

FIRENZE 2010

Studio per l'individuazione di
dispositivi istituzionali per
l'implementazione del Piano
Strategico di Firenze

Rapporto finale

Milano, 23 aprile 2007



Istituto per la ricerca sociale

A cura di:

Bruno Dente

Erica Melloni

INDICE

Introduzione	3
1. L'ambito territoriale dell'Unione di Comuni	5
2. Le premesse. Il grado di intercomunalità degli 11 comuni dell'area urbana fiorentina	7
3. Il progetto per l'Unione di Comuni	10
4. Le funzioni chiave	11
5. Tre ipotesi di Unione	13
5.1 IPOTESI A. L'UNIONE DI COMUNI A "NORMATIVA VIGENTE"	13
5.1.1 Le modalità costitutive	13
5.1.2 Le funzioni	14
5.1.3 L'assetto organizzativo	14
5.1.4 Gli elementi qualificanti.....	16
5.1.5 Le debolezze	16
5.2 IPOTESI B - L'UNIONE CON MODIFICA DELLA NORMATIVA REGIONALE	17
5.2.1 Le modalità costitutive	17
5.2.2 Le funzioni	17
5.2.3 L'assetto organizzativo	18
5.2.4 Gli elementi qualificanti.....	20
5.2.5 Le debolezze	21
5.3 IPOTESI C - L'UNIONE METROPOLITANA	22
5.3.1 Le modalità costitutive	22
5.3.2 Le funzioni	22
5.3.3 L'assetto organizzativo	22
5.3.4 Gli elementi qualificanti.....	23
5.3.5 Le debolezze	23

Introduzione

L'ipotesi di costituire un'Unione di Comuni a Firenze nasce nell'ambito del dibattito nazionale in tema di città metropolitana. A questa nuova istituzione fa riferimento per la prima volta il testo della legge 142/1990, che considera aree metropolitane "le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". Dopo la legge 142/1990, sul tema sono intervenuti la legge 265/1999 (che ha valorizzato l'iniziativa dei comuni interessati nel contempo riducendo il ruolo regionale, dalla "proposta" all'espressione di un parere) ed infine il nuovo Titolo V della Costituzione, che pone le città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica. Nonostante ciò, per vari motivi nessuna delle nove "aree metropolitane" individuate dalla Legge 142/1990 si è avvicinata alla fase istitutiva e il tema della città metropolitana resta oggi di viva attualità, in cerca di nuove soluzioni adeguate al tema del governo di area vasta.

A livello nazionale, il dibattito in tema di città metropolitana ha condotto all'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un disegno di legge¹, presentato dai ministri competenti Amato/Lanzillotta, per l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione e per la disciplina del procedimento di istituzione delle città metropolitane. Le città metropolitane si delineerebbero come "nuovi soggetti di governo metropolitano acquisendo tutte le funzioni della preesistente Provincia". Il testo inviato al Parlamento, peraltro, contiene anche una soluzione alternativa all'ultimo comma dell'art. 3 che recita "Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione della città metropolitana secondo il procedimento previsto dal presente articolo, sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o maggiori oneri; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali."

A Firenze il dibattito in tema di città metropolitana è in agenda dalla fine degli anni Novanta² ed è proseguito per tutto il decennio successivo. In anni recenti, sia il Piano strategico "Firenze 2010" (del 2003), sia i programmi elettorali del comune capoluogo e degli altri 10 comuni della cintura hanno fatto esplicito riferimento alla costituzione della città metropolitana come passo cruciale per lo sviluppo dell'area fiorentina. Il programma di governo del Comune di Firenze, ad esempio, indica il tema della città metropolitana come cruciale perché collegato ad alcune scelte decisive degli enti dell'area, come ad esempio in tema di trasporti e di mobilità.

