

Il Corriere di Bologna del 13 agosto scorso ha dedicato il proprio fondo, a firma di Gilberto Capano, alla Città Metropolitana (C.M.), così come configurata nel disegno di legge del governo del 26 luglio, che definisce anche la sorte futura delle Province (P.), in attesa delle modifiche alla Costituzione che dovrebbero sancirne la scomparsa. L'articolo non è tenero con il disegno di legge, che viene giudicato d'incerta approvazione, destinato, se approvato, a “creare problemi invece di risolverli”, “confuso”, inadeguato a dare vita ad un “nuovo assetto istituzionale capace di guidare in modo forte e coerente un vasto territorio”, non in grado di “superare i campanilismi, i particolarismi istituzionali e le gelosie amministrative” (che sono, aggiungo io, le ragioni che hanno fin qui impedito la nascita delle C.M. a Bologna e nel resto del paese). Dopo aver rilevato che “la paura delle riforme vere ci fa immaginare la C.M. solo come un semplice aggregato di Comuni”, l'articolo conclude con un pressante invito al sindaco di Bologna ed alla Presidente della Provincia ad un coraggioso accordo per “presentare in tempi brevi una proposta seria ed innovativa al governo”, alternativa, vien da pensare, a quella contenuta nel disegno di legge governativo.

Ho letto con attenzione la relazione ed il testo dell'articolato del governo e, mentre concordo, come cercherò di argomentare nel seguito, con il giudizio negativo di Capano, ritengo del tutto inutile il suo appello finale: anche se il disegno di legge presenta alcuni margini di flessibilità (di cui si mena vanto), essi non sono tali da consentire modifiche sostanziali al percorso delineato dal testo e, soprattutto, ai suoi contenuti ed alla sua impostazione.

Cercherò di spiegarmi, premettendo che il tema (assetto delle istituzioni) non è di quelli che scaldano il cuore e che appassionano cittadini ed operatori economici, che stentano ad apprezzarne le ricadute sulla loro vita ed attività.

In estrema sintesi lo schema di disegno di legge recante “Disposizioni sulle C.M., sulle P. sulle Unioni e fusioni di comuni”, che fa seguito al disegno di legge costituzionale, anch'esso approvato dal governo, che toglie dignità costituzionale ai livelli istituzionali intermedi (C.M. e P.) ridotti ad enti di secondo grado, definisce il profilo delle 9 C.M. e di Roma metropolitana, fissando tempi e modalità per il loro decollo, ristrutturata (non sopprime) le Province, regola ed incentiva le Unioni e le fusioni dei Comuni.

Quindi si riconosce la necessità di un livello istituzionale intermedio tra Regione e Comune ma gli si toglie l'autorevolezza che discende dall'elezione diretta dei suoi organi, lo si rende espressione diretta dei Comuni, mentre per quanto riguarda le competenze e le funzioni esse sono esaltate ed accresciute (rispetto a quelle attuali delle P. da cui le C.M. discendono) mentre risultano ridimensionate quelle delle P. ordinarie, ridotte di fatto ad un' ulteriore forma di Unione di comuni.

Senza poter scendere nei dettagli vorrei provare ad esprimere alcune considerazioni critiche rispetto al testo di legge in esame, corroborando di fatto il giudizio negativo del Corriere di Bologna.

Comincio dalla C.M. Le ragioni per cui essa non è mai nata, possono essere ricondotte, a mio parere, da un lato all'antinomia istituzionale (anche a prescindere dal colore politico delle amministrazioni) tra Comune capoluogo (ente forte ma, ovviamente, non dotato di poteri di area vasta) e Provincia (ente a debole legittimazione popolare ma dotato di competenze significative e sovente sovraordinate a quelle comunali), dall'altro all'insofferenza da parte dei Comuni per vincoli e limitazioni alla loro autonomia, il che può essere compreso ma rappresenta un ostacolo rispetto all'adozione di politiche coerenti ed omogenee di area vasta.

