

La Città metropolitana di Bologna a quattro anni dalla sua istituzione. Un'analisi sul campo

Marcello Mirfakhbraie

«È delle città come dei sogni: tutto l'immaginabile può essere sognato ma anche il sogno più inatteso è un rebus che nasconde un desiderio oppure il suo rovescio, una paura [...]».

I. CALVINO, *Le città invisibili*, Milano, 1993

Sommario 1. Premessa – 2. Il quadro normativo di riferimento – 3. Un'alba nuova – 4. Regione, Città metropolitana e Unioni: muri da abbattere, ponti da ricostruire – 5. L'attuazione "bolognese" della legge 56/14 – 6. Dal rafforzamento delle Unioni al consolidamento dell'area metropolitana – 7. Conclusioni

1. Premessa

Il presente lavoro pone in evidenza le peculiarità della Città metropolitana di Bologna (d'ora in poi CM di Bologna), con riferimento ai rapporti e alle relazioni istituzionali con i Comuni e con le loro Unioni. L'approccio che si utilizzerà sarà strettamente pratico, frutto di una diretta esperienza di chi scrive all'interno dell'Amministrazione. Non ci si soffermerà, dunque, su considerazioni già ampiamente svolte da autorevole dottrina sulla natura di ente di secondo livello, sull'*iter* di formazione dello Statuto o sulla fase di passaggio dalla preesistente Provincia. Obiettivo dell'approfondimento è fornire un insieme di informazioni sullo stato dell'arte dell'amministrazione metropolitana bolognese, a quasi sei anni dall'adozione della legge 56/2014. In tal modo si intende arricchire il bagaglio di conoscenze sul funzionamento degli enti territoriali, offrendo altresì alcuni spunti critici trasversali che possano rafforzare le forme associative intermunicipali e le Città metropolitane nella loro "singolarità", ma anche favorire il potenziamento delle relazioni tra tali enti.

2. Il quadro normativo di riferimento

Le Città metropolitane hanno fatto ingresso nell'ordinamento giuridico italiano con l'entrata in vigore della legge 142/1990¹ ma – e i fatti sono noti² – solo nel 2014 il legislatore ha individuato un termine perentorio e definitivo per la loro concreta istituzione. La legge 56/2014, cd. Delrio, si affianca quindi al decreto legislativo 267/2000 (Testo unico sull'ordinamento degli Enti locali) quale fonte normativa primaria in materia di Enti locali.

Va riconosciuto che la legge in esame ha avuto il pregio di dare attuazione al portato costituzionale di cui all'art. 114, peraltro anche in modo parzialmente innovativo³. Il provvedimento, cioè, già dalla rubrica («Disposizioni in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza») tiene conto dell'intelaiatura istituzionale che connota il nostro sistema, soprattutto a partire dalla fine degli anni Novanta, in cui si è aperta una stagione particolarmente fertile per gli Enti locali⁴ e per gli incentivi a favore dell'esercizio associato di funzioni⁵.

La legge individua un contenuto minimo, essenziale, per gli Statuti dei nuovi enti metropolitani e lascia piena autonomia all'organo consiliare, che può plasmarne il testo sulla base delle peculiarità del singolo conte-

(1) Per un'analisi completa sul provvedimento si rimanda a L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990*, n. 142, III ed., Rimini, 2000, 284.

(2) G. DELRIO in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni*, con la collaborazione di P. BARBERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI, Rimini, 2014, 5. L'A. afferma esplicitamente che il provvedimento era atteso da trent'anni.

(3) In argomento L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *questa Rivista*, n. speciale 2014.

(4) Si veda L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990*, n. 142, cit.

(5) In argomento, *ex multis*, S. BOLGHERINI, *Navigando a vista*, Bologna, 2015; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012; C. PENNACCHIETTI, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *federalismi.it*, 20, 2013; M. DE DONNO, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015.

sto territoriale; questa caratteristica – secondo la dottrina più autorevole – conferisce un valore “costituente” agli Statuti metropolitani⁶. Dalle disposizioni dettate dal comma 19 al comma 29 emerge poi nitidamente la natura di ente di secondo livello della Cm, con particolare attenzione alle modalità di elezione dei membri del Consiglio metropolitano. Di non poco conto, inoltre, sono le norme che ammettono l’elezione diretta dei componenti degli organi di governo, previo “spacchettamento” del territorio del Comune capoluogo in più Municipi.

Le Città metropolitane sono concepite dal legislatore come enti di area vasta la cui azione è intimamente connessa a quella dei Comuni e delle loro Unioni: sotto questo profilo, cioè, gli enti metropolitani sono una vera e propria federazione di autonomie locali⁷. A tal proposito è bene soffermarsi sul comma 11 dell’art. 1 della legge Delrio. La norma regola i rapporti tra le Cm, i Comuni e le Unioni e prevede forme di avvalimento unilaterale o bilaterale delle strutture dei predetti enti, previa stipulazione di convenzioni che disciplinano la gestione delle risorse economiche, umane e strumentali. Il comma introduce anche la facoltà di istituire zone omogenee, ovvero aree connotate da specifiche caratteristiche territoriali, funzioni e organismi di coordinamento collegati agli organi della Cm. Questa disposizione affronta la forte frammentazione comunale esistente in alcuni territori e, attraverso la costituzione di tali zone, il legislatore cerca di accorciare le distanze tra i numerosi (e piccoli) Municipi e gli enti di area vasta. Con l’istituto in parola, in altri termini, il *policy maker* asseconda la natura federativa delle Città metropolitane e consente la più efficace partecipazione dei Comuni alle scelte di governo di area vasta. Ciò è vero, ad esempio, per le aree metropolitane di Torino e Milano, contraddistinte da un numero assai elevato di Enti locali: 312 nel primo caso e 134 nel secondo. Gli Statuti dei due enti prescrivono infatti l’istituzione delle citate zone omogenee, con l’obiettivo di promuovere decisioni condivise dai Comuni. Se da un lato la Cm di Milano stabilisce le modalità per la loro costituzione, nonché al-

(6) Così, testualmente, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015, p. 130.

(7) Ciò emerge, ad esempio, dai preamboli degli Statuti della Città metropolitana di Milano e Bologna.

cune funzioni di base⁸, quella di Torino detta norme maggiormente peculiari. Fermo l'*iter* istitutivo, assimilabile a quello milanese, ogni zona omogenea della CM di Torino è governata da una Assemblea di Sindaci, la quale elegge un portavoce. L'insieme dei portavoce si riunisce nel c.d. Collegio, a mente dell'art. 27, comma 5, dello Statuto. Tale organismo raccorda le zone omogenee e la Città metropolitana e, sotto questo aspetto, si presenta affine all'Ufficio di Presidenza della CM di Bologna, di cui si dirà *infra*⁹. Lo Statuto torinese disciplina inoltre forme di decentramento amministrativo dal livello metropolitano a quello locale, passando per le zone omogenee (e per le Unioni di Comuni).

Merita qualche cenno, inoltre, la CM di Firenze.

L'ente valorizza il rapporto con i Quartieri della città capoluogo, i cui Presidenti sono invitati permanenti, ma senza diritto di voto, ai lavori della Conferenza metropolitana, ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello Statuto. Sempre i Quartieri possono anche stipulare convenzioni con l'ente metropolitano – al pari, questa volta, delle Unioni o dei singoli Comuni – ex art. 20, comma 1, dello Statuto. Avendo riguardo al panorama degli Statuti metropolitani, le disposizioni fiorentine paiono singolari rispetto ad altre proprio per il ruolo attribuito ai Quartieri. Tuttavia, come nel caso di Bologna, nulla è detto in punto di zone omogenee¹⁰.

