», Numero speciale, pp. 213-238.
- Wollmann H. (2011), *Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality*, in «Croatian and Comparative Public Administration», n. 3, pp. 681-706.
- Wood R.C. (1961), *1400 Governments; The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Zanetto G. – Calzavara A. – Soriani S. (2013), *Linee del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta*, in «Economia e società regionale», n. 1, pp. 64-88.

GIULIO CITRONI è ricercatore presso l'Università della Calabria, dove insegna Scienza Politica. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Local Public Services in Italy: Still Fragmentation* (con A. Lippi e S. Profeti), in Wollmann H., Marcou G. and Koprivic I. (eds.) *Local Public Service in Europe*, Palgrave, London, 2016; *Dismissioni! E poi? Che fare delle ex-municipalizzate* (con M. Di Giulio), Milano, Guerini e Associati; *Representation through Corporatisation. Municipal Corporations in Italy as Arenas for Local Democracy* (con A. Lippi e S. Profeti), in «European Political Science Review», n. 3, 2015. Socio fondatore dell'associazione Sottosopra – Attivare democrazia. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali UNICAL – Ponte Bucci Cubo 0B – 87036 Rende (CS).

[e-mail: giulio.citroni@unical.it]

GIULIA FALCONE, laureata nella Facoltà di Scienze Politiche «Cesare Alfieri» dell'Università di Firenze, è referente in ANCI Toscana dell'Ufficio Studi e delle attività di assistenza ai comuni in materia di riordino territoriale e gestioni associate. Recentemente, ha pubblicato un capitolo sulla Legge «Delrio» nella «Guida per l'amministratore comunale» (curata da M. Falanga; Edk, 2014) e ha collaborato con IRPET, pubblicando un capitolo nel rapporto «La Finanza Locale in Toscana» e «Il sistema universitario toscano» (IRPET, 2010). INDIRIZZO: ANCI Toscana – Viale della Giovine Italia 17 – 50122 Firenze.

[e-mail: giulia.falcone@ancitoscana.it]

MARIA TULLIA GALANTI è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università di Milano. I suoi studi in tema di governo locale, utilities e leadership nelle politiche pubbliche sono stati pubblicati in «Rivista Italiana di Scienza Politica»; «Italian Political Science Review» e «Politica in Italia 2015» (curato da C. Hanretty e S. Profeti), «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche» (con F.N. Moro), *Utilities Policy* (con M. Di Giulio e F.N. Moro) e nella monografia *Sindaci e Manager nel Capitalismo Municipale*, Bologna, Il Mulino. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università di Milano – Via Conservatorio, 7 – 20122 Milano.

[e-mail: maria.galanti@unimi.it ]