Il disegno di legge, realisticamente, per consentire il decollo delle C.M., ha sciolto questi nodi ridimensionando il “peso” del livello intermedio e valorizzando pienamente i Comuni singoli od associati, ma questo avviene, a mio parere, non senza contraddizioni, come cercherò di argomentare.

Innanzitutto gli organi della C.M. Il Sindaco, che coincide con il Sindaco del comune capoluogo, concentra in sé il potere esecutivo, essendo coadiuvato da un Consiglio (formato dai sindaci dei Comuni più grandi e dai Presidenti delle Unioni, salva la possibilità, se lo Statuto farà questa scelta, di costituirlo con elezione a voto ponderato, tra i sindaci ed i consiglieri dei Comuni). Questo Consiglio (che ha funzioni prevalentemente esecutive, anche se approva atti importanti quali regolamenti, piani e programmi) viene definito “organo d'indirizzo dell'ente”, espressione che normalmente viene attribuita all'organismo consiliare (che nella C.M. coincide con la Conferenza dei sindaci). Se esaminiamo poi le competenze della C.M. come elencate all'art.9, notiamo che esse sono assai incisive e pregnanti in quanto comprendono

tutte quelle della Provincia nonché altre “funzioni fondamentali”. Non le sto ad elencare tutte per brevità. Segnalo comunque la “perla” rappresentata dalla “adozione annuale (sic) del piano strategico del territorio metropolitano.....” e sottolineo il ripetersi di espressioni come “atto d'indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni dei comuni”, “fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area”, “assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano”. Dall'insieme delle funzioni della C.M. emerge insomma il profilo di un ente che dovrebbe svolgere non solo funzioni di generico coordinamento tra i Comuni e le Unioni (il coordinamento peraltro funziona solo se c'è disponibilità a lasciarsi coordinare) ma di indirizzo sovraordinato al livello comunale. Come questo possa realizzarsi da parte di un ente di secondo grado, espressione degli stessi soggetti istituzionali che da esso dovrebbero ricevere indirizzi, vincoli e prescrizioni, ed amministrato dagli stessi amministratori comunali, per me resta un mistero. Vedo assai forte il rischio di “conflitti d'interesse” che condizionino pesantemente l'efficacia delle politiche della C.M. Sarà pur vero che tutti i sindaci, consiglieri comunali e presidenti delle Unioni che saranno sindaci metropolitani o membri del consiglio metropolitano o della conferenza dei sindaci non percepiranno per tali incarichi alcun emolumento (lodevole esempio di contenimento della spesa pubblica) ma a me preoccupa di più la effettiva possibilità da parte di amministratori già fortemente impegnati nel proprio comune e magari anche nell'Unione di dedicare il tempo e l'impegno necessari a questo ruolo aggiuntivo (e non trascurabile) di sindaco metropolitano o membro del consiglio o della conferenza metropolitana.

Ultime due annotazioni sulle C.M.

Il disegno di legge prevede la possibilità dei comuni di una provincia di non aderire alla C.M., ma le condizioni sono tali (un terzo dei comuni e della popolazione provinciale, territori contermini) che non penso si verificheranno, almeno a Bologna.

E' prevista la possibilità, ma solo dopo il 2017, di passare ad una C.M. i cui organi siano eletti a suffragio universale (come avviene attualmente per la P.). Contestualmente però il comune capoluogo dovrebbe scindersi in comuni minori ed il tutto dovrebbe essere sanzionato da un referendum. Questa sarebbe la soluzione che scioglie l'antinomia alla quale ho fatto

cenno all'inizio, togliendo di mezzo non l'ente intermedio (che risulterebbe anzi valorizzato) ma il comune capoluogo. E questa, lo dico sommessamente, sarebbe anche la condizione per assicurare alla C.M. un profilo adeguato alle necessità, ma non è chi non veda quanto questa prospettiva sia altamente improbabile.