In particolare, la formula dell'Unione dei Comuni viene considerata in questi programmi politici quale passo propedeutico all'attuazione della città metropolitana fiorentina. La soluzione ipotizzata è infatti quella di creare un ente amministrativo di secondo livello tra tutti i comuni che fanno parte del lotto metropolitano

¹ Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001, A.S. 1464, comunicato alla Presidenza il 5 Aprile 2007.

² Il 5 ottobre 1996 veniva firmato il Patto di Governo della Città Metropolitana fiorentina da parte di Regione Toscana, Provincia di Firenze, 28 Comuni della Provincia di Firenze (fra cui il capoluogo) e la Comunità Montana del Mugello-Alto Mugello-Val di Sieve che dava vita alla Conferenza Metropolitana.

per il Trasporto pubblico locale, TPL (la cui convenzione è stata sottoscritta nel 2005)³, garantendo così un organo permanente (la conferenza dei sindaci) per affrontare l'attività amministrativa degli enti locali fiorentini. Entro questo processo si colloca a livello locale il recente (27 novembre 2006) avvio della conferenza dei sindaci per la città metropolitana, quale "luogo di confronto costante per approfondire i temi, individuare i piani anticipatori del nuovo livello istituzionale, definire i tempi e le modalità del processo istituzionale", con l'obiettivo di assumere il ruolo guida del processo di governo diffuso dell'area fiorentina".

In questo quadro, il mandato conferito all'IRS dall'associazione Firenze 2010 aveva due obiettivi principali: il primo, la verifica della possibilità ed opportunità del ricorso allo strumento dell'Unione dei Comuni quale meccanismo di governo degli 11 comuni dell'area fiorentina; il secondo e successivo, la definizione di una proposta operativa di struttura amministrativa per il governo dell'area.

La ricerca è stata svolta in due fasi.

Nella prima fase, che si è conclusa con la consegna del **Rapporto intermedio realizzato dall'IRS a luglio 2006**, è stata discussa l'opportunità e possibilità di realizzare un'Unione tra gli 11 Comuni dell'area fiorentina. Questa indagine è stata svolta attraverso i) la ricognizione ed analisi del materiale documentale disponibile, relativo sia al Piano strategico sia ad altri ambiti rilevanti agli scopi in oggetto; ii) la realizzazione di un gruppo di interviste esplorative rivolte a soggetti istituzionali ed attori –chiave dell'area fiorentina⁴.

Nella seconda fase sono state delineate e discusse (riunioni del 9 novembre 2006 e 7 marzo 2007) con la Committenza alcune ipotesi alternative per la progettazione di dettaglio per la realizzazione dell'Unione di comuni, che in questa sede vengono approfondite ed argomentate nel dettaglio. Il presente rapporto costituisce pertanto il **prodotto finale** fornito in relazione al Progetto per l'individuazione di dispositivi istituzionali per l'implementazione del piano strategico di Firenze.

³ I comuni che hanno sottoscritto (10 giugno 2005) la convenzione per la gestione in forma associata del TPL sono i Comuni di Firenze, Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Impruneta, Lastra a Signa, Scandicci, Sesto Fiorentino, Signa e Vaglia. La Gestione associata riguarda la collaborazione alla programmazione del servizio di TPL e alle politiche tariffarie, le modifiche di servizio sulla rete urbana, il monitoraggio della regolarità del servizio ed il coordinamento dell'attività di controllo di qualità.

⁴ Gli intervistati sono: Alberto Formigli, capogruppo Democratici di Sinistra presso il consiglio comunale del Comune di Firenze (7 giugno 2006); Gianni Gianassi, sindaco del Comune di Sesto Fiorentino (7 giugno 2006); Giuseppe Matulli, vice sindaco del Comune di Firenze (7 giugno 2006); Marco Mairaghi, sindaco del Comune di Pontassieve (7 giugno 2006); Gianni Biagi, assessore all'Urbanistica ed edilizia del Comune di Firenze (7 giugno 2006); Massimo Morisi, Università di Firenze (7 giugno 2006); Andrea Barducci, vice presidente della Provincia di Firenze (8 giugno 2006); Carlo Paolini, direttore generale del Comune di Firenze (8 giugno 2006); Luciano Bartolini, sindaco del Comune di Bagno a Ripoli (8 giugno 2006); Elisabetta Tesi, presidente ATAF (8 giugno 2006); Riccardo Nencini, assessore al Piano strategico del Comune di Firenze (8 giugno 2006).