In conclusione, la legge Delrio ha introdotto disposizioni nuove (e attese) per il sistema delle autonomie locali, con l'obiettivo di semplificare l'azione amministrativa e lanciare definitivamente lo sviluppo di aree del Paese ritenute strategiche. Senza dubbio meritano apprezzamento le numerose previsioni che favoriscono e promuovono le collaborazio-

(8) Ad esempio, l'attività delle zone omogenee milanesi è disciplinata da apposito regolamento e le stesse zone devono essere sentite in via obbligatoria per il rilascio di pareri sugli atti deliberativi consiliari. Inoltre, esse possono stipulare convenzioni con zone omogenee limitrofe.

(9) Il Collegio dei portavoce è un organismo assai snello, che definisce da sé le modalità con cui opera, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per il funzionamento dell'Assemblea delle zone omogenee e del Collegio dei portavoce. Inoltre – diversamente dall'Ufficio di Presidenza bolognese – è composto dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla zona omogenea e non dai Presidenti delle Unioni (si veda anche nota n. 29).

(10) Occorre osservare comunque che la maggior parte degli Statuti metropolitani (Genova, Napoli, Roma, Bari e Reggio Calabria) dettano disposizioni in tema di zone omogenee.

ni istituzionali tra gli Enti locali e l'esercizio associato di funzioni¹¹. Tuttavia – a parere di chi scrive – residuano alcune perplessità in ordine all'eliminazione degli organi esecutivi di Province e CM, all'esercizio del tutto gratuito degli incarichi pubblici in tali enti – e nelle Unioni di Comuni – nonché al cumulo di cariche in capo agli amministratori locali, che talvolta mal si concilia con il perseguimento del pubblico interesse. Ma vi è di più. Colpisce che il legislatore non abbia previsto le conseguenze che si manifestano quando le elezioni dei Comuni dell'area metropolitana e quelle del Comune capoluogo non coincidono, potendo anche causare uno scioglimento dell'organo consiliare ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 4), del decreto legislativo 267/2000¹².

3. Un'alba nuova

Nel dar conto del punto di arrivo, ovverosia di come la CM di Bologna interpreti oggi il proprio ruolo di ente federato di Unioni e Comuni, come attribuitole *ex lege*, occorre segnalare che il percorso non è stato lineare. La fase maggiormente delicata si è verificata con la trasformazione dell'ente, tra il 2014 e il 2015. Raccolte le testimonianze di un congruo numero di dirigenti e dipendenti, emerge come la soppressione della Provincia abbia dato luogo a un clima particolarmente teso. Infatti, una cospicua quota di personale è stata trasferita in capo alla Regione¹³; inoltre si è verificata una netta diminuzione di risorse eco-

(11) La dottrina, sul punto, è assai feconda. A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo si rimanda a: A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano, 2015; G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale – Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014.

(12) Il riferimento è alla riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti. Può accadere, infatti, che il Consiglio metropolitano resti composto esclusivamente da membri espressione del Comune capoluogo, inferiori alla metà nel numero legale previsto dalla legge, poiché la maggioranza dei restanti Consiglieri possono *medio tempore* essere decaduti per intervenuta perdita della carica comunale e non si sia verificata una rielezione a livello comunale, come richiede l'art. 1, comma 39, legge 56/14. Tale ipotesi può manifestarsi ove in numerosi Comuni dell'area vasta – escluso quello capoluogo – siano indette consultazioni elettorali.

(13) Sul punto si rimanda agli atti del Sindaco metropolitano 407/2015 e 72/2016, con cui è stato approvato il nuovo assetto organizzativo della macrostruttura della Città metropolitana in se-

nomiche – regionali e statali – a seguito della riallocazione a livello regionale di alcune funzioni amministrative precedentemente esercitate dalla Provincia.

All'indomani di questi cambiamenti, l'ente è risorto dalle proprie ceneri grazie a diversi interventi messi in campo, i cui frutti si colgono in parte solo oggi, a distanza di qualche anno. È opportuno citare alcune di queste azioni, a testimonianza del processo di crescita che sta connotando l'amministrazione metropolitana bolognese.

Per la prima volta dalla nascita dell'ente, sono stati approvati bilancio di previsione e documento unico di programmazione (c.d. DUP) che dimostrano segnali di ripresa e – ci si spinge ad affermare – rinascita, più che positivi. Fondamentali, ad esempio, si sono rivelati i 107 milioni di euro del Fondo per lo sviluppo e la coesione assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica nell'agosto 2017, volti a sostenere mobilità, infrastrutture, edilizia scolastica e sviluppo dell'Appennino. A questi si aggiungono i fondi della Banca europea degli investimenti, per un totale di 20 milioni di euro, che rendono possibili importanti investimenti per l'edilizia scolastica relativamente al triennio 2018-2020.

Il bilancio di previsione 2018/2020, inoltre, è stato oggetto di variazioni urgenti per iscrivere ulteriori risorse straordinarie¹⁴ a favore della manutenzione delle strade: 2.172.434 euro per il 2018 e 5.431.086 euro per gli anni 2019/2023, tutte assegnate dal Governo. Parallelamente, la Regione Emilia-Romagna ha liquidato 1 milione di euro alla CM da destinare al risanamento di frane, smottamenti e messa in sicurezza di diverse strade dell'Appennino.

Nella direzione di rinascita e potenziamento – ma anche e soprattutto coerentemente con il ruolo di ente quale “casa” delle forme associative intermunicipali – va anche la scelta, deliberata dal Consiglio metropolitano¹⁵, di partecipare ad un progetto promosso da ANCI e dal Diparti-

guito all'entrata in vigore della legge Delrio.

(14) Non iscrivibili in fase di approvazione del bilancio poiché rese disponibili dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 2 maggio 2018.

(15) Deliberazione consiliare 62/17.

mento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, noto come “Metropoli strategiche”.

Il percorso è finanziato dai fondi europei, ammontanti a 36 milioni di euro, e già il titolo è assai evocativo. L'obiettivo primario perseguito, infatti, è accompagnare le quattordici CM italiane nel processo di innovazione avviato all'indomani dell'entrata in vigore della legge Delrio, dotandole degli strumenti necessari per compiere concretamente un “salto di livello”.

Grazie ai predetti fondi europei, infatti, l'Associazione dei Comuni ha costruito un percorso che mette a sistema esperienze, competenze, professionalità e formazione. Tra i molteplici aspetti positivi del progetto, la possibilità di raffronto e scambio con le altre CM risulta oltremodo significativa. Nel corso di *meeting* nazionali, infatti, i rappresentanti di tutti gli enti lavorano in gruppi tematici e possono così mettere in discussione le proprie buone pratiche all'interno di un confronto dialettico.