Veniamo ora alle P. che non si trasformano in C.M. Gli organi sono gli stessi delle C.M. (salvo che non c'è un Sindaco ma un Presidente e la Conferenza dei sindaci viene denominata Assemblea dei sindaci) e medesime le funzioni degli organi stessi. Il Presidente viene eletto dai sindaci ed è uno di essi, mentre il Consiglio ha la stessa composizione di quello delle C.M. salvo, come per esse, che lo statuto non opti per un sistema elettivo riservato ai sindaci (come elettorato attivo e passivo). Le cose cambiano per quanto riguarda le competenze. Le nuove P. avranno soltanto alcune, peraltro significative, funzioni di area vasta (pianificazione territoriale, tutela ambientale, programmazione della rete scolastica, pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali), mentre le altre funzioni ad esse fin qui conferite dallo Stato e dalle Regioni saranno trasferite ai Comuni od alle Unioni dei Comuni. Il disegno di legge stabilisce una tempistica piuttosto accelerata per questi adempimenti che in realtà sono assai complessi in quanto il trasferimento di funzioni da un ente all'altro, con relative risorse umane e finanziarie non è per niente semplice.

E' per questo motivo che l'ottimismo di cui fa sfoggio la relazione che accompagna lo schema legislativo mi sembra azzardato e di maniera. Si sottolineano gli aspetti di flessibilità del progetto, che presentano peraltro il rischio di un sistema istituzionale frammentato ed a macchia di leopardo, destinato a comunicare incertezza ai cittadini ed alle imprese. Se ne sostiene il carattere innovativo e di semplificazione (non pare proprio ad una lettura attenta). Si enfatizzano i risparmi dei costi della politica (tutti gli incarichi del livello intermedio saranno, come si è detto, svolti a titolo gratuito) e si prevedono ulteriori risparmi derivanti da economie di scala nella gestione comune di servizi da parte delle Unioni e fusioni di comuni, trascurando i costi e gli inevitabili disservizi connessi al trasferimento di funzioni tra gli enti.

Nella relazione di Analisi d'impatto della regolamentazione, dopo aver

messo in evidenza i vantaggi del nuovo assetto istituzionale, si dichiara apoditticamente che “non si ravvisano svantaggi”. Inoltre non sono previsti meccanismi di revisione del nuovo sistema.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge si riconosce la necessità di una revisione (e di una riduzione) “di tutti gl' innumerevoli livelli intermedi di gestione di funzioni statali, regionali e spesso anche comunali che caratterizzano la realtà italiana”. Così come “si rende indispensabile una nuova e finalmente moderna disciplina dei servizi pubblici locali e delle società a partecipazione pubblica locale”. Ma tutto questo è rinviato a tempo indeterminato.

Infine un'ultima notazione che riguarda la soluzione davvero originale trovata per la C.M. di Roma capitale. Mentre per le altre 9 metropoli è stato definito l'assetto in precedenza descritto, fondato sulla coincidenza (a meno d' improbabili defezioni) del territorio metropolitano con quello della P., nel caso di Roma si parte dalla coincidenza del territorio metropolitano con quello del comune, a meno di un'adesione alla C.M. da parte di comuni contermini attraverso un “originale meccanismo di possibile allargamento del territorio”. La motivazione che se ne dà fa riferimento ad una (non argomentata) specificità di questo ente e al fatto (anch'esso tutto da dimostrare) che i territori confinanti con la capitale sarebbero “pressochè tutti non caratterizzati specificatamente da una realtà di integrazione con Roma”.

Con il curioso risultato, dico io, che in caso di non adesione di comuni contermini alla C.M. capitolina, avremmo da un lato una P. residuale a forma di ciambella col buco e dall'altro che il sindaco della capitale ed il suo consiglio comunale verrebbero a coincidere con il sindaco e con il consiglio metropolitano, con curiose conseguenze di “schizofrenia istituzionale”.

Paolo Natali