1. L'ambito territoriale dell'Unione di Comuni

Come già indicato nell'ambito del Piano strategico (2002), l'area urbana fiorentina è delimitata dai confini amministrativi degli 11 Comuni di: Firenze, Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Impruneta, Lastra a Signa, Scandicci, Sesto Fiorentino, Signa e Pontassieve. Tutti questi Comuni (escluso Pontassieve) hanno siglato nel 2005 la convenzione per la gestione in forma associata del Trasporto Pubblico locale.

In totale, la popolazione residente negli 11 comuni supera i 612 mila abitanti, per una superficie di 657,8 kmq.

1. I Comuni dell'area urbana fiorentina per popolazione (dati Istat, Censimento 2001)

Comuni	Popolazione residente	Kmq
Fiesole	14.085	42,11
Impruneta	14.637	48,76
Calenzano	15.042	76,87
Signa	15.433	18,81
Lastra a Signa	17.938	43,06
Pontassieve	20.610	114,44
Bagno a Ripoli	25.232	74,09
Campi Bisenzio	37.249	28,62
Sesto Fiorentino	46.054	49,04
Scandicci	50.136	59,59
Firenze	356.118	102,41
Totale	612.534	657,8

Una volta realizzata, l'Unione di Comuni dell'area fiorentina costituirebbe la più vasta forma di aggregazione sovracomunale costituita in Italia e la prima Unione toscana. Le esperienze di Unioni realizzate finora hanno infatti riguardato prevalentemente comuni di piccole dimensioni, con l'obiettivo di creare economie di scale nella gestione ed erogazione di servizi per le popolazioni servite. Nessuna di queste esperienze è stata finora realizzata in Toscana.

Secondo un elenco aggiornato a dicembre 2005 (fonte: Anci) in Italia le Unioni di comuni sono 267; esse associano 1.209 piccoli Comuni per una popolazione complessiva di 3.736.658 abitanti.

Le cinque Unioni di comuni italiane più popolose sono riportate nella tabella 2. Le due maggiori si trovano al sud Italia: si tratta dell'Unione Area Caserta Sud Ovest, con oltre 137 mila abitanti, seguita dall'Unione Vesuvio, in provincia di Brindisi (114 mila abitanti). L'Unione del modenese occupa il terzo posto con oltre 80 mila abitanti.

2. Le cinque maggiori Unioni di comuni, per popolazione (Fonte: Anci)

Unione	Provincia	Totale abitanti
Area Caserta Sud Ovest	CE	137.867
Velesio	BR	114.897
Modenesi area nord	MO	82.257
Monti Lattari, Aree Montane, Pedemontane	NA	75.089
Città Territorio Val Vibrata	TE	70.011

La ripartizione per Regione del numero di Unioni e degli abitanti in esse inclusi è mostrata nella tabella 3, che mostra inoltre come le Unioni di comuni sono assenti dai territori di tre Regioni (Valle d'Aosta, Liguria e Toscana). La regione con il maggior numero di Unioni di comuni è la Lombardia (58 Unioni), mentre in Puglia le Unioni raccolgono in totale la maggiore quota di popolazione (poco meno di 600 mila abitanti).