“Metropoli strategiche” si articola in tre azioni¹⁶. Ai fini della presente analisi, tuttavia, risulta pregnante la terza, relativa alla gestione associata di funzioni e servizi. Con riferimento ad essa si è svolto un percorso di coinvolgimento e discussione con le sette forme associative intercomunali bolognesi, che la CM ha incontrato in momenti *ad hoc*. Agli incontri hanno partecipato, oltre ai rappresentanti della CM, anche i Presidenti delle Unioni – spesso accompagnati dalle proprie Giunte – e i Segretari generali: l'intento è stato fotografare lo stato dell'arte di ogni Unione, con l'ausilio di un questionario di analisi differenziato. In seguito, sulla scorta dei risultati conseguiti, è stato redatto un *report* di analisi che individua gli aspetti su cui occorre intervenire per consolidare la *governance* degli enti sovracomunali. Nonostante spiccate diversità territoriali, culturali, organizzative e di prassi amministrative, è emerso in linea generale che tutte le Unioni richiedono un supporto da parte della CM su temi specifici, nonché un dialogo maggiormente costruttivo con la Regione Emilia-Romagna.

Gli incontri di cui sopra, infatti, si sono svolti poco dopo l'adozione del nuovo Programma regionale di riordino territoriale 2018/2020 (d'ora in

(16) Le altre due attengono alla semplificazione amministrativa e al monitoraggio dei Piani strategici Metropolitani. Per ognuna delle tre azioni, comunque, i Settori competenti hanno redatto una proposta di sperimentazione, che verrà implementata con l'affiancamento di Anci.

poi PRT). Alla luce delle disposizioni di quest'ultimo Programma, diverse e più stringenti rispetto alle edizioni passate, è indispensabile compiere due ordini di azioni. In primo luogo la CM deve rafforzare la propria capacità di affiancamento alle Unioni, rivedendo alcuni *iter* procedurali e decisionali sperimentati nel corso di questi anni, anche alla luce di quanto emerso dagli incontri con le forme associative. Ad esempio, i Presidenti delle Unioni hanno fatto notare che, con riferimento al livello metropolitano, occorre maggiore integrazione tra le risultanze delle istruttorie adottate dagli organi tecnici e gli orientamenti e le deliberazioni assunti da quelli politici. Inoltre gli amministratori locali hanno manifestato l'esigenza di essere informati con maggiore anticipo circa la possibilità di partecipare a progetti, bandi e finanziamenti, in quanto intendono confrontarsi con i colleghi e con i tecnici per riflettere sulle potenzialità a favore del territorio. Da ultimo, si richiede maggiore collaborazione da parte della CM per quanto attiene ai servizi a c.d. gestione diretta (manutenzione stradale, edilizia scolastica, ecc.).

In secondo luogo sono maturi i tempi per aprire una discussione istituzionale con la Regione Emilia-Romagna e riconoscere in via definitiva un ruolo chiave all'ente metropolitano per ciò che attiene i rapporti e le collaborazioni istituzionali con le autonomie locali. La CM, infatti, risulta dirimente e funzionale per farsi portatrice delle esigenze delle Unioni – in forma unificata – verso la Regione. Sotto questo profilo, dunque, ne deriva la necessità che la Regione consulti la Città metropolitana¹⁷ – ad esempio con un parere obbligatorio ma non vincolante – ogniqualvolta rimette mano ai criteri del PRT e, ancor più in generale, quando sia in procinto di modificare la legislazione in materia di enti associativi.

4. Regione, Città metropolitana e Unioni: muri da abbattere, ponti da ricostruire

Al fine di dettare una disciplina regionale di applicazione della c.d. legge Delrio, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta con la legge regionale 13/2015. Il provvedimento pone le basi per il riconoscimento di un ruolo particolare della CM di Bologna rispetto alle restanti Province.

(17) E, negli altri casi, le Province.

Tale ruolo si sostanzia nella «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano»¹⁸ ovvero principalmente, all'atto pratico, nell'adozione del Piano strategico metropolitano (PSM) quale documento di indirizzo con valenza prescrittiva per tutti i Comuni e per le loro forme associative¹⁹.

Il provvedimento regionale non pare – sia consentito – portatore di grandi novità, in quanto si limita a richiamare i contenuti della legge 56/2014 e a specificare le competenze del nuovo ente metropolitano.

Risulta invece di maggiore pregnanza il rinvio all'Intesa generale quadro, operato dall'art. 5 della citata legge regionale. L'Intesa, sottoscritta il 13 gennaio 2016 dal Presidente della Regione e dal Sindaco metropolitano, si connota per essere un documento politico-amministrativo dagli apprezzabili intenti e si apre con il solenne riconoscimento del ruolo istituzionale differenziato della CM bolognese. L'articolato che segue, poi, ricalca le funzioni fondamentali “proprie” delle amministrazioni metropolitane²⁰. Si staglia *in primis* l'art. 2, comma 1, che disciplina la funzione di pianificazione strategica quale competenza “madre” del nuovo ente. In questo senso la CM è legittimata ad esercitare un ruolo di guida nei confronti delle Unioni e dei singoli Comuni circa l'evoluzione strategica di tutto il territorio, previsione peraltro contenuta nello Statuto metropolitano all'art. 12. L'Intesa, inoltre, stabilisce che con la piani-

(18) Parole mutuare dall'art. 5, legge regionale 13/2015.

(19) Il PSM viene definito come «[...] un nuovo strumento di pianificazione che la legge Delrio assegna alle Città metropolitane, un atto di alta amministrazione prioritario rispetto a ogni atto della Città metropolitana e delle amministrazioni locali [...]» da <http://psm.bologna.it/Engine/RAServePG.php/P/33061PSM0300>. Si rimanda, *ex multis*, a L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, cit.; D. DONATI, *La legge 56/2014 e il piano strategico metropolitano come atto di indirizzo*, intervento al webinar organizzato da FormezPA il 15 ottobre 2015, nell'ambito del progetto “Verso la costituzione delle aree metropolitane e la riorganizzazione delle Province” e a *Rinascimento metropolitano. Verso il Piano Strategico Metropolitano*, redatto dal Comitato scientifico del Piano Strategico della Città metropolitana di Firenze e reperibile al link: http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/doc/1_Rinascimento%20Metropolitano-Verso%20il%20Piano%20strategico%20Metropolitano.pdf. Il PSM della CM di Bologna è stato approvato in via definitiva dal Consiglio metropolitano con deliberazione 34/2018.

(20) Ulteriori rispetto a quelle attribuite alle “nuove” Province. Si veda l'art. 1, comma 44, legge 56/2014.

ficazione strategica vengano messe in campo le azioni necessarie perché la CM adempia al proprio ruolo di *hub* regionale, divenendo un territorio che è fitta trama di rapporti istituzionali (e non solo) sinergici²¹. La funzione di pianificazione strategica deve inoltre leggersi intimamente connessa a quella di pianificazione territoriale e urbanistica: in questo senso, cioè, il PSM acquista una doppia legittimazione. Non è solo un atto di indirizzo e programmazione previsto dalla legge, ma è altresì un documento cui devono conformarsi, a cascata, tutti gli atti di pianificazione metropolitana, allo scopo di semplificare e coordinare i processi di programmazione.

L'Intesa continua prendendo in considerazione i temi della mobilità, trasporti e infrastrutture metropolitane, nonché dello sviluppo economico e sociale. Degno di nota risulta, in chiusura, l'art. 6 sull'informaticizzazione e digitalizzazione: in tal ambito viene riconosciuta la funzione di promozione e coordinamento sempre a favore dei Comuni e loro Unioni, con l'obiettivo di armonizzare e omogeneizzare gli interventi tecnologici. Sulla scorta di ciò, infatti, l'ente metropolitano gestisce ed eroga servizi tecnologici nei confronti delle autonomie minori, dando pieno significato ai principi di sussidiarietà, economicità ed efficienza.