3. Le Unioni di comuni in Italia (Fonte: Anci, 2005)

Regione	N. Unioni	Totale abitanti
Piemonte	42	378.408
Lombardia	58	321.753
Veneto	31	408.858
Trentino Alto Adige	2	7.918
Friuli Venezia Giulia	4	14.216
Emilia-Romagna	8	206.301
Marche	12	151.899
Umbria	1	36.562
Lazio	24	230.574
Abruzzo	6	204.293
Campania	14	498.211
Molise	9	74.228
Puglia	18	590.584
Calabria	8	75.634
Sicilia	26	480.419
Sardegna	4	56.800
Totale	267	3.736.658

2. Le premesse. Il grado di intercomunalità degli 11 comuni dell'area urbana fiorentina

L'analisi condotta a luglio 2006 è stata rivolta a valutare il grado di intercomunalità esistente nell'area urbana fiorentina, con l'obiettivo di verificare la reale opportunità di una forma aggregativa di livello sovracomunale tra gli enti considerati.

Il grado di intercomunalità dell'area fiorentina è stato valutato sotto quattro punti di vista:

- Le funzioni amministrative esercitate (vale a dire, il livello di co-gestione dei compiti istituzionali delle amministrazioni comunali),
- La gestione dei servizi pubblici (cioè il livello di collaborazione tra comuni per la gestione e l'erogazione dei servizi all'utenza),
- La progettazione esistente nell'ambito del piano strategico, ed in particolare l'esistenza di progetti che coinvolgono più comuni dell'area interessata;
- Il grado di coordinamento dei soggetti istituzionali partecipanti al piano strategico stesso.

Di seguito vengono sintetizzati i risultati dell'analisi⁵.

Per quanto riguarda **l'intercomunalità di funzioni amministrative**:

- Degli 11 comuni dell'area urbana fiorentina, solo Pontassieve rientra in una delle tre aggregazioni sovracomunali esistenti nella Provincia di Firenze (Circondario Empolese Valdelsa, Comunità Montana Montagna fiorentina, Comunità Montana Mugello), che nel complesso raccolgono 27 dei 44 comuni della Provincia.
- Tra i comuni dell'area urbana fiorentina, la più significativa esperienza di co-gestione di funzioni amministrative riguarda la vicenda dello Sportello unico per le attività produttive. Esercitato dapprima in gestione associata tra i Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Calenzano e Signa, è in seguito diventato progetto a coordinamento provinciale per estendere le attività degli sportelli unici a tutti i 44 comuni della Provincia di Firenze.

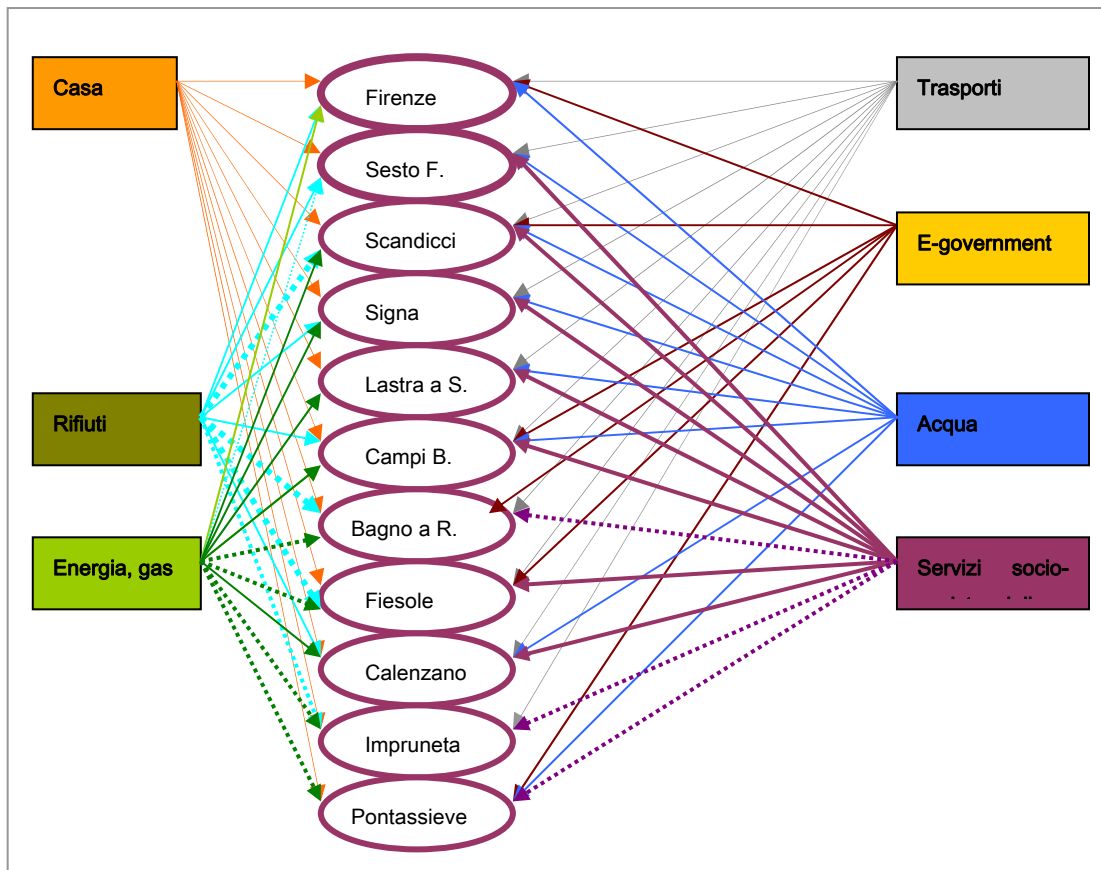
Per quanto riguarda **l'intercomunalità a livello di servizi pubblici**:

- Gli 11 comuni presentano un elevato grado di interconnessione – anche in termini comparati con altre realtà nazionali - in tema di gestione di servizi pubblici. Ciò si traduce non solo nel fatto che i Comuni utilizzano gli stessi soggetti erogatori, ma anche nella frequente compartecipazione alla proprietà stessa di tali soggetti.
- La gamma di servizi gestiti a livello intercomunale è molto ampia e riguarda i servizi di trasporto e mobilità (Ataf spa, Firenze Parcheggi), i servizi per la casa (Casa spa), la gestione ed erogazione di acqua, gas, energia (Publiacqua Spa, Toscana Energia Spa, Agenzia Fiorentina per l'Energia Srl, Consiag spa), la raccolta dei rifiuti (Quadrifoglio spa, Safi spa) la riqualificazione ambientale (L'isola

⁵ Per i dettagli delle analisi si veda IRS, Progetto per l'individuazione di dispositivi istituzionali per l'implementazione del Piano strategico di Firenze, Rapporto intermedio, luglio 2006.

dei Renai spa), fino ad arrivare ai servizi finalizzati allo sviluppo dell'e-government (Linea comune spa). A questi servizi gestiti tramite aziende, si aggiunge l'attività consortile realizzata delle tre Società della Salute nell'ambito dei servizi socio-assistenziali.

4. **Figura. L'intercomunalità nell'ambito dei servizi pubblici⁶**



Per quanto riguarda l'intercomunalità nei progetti del Piano strategico:

- I progetti del Piano strategico che coinvolgono ad ampio raggio i comuni della cintura fiorentina, e che nel contempo sono in corso di attuazione, sono solo quattro (e cioè i progetti E-government, Rete dei parchi metropolitani, Agenzia per la mobilità e Società della salute).
- Altri progetti riguardano prevalentemente i singoli comuni, talvolta in accordo con il Comune capoluogo; si tratta ad esempio dei Comuni di Scandicci (progetti "Sistema Moda", "Nuovo centro civico", Tramvia"), di Sesto Fiorentino ("Polo scientifico e tecnologico"), Pontassieve ("Trasformazione dell'area ferroviaria"), Bagno a Rioli (progetto "Gualchiere di Remole").
- Nel complesso, il tema della intercomunalità non sembra essere centrale nei progetti del piano strategico.