L'Intesa è stata oggetto di una prima verifica nel corso del mese di luglio 2018. CM, Regione e sindacati hanno infatti siglato un nuovo accordo per rilanciare l'azione di *governance* istituzionale congiunta, con l'obiettivo, tra gli altri, di rafforzare il ruolo delle Unioni all'interno della CM, incrementare il numero di conferimenti e prevedere meccanismi penalizzanti il recesso delle autonomie dalle forme associative. Infine, viene sentita come prioritaria l'esigenza di monitorare annualmente il processo di riordino.

Chi scrive è convinto che si debba individuare una modalità (o un luogo) di confronto dialettico²² tra CM e Regione Emilia-Romagna. Da que-

(21) In questo senso si esprimono peraltro tutti i principali documenti di programmazione dell'Ente. *Ex plurimis* il DUP e il PEG (Piano esecutivo di gestione), che definiscono la CM di Bologna la «casa delle Unioni e dei Comuni».

(22) Di persistente debolezza degli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo parla E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Rivista*

sto punto di vista è più che mai necessario non lasciare lettera morta l'art. 13 della legge regionale 13/2015 e, ancor prima, l'art. 123, ult. co., Cost.: il Consiglio delle autonomie locali (d'ora in poi CAL) deve tornare ad essere un organismo di rappresentanza, cerniera e consultazione tangibile ed efficace, che non si affianchi ad altri dalle simili attribuzioni creando un pullulare di sedi di concertazione. Se al CAL viene riconosciuto tale ruolo, il beneficio che ne deriva è a favore di tutto il sistema regionale integrato degli Enti locali: l'organo viene a porsi quale "difensore" delle autonomie comunali e, al contempo, soggetto arricchente le politiche regionali. L'art. 123 Cost., infatti, deve interpretarsi proprio come terreno di trasfusione degli interessi locali a livello regionale in forma istituzionalizzata, sulla scorta di un rapporto tra rappresentanza politica generale – in capo alla Regione – e territoriale, afferente alle autonomie²³. Dunque, occorre rendere l'istituto in parola uno strumento di raccordo fattivo, in una prospettiva di sintesi che valorizzi le politiche regionali in tema di Enti locali, attraverso un rinnovato riconoscimento del livello metropolitano.

D'altro canto, la legge 56/2014 ha rivisto in maniera assai incisiva il sistema delle autonomie e di ciò bisogna prendere atto per impostare in modo diverso l'intervento delle Regioni e l'azione di tutti gli enti minori, che devono interagire in rete²⁴. Così procedendo, si giunge a comprendere che il principio di sussidiarietà deve essere declinato differentemente rispetto al (recente) passato: bisogna riscoprirlo per operare

AIC, 3, 2016. L'A. compie una approfondita e interessante disamina dei punti di forza e debolezza mostrati dai vari CAL operativi sul panorama nazionale, cui integralmente si rinvia e ci si richiama per ragioni di economicità redazionale. Per un'approfondita analisi su storia, ruolo e funzioni del CAL si rinvia anche a M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed Enti locali: un possibile modello?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009.

(23) In argomento, L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli Enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 989 ss.

(24) Cfr. S. CASSESE, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 43 ss.

una ricomposizione²⁵ dei rapporti tra i diversi livelli di governo²⁶, calati in procedimenti di codecisione²⁷.

5. *L'attuazione bolognese della legge 56/2014*

Dopo aver ricostruito il contesto normativo e istituzionale in cui è nata la CM di Bologna, nonché dopo aver dato anche atto di alcuni progetti in cantiere, è opportuno passare in rassegna le disposizioni – statutarie e non – attuative della legge Delrio che più connotano l'amministrazione metropolitana, anche con riferimento ai rapporti con gli Enti locali che la compongono e, infine, focalizzare l'attenzione sulle Unioni di Comuni.

Spicca, anche a livello comparativo interno, l'art. 32 dello Statuto. Tale norma istituisce l'Ufficio di Presidenza della Conferenza metropolitana, un organo nuovo nel panorama istituzionale italiano che non è frutto di specifica prescrizione normativa. Nella prassi amministrativa l'Ufficio di Presidenza crea uno stretto raccordo tra la CM e i territori. Composto dal Sindaco metropolitano e dai Presidenti delle sette Unioni comunali bolognesi, ha il compito di concertare con queste le politiche pubbliche da attuare su scala metropolitana e di istruire le deliberazioni di competenza della Conferenza metropolitana. Inoltre – e questa è una norma tutta bolognese – l'Ufficio è convocato dal Sindaco metropolitano per rendere un parere sulla delega di nuove funzioni alla CM o alle Unioni. Nel corso del triennio 2015/2018 l'organo in parola si è riunito per ben 45 volte. Quest'ultima, comunque, integra una previsione di non poco conto poiché permette un conferimento diretto di funzioni della CM o delle Unio-

(25) Espressione mutuata da M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali, relazione presentata al Convegno "Il mondo delle seconde camere"*, Torino, 31 marzo 2005, reperibile in www.astrid-online.it. L'A. ritiene inevitabile la concertazione tra Regioni ed Enti locali. Per completezza si rimanda, in merito, anche a R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002. L'A. definisce il CAL uno strumento di «ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione».

(26) In argomento si riscontra copiosa e interessante letteratura. *Ex multis* V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà e Enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in federalismi.it, 2007; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2002; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, Cedam, 2008, p. 29 ss.

(27) E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 10.

ni all'ente che meglio le può esercitare, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La disposizione, in altre parole, postula l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale per l'esercizio di determinate funzioni; ambito che può essere metropolitano o unionale. Emerge così – in tutta evidenza – il *favor* per le Unioni quali principali interlocutori dell'ente metropolitano. Tra i temi trattati dall'organo in esame, per gli aspetti che qui interessano, si ricorda quello delle collaborazioni e delle sinergie istituzionali, nonché delle funzioni amministrative comunali e delle fusioni²⁸.

Un'ulteriore norma statutaria degna di menzione risulta essere l'art. 35. La disposizione, assai succinta nella formulazione, dà luogo a un insieme di attività di peso, tra loro strettamente legate. L'art. 35, infatti, prevede che il Sindaco metropolitano possa convocare delle riunioni con il vice-Sindaco e i consiglieri delegati, al fine di coordinare l'azione politica ed elaborare determinati interventi. Nella prassi, la riunione *ex art. 35* è convocata ogni settimana – al pari di una Giunta – e adotta atti con l'assistenza del Segretario generale, c.d. orientamenti, che hanno valenza interna e meramente politica. Essa, inoltre, è luogo di passaggio non obbligatorio – ma comunque di analisi – per determinati provvedimenti che saranno oggetto di approvazione del Consiglio o della Conferenza. Pur non avendone la stessa valenza giuridica, dunque, la “Giunta metropolitana”²⁹ è assimilabile alla Giunta di un qualsiasi Ente locale, con una considerevole differenza: gli atti collegiali adottati dal Sindaco e dai consiglieri delegati non hanno rilevanza esterna, dunque non sono pubblici e non sottostanno alle fasi integrative dell'efficacia tipiche degli altri provvedimenti amministrativi. Verrebbe spontaneo chiedersi: la disposizione della legge Delrio, eliminando gli organi esecutivi delle

(28) Si è detto (vd. nota 10) del Collegio dei Portavoce della CM di Torino. Non pare, tuttavia, che questo svolga le medesime funzioni dell'Ufficio di Presidenza. Posto il ruolo di rappresentanza dei Portavoce – questo sì, assimilabile a quello dei Presidenti delle Unioni – il primo esprime un bacino di interessi più ampio di quello del secondo, di cui però non detiene la complessità delle funzioni. Dallo Statuto torinese e dal Regolamento non emergono infatti con chiarezza i compiti del Collegio dei Portavoce, dato che invece si riscontra nel caso bolognese.

(29) Così viene evocativamente e singolarmente definita dai consiglieri metropolitani nelle loro istanze di indirizzo e di sindacato ispettivo, nonché anche da alcuni addetti ai lavori.

CM e delle Province³⁰, ha forse avuto un intento più nobile di quello di abbattere i costi della politica?

Anche il Tavolo di coordinamento amministrativo (TAC) si connota per essere strumento di *governance* peculiare dell'area bolognese. Previsto dall'art. 10, comma 6, del Regolamento per il funzionamento e l'organizzazione della Conferenza metropolitana di Bologna, è costituito dal Segretario generale della CM e dai suoi omologhi (o funzionari delegati) delle Unioni. Il TAC è sede di confronto tecnico-giuridico e scambio di *best practices* con specifico riferimento alla semplificazione e all'omogeneizzazione di regole e comportamenti amministrativi. È, altresì, luogo istituzionale di proposta dei modelli di Regolamenti unici metropolitani³¹ e discussione di servizi da attuare a beneficio di tutte le Unioni. Circa quest'ultimo punto rileva senz'altro il progetto di informazione giuridica, a favore dei dipendenti e degli amministratori della CM di Bologna, ma anche delle Unioni di Comuni. Il servizio, grazie a un referente *ad hoc*, "smista" le novità dottrinali e giurisprudenziali ai destinatari in base alla loro competenza e rende dunque possibili aggiornamenti giuridici fondamentali per il corretto esercizio delle funzioni pubbliche cui si è preposti. Inoltre, sempre attraverso il TAC, è stato sondato il fabbisogno di personale degli Enti locali al fine di organizzare corsi di formazione professionale a livello metropolitano (in materia di anticorruzione e trasparenza, di tutela dei dati personali ex Reg. UE 2016/679, ecc.). Le sedute del TAC del biennio 2017-2018 sono pari a 7, ma sono previste ulteriori riunioni.

A tal proposito, è opportuno incrementare l'attività del Tavolo. Esso rappresenta una buona pratica sufficientemente consolidata per potere sperimentare un'evoluzione e divenire una piattaforma costante e continuati-

(30) In argomento occorre osservare che la quasi totalità degli Statuti metropolitani prevede, seppur succintamente, la possibilità di operare un coordinamento tra i Consiglieri delegati. È il caso delle CM di Torino (art. 16), Milano (art. 22), Venezia (art. 17), Genova (art. 15), Napoli (art. 23), Reggio Calabria (art. 32) e, in misura differente, anche Firenze (art. 17) e Roma (art. 23). Trattandosi di attività immanenti all'ente – come osservato – non vi è diretta proiezione esterna delle decisioni adottate. Sul punto, però, si deve dar conto che la CM di Bari, pur prevedendo il coordinamento tra Sindaco e consiglieri delegati, è l'unica che introduce la possibilità per questi ultimi di adottare decreti con rilevanza esterna (art. 21).

(31) Si veda il Regolamento metropolitano sul diritto di accesso, approvato con deliberazione consiliare 28/2017, individuato quale schema di Regolamento per i Comuni e le Unioni.

va di confronto. In questo senso, invertendo l'ordine degli addendi, si deve operare per favorire la partecipazione attiva dei Segretari delle Unioni, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Essi devono infatti poter proporre eventuali modifiche all'impostazione dei lavori, suggerire nuovi ambiti di confronto e cooperazione e segnalare mancanze e *deficit*. Sotto questo profilo, dunque, si deve addivenire a una modifica regolamentare "partecipata", che accolga anche i punti di vista dei Segretari degli Enti locali. A titolo esemplificativo, potrebbe prevedersi che la convocazione del Tavolo avvenga non solo unilateralmente da parte del Segretario della Cm ma che, laddove se ne ravvisi l'esigenza, un certo numero di Segretari delle Unioni possa richiederne la riunione. Ragionando in questa direzione, poi, quando il Consiglio metropolitano vara Regolamenti che hanno valenza e significato particolari per le autonomie, non sarebbe bizzarro disporre che tali atti passino da un duplice (e postumo) vaglio. La Conferenza metropolitana, infatti, potrebbe adottarli come "schemi tipo" per tutti gli Enti locali bolognesi e, previamente, acquisire un parere obbligatorio e non vincolante del Tac. La consultazione del Tavolo dei Segretari, si noti, condurrebbe così all'acquisizione di una valutazione con un peso maggiore di quello attuale. È palese però che ciò dovrebbe avvenire senza aggravare le procedure deliberative già previste dalla legge, né senza violare l'autonomia di ogni Ente locale coinvolto. Per continuare sulla scia delle disposizioni cariche di *favor* per le Unioni e i Comuni è il caso di richiamare l'art. 2 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio metropolitano³². La norma sancisce la possibilità di indire riunioni dell'organo o delle sue articolazioni (Commissioni e, secondariamente, Gruppi consiliari) presso la sede delle Unioni o dei Comuni, nonché anche in luoghi differenti, previo accordo in seno alla Conferenza dei Capi-gruppo³³. La disposizione di nuovo conio intende dar rilievo sostanziale agli enti territoriali, permettendo lo svolgimento di riunioni istituzionali *in lo-*

(32) Recentemente modificato con deliberazione consiliare 5/18.

(33) La locuzione "luoghi differenti" è da intendersi quali luoghi comunque rappresentativi del territorio (es. sedi di importanti insediamenti produttivi, centri socio-culturali, ecc.) chiaramente idonei ad ospitare un'assemblea consiliare. Nel corso dell'*iter* istruttorio delle modifiche al Regolamento in parola, infatti, alcuni consiglieri metropolitani hanno espressamente richiesto e proposto la possibilità di convocare riunioni del Consiglio in tali contesti.

co. Il valore non è solo e puramente simbolico: si punta ad “aprire il palazzo”, in una scelta di trasparenza e partecipazione a favore della comunità. Forte del portato della pregressa esperienza attuata con la Provincia in tema di collaborazioni istituzionali, ma anche della dottrina assai feconda sul punto³⁴, la CM di Bologna ha inteso interpretare il proprio ruolo di volano di crescita del governo locale inserendo nello Statuto l'art. 20, il quale prevede che in base ad appositi atti convenzionali l'ente metropolitano, i Comuni e le loro forme associative possano cooperare al fine di gestire sinergicamente servizi, funzioni o realizzare opere pubbliche di elevata rilevanza per i territori³⁵. Per fare ciò gli Enti locali possono avvalersi degli uffici della CM, previa definizione di obiettivi, modalità, durata e dei rapporti finanziari. In alternativa, si procede ad istituire uffici c.d. Comuni che vedono cooperare personale delle Unioni o dei Comuni coinvolti, nonché della CM. Nell'uno e nell'altro caso occorrerà chiaramente individuare presso quale ente opererà il personale, la durata della forma collaborativa, i rapporti finanziari, organizzativi e funzionali.

Queste peculiarità sono disciplinate dalla Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale³⁶, che incarna tutta la spinta innovatrice della legge 56/14. Con l'adozione di tale atto sono state dunque formalizzate modalità e materie di sostegno reciproco tra CM di Bologna, Unioni e Comuni. Alla Convenzione possono aderire i predetti enti con deliberazione di Giunta³⁷, individuando – di concerto con la CM

(34) In argomento, a titolo esemplificativo e non esaustivo: M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di Comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017; M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *questa Rivista*, 6, 2011; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015; R. BIN, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della l. 56/2014 alla riforma costituzionale*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016.

(35) Si pensi alla c.d. Ciclovia del sole, progetto rientrante nel “Bando periferie”, frutto di Accordi di programma tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, CM di Bologna e i territori coinvolti.

(36) Adottata con deliberazione consiliare 20/15 e poi rinnovata con deliberazione 54/2016.

(37) Recepita in seguito con Atto sindacale nel caso della Cm.

– gli ambiti e le forme di cooperazione. Tra le materie in cui può sostanziarsi la collaborazione si annoverano i servizi generali e l'innovazione amministrativa (semplificazione, predisposizione di regolamenti unici, informazione giuridica, avvocatura metropolitana, anticorruzione e trasparenza, ecc.), la gestione del personale (formazione, relazioni sindacali, armonizzazione dei codici di comportamento, ecc.), i servizi di *e-government* (progettazione, gestione, acquisto e manutenzione dei sistemi informativi degli Enti locali), il territorio e l'ambiente (politiche abitative, pianificazione della mobilità e urbanistica, ecc.), la pianificazione dei trasporti e lo sviluppo economico e sociale (progettazione europea, promozione e valorizzazione culturale e turistica, sportelli unici, ecc.). L'ente interessato, dopo aver aderito alla Convenzione, stipula con la CM un accordo attuativo della stessa, che definisce in modo pragmatico lo svolgimento della cooperazione, con riguardo al complesso dei profili di cui sopra.

Sino ad oggi tutte le Unioni ed i Comuni non appartenenti ad alcuna forma associativa hanno sottoscritto la Convenzione quadro, mentre invece gli accordi attuativi – per il momento pari a 23 – non risultano siglati da tutti gli Enti locali dell'area metropolitana. In questo senso, cioè, la firma degli accordi dà luogo a delle adesioni a geometria variabile; anche in tal caso si deve intervenire per estendere il più possibile la sottoscrizione di questi atti da parte delle autonomie bolognesi, rafforzando le sinergie istituzionali.

Da quanto descritto appare con nitidezza il *leitmotiv* che lega il nuovo ente metropolitano bolognese alle Unioni comunali. Proprio in forza dell'intimo legame tra CM e Unioni, si ritiene che un rafforzamento di queste ultime arrecherebbe un beneficio a tutta l'area metropolitana, che si consoliderebbe maggiormente nella sua natura di ente federato. Occorre soffermarsi, quindi, sulle peculiarità delle forme associative bolognesi, considerando quanto affermato poc'anzi.

6. Dal rafforzamento delle Unioni al consolidamento dell'area metropolitana

L'Unione di Comuni – normata dall'art. 32 del Testo unico sull'ordinamento degli Enti locali – è un istituto che sta attraversando una fase di crisi all'interno del panorama giuridico e politico nazionale. Nell'area

metropolitana bolognese sovente gli amministratori locali faticano nella gestione quotidiana degli enti sovracomunali, stretti tra adempimenti tecnici che richiedono un numero significativo di personale qualificato e vari momenti di *impasse* dovuti a differenti vedute politiche; ciò soprattutto con l'avanzare, in Emilia-Romagna, di liste civiche portatrici di istanze di cambiamento che intendono rimettere in discussione – chi più, chi meno – la partecipazione dei Comuni all'Unione o il conferimento di funzioni storicamente demandate agli enti sovracomunali³⁸. Occorre partire da un dato empirico di base, a parere di chi scrive tanto lapalissiano quanto fondamentale. La presenza, in seno agli organi istituzionali delle Unioni, di Sindaci (e consiglieri) di diverso colore politico ne rende senza ombra di dubbio più complicato il governo³⁹. La prassi amministrativa ha confermato che tale dato dà luogo a percorsi decisionali più articolati e complicati, con un *iter* deliberativo necessariamente più lungo, costituito da veti e rallentamenti, a tutto danno del principio di buon andamento, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa (e degli amministratori).

In questo quadro, perciò, nella maggior parte dei casi sono venute a mancare fiducia e volontà di investire nelle forme associative intermunicipali. La diretta e negativa conseguenza si sostanzia nelle ritrosie di molti Comuni a conferire nuove funzioni alle amministrazioni di secondo livello⁴⁰, sulla base, come osservato, di motivazioni anche politiche, non alimentandone la crescita e totalizzando una erogazione medio-bassa di finanziamenti regionali.

Si deve dunque intervenire per fare delle Unioni non più un ente “zoppo”, funzionale solo a fare cassa e ad efficientare l'esercizio delle funzioni comunali. È bene allontanarsi da questa logica e far sì che esse divengano enti di gestione vera e propria, elemento peraltro già ricor-

(38) Nell'Unione Terre di Pianura il Comune di Budrio, governato da una lista civica, ha recentemente revocato le funzioni della polizia municipale e della gestione dei tributi, ritenendo necessario un maggior presidio di sicurezza sul territorio locale. Parimenti, tutti gli Enti locali costituenti l'Unione Savena Idice hanno revocato integralmente la funzione di gestione del personale all'Unione, che è tornata a far capo alle singole amministrazioni.

(39) Ad oggi le Unioni emiliano-romagnole che contengono almeno un Comune di parte politica differente sono 28. Nell'area metropolitana di Bologna, invece, sono 3.

(40) Ulteriori rispetto alle quattro “obbligatorie” ex art. 7, comma 3, legge regionale 21/2012.

rente nella realtà istituzionale. Sono molteplici, infatti, le c.d. Unioni sovrasoglia⁴¹ frutto della volontà politica di Comuni su cui non incombe alcun obbligo *ex lege* di gestione associata e sintomo, quindi, della esigenza di attuare azioni più significative e di largo respiro, di far sentire il proprio peso istituzionale verso gli enti sovraordinati, di gestire per un bacino più ampio di cittadini e imprese funzioni e servizi di rilevanza distrettuale⁴².

La differenza di visioni politiche, quindi, non può arrestare la crescita e lo sviluppo degli enti sovracomunali. Al contrario, deve essere sfruttata per interrogarsi su come affrontare e superare i *deficit* attuali.

In primis è stato osservato da più parti che sarebbe buona prassi aumentare il livello di partecipazione dei Comuni (*rectius*: dei loro amministratori) alla vita dell'Unione; sulle modalità con cui attuare questa proposta, assai condivisibile, si rimanda integralmente alla dottrina di riferimento⁴³. Per completare il quadro già offerto, anche in un'ottica di potenziamento della *governance* delle forme associative, si rileva che in alcune Unioni il confronto circa le politiche da implementare a livello distrettuale avviene assai di frequente anche all'interno di tavoli tematici tecnico-politici, costituiti dagli Assessori comunali e dai funzionari competenti per materia. Tali tavoli non sempre corrispondono alle funzioni formalmente conferite dai Comuni all'Unione, ma risultano comunque funzionali alla calendarizzazione, programmazione e attuazione di determinate azioni, attività od eventi.

Il caso di scuola è spesso rappresentato dal Tavolo delle politiche sociali, che affronta temi quali l'emergenza abitativa, la dispersione scolastica, il disagio giovanile, ecc. È dunque necessario comprendere quan-

(41) Espressione mutuata da C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 5.

(42) Per un'accurata analisi sociologica e politologica sul tema, si veda S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei Comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018. Gli A. trattano assai diffusamente di forme aggregative e di accorpamento municipali, della legge Delrio e delle politiche regionali di riordino territoriale alla luce di criteri non prettamente giuridici.

(43) Si rimanda a M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *questa Rivista*, n. 2/2017 e A. PIAZZA, *Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 2, 2017.

do questi momenti di confronto risultino dirimenti per l'esercizio delle politiche pubbliche e, se del caso, intervenire per istituzionalizzare tale buona pratica; ad ogni modo, si potrebbe agire per renderla comunque effettiva e di sostanza.

Ai fini di completezza, si sottolinea che la prassi illustrata mostra effettivamente un potenziale "conflitto" tra le funzioni esercitate al tavolo dagli Assessori comunali – non facenti parte *ex lege* dell'Unione – e le deleghe di cui sono invece titolari i Sindaci/Assessori che compongono la Giunta dell'Unione; ciò ovviamente laddove il tavolo si occupi di funzioni conferite all'ente sovramunicipale. Tuttavia, se questi organismi di coordinamento tecnico-politici rappresentano una risorsa, il problema potrebbe superarsi tramite l'esercizio di un ottimale raccordo tra Sindaco/Assessore dell'Unione e Assessore comunale, a beneficio del governo dell'Unione o, ancora, tramite una specifica delega rilasciata dal Sindaco al proprio Assessore comunale. Seguendo l'una o l'altra modalità, peraltro, si sgraverebbe il primo cittadino, quale Assessore dell'Unione, da un significativo carico di incombenze politico-istituzionali e si potrebbe così potenzialmente alleggerire l'*iter* decisionale.

A parere di chi scrive la presenza e l'operatività dei predetti organismi di coordinamento darebbe vita, in ogni caso, a un'arena per sperimentare la dialettica distrettuale circa specifiche azioni da mettere in campo e veicolare così, in futuro, il diretto conferimento di ulteriori funzioni. Certo è che la difficoltà sta nel fatto che ogni partecipante, in assenza di formale conferimento, potrebbe essere poco disposto a giungere a una mediazione, facendo così saltare il tavolo.

L'incremento della partecipazione degli amministratori comunali alle decisioni e scelte delle Unioni, tuttavia, deve avvenire senza aggravare ulteriormente gli impegni istituzionali dei vari soggetti coinvolti, individuando le soluzioni più flessibili e rispettose delle specificità di ogni territorio. Proseguendo nella disamina non può non sottolinearsi che la presenza nell'ordinamento di enti di secondo livello, quali le Unioni e le CM, *de facto* aumenta il calibro del lavoro dei pubblici amministratori. Considerando il contesto bolognese, basti pensare che il Presidente di una forma associativa intermunicipale – che dunque è Sindaco del proprio Comune, con tutto quanto ciò comporta – può altresì rivesti-

re la carica di consigliere metropolitano⁴⁴, di componente dell'Ufficio di Presidenza e della Conferenza metropolitana. Risulta evidente, e questo è uno dei molteplici esempi che è possibile svolgere, che il cumulo di incarichi di cui sopra non sempre facilita l'esercizio delle pubbliche funzioni cui si è demandati⁴⁵. In questa direzione il legislatore deve intervenire per regolamentare in maniera più efficace le cause di incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, in particolar modo in questa fase, a quasi cinque anni dall'adozione della legge c.d. Delrio⁴⁶. Se l'intenzione è quella di mantenere in vita gli enti di secondo livello, è necessario facilitare l'esercizio dell'incarico politico non solo a favore del singolo amministratore, bensì anche dell'Ente locale nel suo complesso. Ciò non è coerente con un cumulo di cariche – ed anche, conseguentemente, responsabilità – concentrate nella stessa persona. In questi casi gli amministratori locali faticano a presenziare alle sedute degli organi istituzionali, non prendono parte alle decisioni e, dunque, non sono successivamente in grado di riportare ai colleghi quanto deliberato in sede metropolitana. Da questo ne deriva un appesantimento generale del sistema, che non collima con i principi costituzionali che informano l'azione amministrativa. Vanno quindi individuate le soluzioni migliori per bilanciare tutti i fattori in gioco.

Sempre al fine di ricercare qualche aspetto di miglioramento in seno al governo delle Unioni comunali, ci si deve soffermare sulla presenza – più o meno parziale – di una figura di vertice amministrativo. Al Segretario generale la legge affida un ruolo imprescindibile per il controllo di legalità dell'azione amministrativa, nonché per lo sviluppo e la crescita a tutto tondo dell'ente.

(44) In tale veste è anche membro delle Commissioni e dei Gruppi consiliari e può, inoltre, esercitare deleghe conferitegli dal Sindaco metropolitano.

(45) Nonostante sia previsto uno specifico sistema di deleghe per l'Ufficio di Presidenza e per la Conferenza metropolitana.

(46) L'esigenza di un tagliando alla legge è stata avanzata da più parti. Così, testualmente, E. FALCONIO, *Città medie, Consulta ANCI: «Tagliando alla Delrio e pianificazione strategica per riaffermare ruolo di guida sul territorio»*, in *quotidianoentilocali.ilsole24ore.com*. Inoltre, in tal senso, va la dichiarazione del Presidente di ANCI Antonio Decaro, rilasciata il 3 marzo 2017 e reperibile al seguente *link*: <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=59856>.

Il riferimento è alla gestione del personale che, in seguito all'abrogazione della figura del Direttore generale nei Comuni con meno di 100.000 abitanti⁴⁷, rientra nella maggior parte dei casi tra le funzioni affidate al Segretario. È palese che la presenza costante di questa figura sia un elemento da vedersi con assoluto favore. La prassi però, anche in tal caso, restituisce un elemento molto chiaro: in diverse Unioni bolognesi il Segretario generale è titolare di almeno due sedi comunali, in forza di una convenzione⁴⁸. Come accennato, ci si chiede se questa situazione agevoli lo sviluppo dell'Unione e la sua corretta gestione, in quanto un Segretario già impegnato in almeno due Comuni⁴⁹ non sarà costantemente presente nei momenti di amministrazione quotidiana dell'ente sovramunicipale⁵⁰. Se è comprensibile l'esigenza di risparmio imposta dalla legge circa l'impossibilità di nominare un vertice amministrativo terzo rispetto a quelli dei Comuni costituenti⁵¹, è altrettanto necessario porre rimedio a tale criticità.

A tal proposito, risulta interessante prevedere la nomina di un Coordinatore dell'Unione⁵² scelto tra i funzionari in possesso di titoli ed esperienze adeguati, che riferisca periodicamente al Segretario e col quale collabori passo passo attuando le direttive da lui impartitegli. Si tratterebbe di una figura – per compiere un azzardato paragone – in parte assimilabile a quella del Direttore generale di cui all'art. 109, del d.lgs. 267/2000, che sovrintenda al raggiungimento degli obiettivi di gover-

(47) Operata con legge 191/2009.

(48) Occorre specificare che 5 Unioni comunali bolognesi su 7 sono sotto la soglia demografica prevista dalla legge 191/2009 (100 mila abitanti) per la nomina del Direttore generale. Dunque, in tali casi, le funzioni di direzione sono di norma attribuite al Segretario. Si segnala comunque che qualche ente sovracomunale (Nuovo Circondario Imolese, Unione Appennino Bolognese e Unione Reno Galliera) ha affidato formalmente l'incarico di Segretario e Direttore a un funzionario.

(49) Dato che si riscontra in 3 Unioni su 7.

(50) Purtroppo l'insufficiente presenza del Segretario comporta talvolta problematiche nella gestione del personale.

(51) Ai sensi dell'art. 32, comma 5-ter, decreto legislativo 267/2000.

(52) Cfr A. PIAZZA, *Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, cit.

no, funga da elemento di connessione con gli organi politici e rivesta altresì un ruolo di riferimento per il personale.

Procedendo in questo senso non sarebbe del tutto peregrino procedere a un riassetto organizzativo che contempli due ordini di azioni: una sede *ad hoc* per l'Unione e, conseguentemente, il collocamento del personale in tal luogo. Chi scrive ritiene che la permanenza fisica del personale dell'Unione presso il Comune di appartenenza⁵³ non faciliti un esercizio dell'azione amministrativa oggettivo e scevro da interessi e dinamiche comunali. Al contrario, collocando i dipendenti presso una sede che non coincida con quella di una delle amministrazioni locali si favorirebbe non solo la creazione di una identità di Unione, ma anche la nascita – in seno al personale – di un senso di appartenenza differente, che conduca verso un agire professionale *pro* forma associativa. Per concludere va considerata la possibilità dei Comuni di recedere dall'Unione, prevista dalla legge regionale 21/2012 all'art. 19. Si tratta di uno scenario da scongiurare il più possibile, in quanto per nulla proficuo: ne conseguirebbe una maggiore fragilità politica e tecnica dell'ente, che opererebbe indebolito, con meno forza istituzionale e minori risorse umane, finanziarie e strumentali. In tal senso la citata legge regionale disciplina l'ipotesi in esame in maniera puntuale, ma sarebbe necessario da un lato un intervento adeguatore, che disincentivi il recesso su tutta la linea; dall'altro risulterebbe vantaggioso prospettare soluzioni di dettaglio e alternative alla fuoriuscita dei Comuni, che possano essere recepite negli Statuti⁵⁴. Ad esempio, pare fruttuoso individuare tipologie di forme associative diverse – cui corrispondano discipline differenti – a seconda delle specificità territoriali, geografiche, istituzionali, ecc., di ognuna, nel rispetto del principio di differenziazione. Meno condivisibile, invece, è la (ri)valorizzazione dell'istituto della convenzione, ai sensi dell'art. 30, del decreto legislativo 267/2000. Sul punto va osservato che nella maggioranza dei casi il rapporto di collaborazione intercomunale è iniziato – già sul finire degli anni Novanta – proprio in forza di

(53) In molti casi, cioè, il personale dell'Unione permane fisicamente presso il Comune di appartenenza.

(54) Si rimanda a M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, cit., p. 529 ss.

convenzioni tra vari Enti locali. In seguito a un primo periodo di sperimentazione, molti hanno costituito associazioni intercomunali prima e Unioni poi. Il *revirement* delle convenzioni quali una delle soluzioni alla “crisi” delle Unioni, si atterrebbe, da questo punto di vista, come un ritorno al passato, nonché come l’ammissione (potenziale) del fallimento degli enti sovracomunali.

Il tema del recesso, comunque, è particolarmente sentito dalle Unioni bolognesi ed è stato affrontato anche nel corso di alcune riunioni dell’Ufficio di Presidenza della Conferenza metropolitana. Lì, infatti, è emersa precisamente la necessità di emendare la legislazione regionale e prevedere non solo disincentivi di matrice economica, bensì anche formule che lo rendano sconveniente e poco allettante dal punto di vista politico. Sul punto sono comunque in corso alcune riflessioni interne a qualche Unione, con l’obiettivo di modificare le disposizioni statutarie, anche se l’imminente scadenza dei mandati elettorali rappresenta uno scoglio al completamento degli *iter* amministrativi.

7. Conclusioni

Da quanto sin qui condotto risulta che la prima fase di “settaggio” della CM di Bologna sia conclusa e se ne sia aperta un’altra, inedita. Ciò è testimoniato in primo luogo dalla necessità di rimettere mano ad alcuni regolamenti approvati poco dopo l’istituzione dell’ente⁵⁵, ora ritenuti non più del tutto adeguati alla prassi.

In secondo luogo, nel corso della disamina operata, emerge come prioritaria anche una revisione del ruolo istituzionale differenziato della CM. Sia la legge regionale 13/2015, che l’Intesa generale quadro non paiono più al passo coi tempi e il lavoro su scala metropolitana di questi anni lo dimostra. In questo senso si valuta come positiva la prima verifica effettuata alla citata Intesa, dopo tre anni dalla sua sottoscrizione. Servirebbe tuttavia, secondo chi scrive, di più.

È imprescindibile un intervento legislativo del *policy maker* regionale che agisca su due versanti: “a monte” riconoscendo convintamente e

(55) Il riferimento è al Regolamento per il funzionamento della Conferenza metropolitana e dell’Ufficio di Presidenza, nonché alle modifiche apportate al Regolamento per il funzionamento del Consiglio (si veda nota 31).

definitivamente il ruolo di ente federato di Unioni e di Comuni assunto dalla CM di Bologna; “a valle” modificando la legislazione regionale in materia di forme associative intercomunali, anche ricorrendo alle esperienze di altri Paesi, a fronte di minacce di recessi di alcuni Comuni o della revoca di funzioni da tempo conferite. Anche sotto questo profilo si è dimostrato come l’ente metropolitano possa fare (e faccia) tanto. Inoltre è bene che l’intervento del decisore politico regionale agevoli, di concerto con la CM, la costruzione di una concezione di identità e cultura metropolitana da infondere in tutta la cittadinanza, ad oggi messa in piedi con grande fatica ma più che mai necessaria. Non sono rari i casi in cui si ignorano esistenza e competenze del nuovo ente, paragonandolo erroneamente al Comune o alla Regione.

Sia infine consentita una considerazione di matrice non strettamente giuridica. Non è più possibile lasciare che certe scelte, anche politiche, vengano adottate o portate avanti dall’apparato tecnico-amministrativo. Occorre individuare amministratori pubblici adeguati al ruolo che ricoprono, con *cursus* e competenze coerenti, che esercitino realmente la funzione di indirizzo politico-amministrativo per cui sono stati eletti e consentano dunque un governo solido degli Enti locali. Sotto questo profilo, negli organi istituzionali delle autonomie di secondo livello (e non solo) – siano esse Unioni o CM – non sembra ragionevole candidare ed eleggere Sindaci e consiglieri che non garantiscano una presenza continuativa e di peso. In altre parole, la scelta politica deve mostrarsi oculata e ricadere su soggetti idonei ad assicurare un corretto e genuino agire amministrativo a livello sovracomunale e/o metropolitano, pur nelle sane differenze di vedute politiche, lasciando cadere dinamiche ed equilibri squisitamente partitici.