⁶ La figura evidenzia le collaborazioni in termini di servizi realizzate tra gli 11 Comuni nei diversi settori. Le linee continue indicano l'utilizzo dello stesso soggetto gestore per l'erogazione di un certo servizio (cosa che avviene ad esempio per i servizi relativi alla casa, ai trasporti, all'e-government). La presenza di linee tratteggiate sta ad indicare invece che alcuni servizi sono erogati da gestori diversi per alcuni comuni (è, ad esempio, il caso della gestione dei rifiuti). Per maggiori dettagli si veda IRS, Progetto per l'individuazione di dispositivi istituzionali per l'implementazione del Piano strategico di Firenze, Rapporto intermedio, luglio 2006.

Per quanto riguarda infine la **dimensione di coordinamento strategico**,

- il coordinamento è supportato dall'esistenza dell'associazione Firenze 2010, di cui sono soci 9⁷ degli 11 comuni dell'area urbana fiorentina. Il tavolo di coordinamento del Piano strategico è composto da sei soggetti istituzionali, di cui 4 Comuni dell'area (Firenze, Sesto, Pontassieve, Scandicci) oltre ad otto soggetti del partenariato socio-economico. A questo proposito va però detto che i meccanismi di governance non sono ancora tali da massimizzare l'efficacia della collaborazione istituzionale tra questi enti.

In conclusione, l'analisi ha mostrato che ad un elevato grado di intercomunalità in tema di gestione dei servizi pubblici (forse superiore a quanto avviene in altre realtà nazionali), non corrisponde un livello altrettanto intenso di intercomunalità negli altri campi, ed in particolare per quanto riguarda l'esercizio intercomunale di funzioni amministrative e l'esistenza di progetti strategici di area. Ciò conferma l'ipotesi della necessità di uno strumento di coordinamento di livello sovracomunale nell'area considerata con particolare riferimento ai temi del governo del territorio e delle politiche di sviluppo.

Le interviste effettuate nel periodo maggio-giugno 2006 hanno fornito alcuni elementi ulteriori.

In primo luogo gli intervistati sembrano generalmente condividere l'opinione che i temi cruciali per l'area fiorentina possano essere affrontati soltanto con una nuova collaborazione tra il capoluogo e i comuni della cintura, e che il rischio principale è sta nella moltiplicazione di soluzioni settoriali, e non coordinate, che non permettano di fare sistema e dare efficacia alle scelte operate.

In secondo luogo dalle interviste è emersa l'esigenza che l'istituzione di un nuovo ente non comporti una duplicazione delle funzioni; ciò significa che l'Unione di comuni potrà essere una scelta significativa se e solo se vedrà attribuire al nuovo soggetto funzioni *sostitutive* rispetto a quelle svolte dai comuni: dalla decisione, alla gestione, al rapporto con i cittadini.

Un'esigenza ulteriore è individuabile nella necessità di rappresentare, in modo coeso e perciò più efficace, le istanze dell'area fiorentina nei confronti dei soggetti istituzionali superiori, Provincia, Regione e Stato, data anche l'assenza di istituzioni aggregative sovracomunali presenti invece in altre aree della Provincia (Circondario Empolese Valdelsa, Comunità Montana Montagna fiorentina, Comunità Montana Mugello).

In definitiva, *qualunque soluzione dovrà essere in grado di coniugare indirizzo politico e gestione amministrativa*. La concreta attuazione di un governo metropolitano può realizzarsi solo se questi due aspetti sono connessi. Infatti, se l'esigenza di intervento riguardasse soltanto l'indirizzo politico, sarebbe sufficiente trovare occasioni finalizzate al coordinamento (come, ad es., la conferenza metropolitana); se invece il focus fosse solo sulla gestione amministrativa la soluzione andrebbe individuata in meccanismi di gestione associata dei servizi, del resto già ampiamente esercitati nell'area in questione.

È evidente peraltro che l'Unione dei Comuni sarà in grado di conferire valore aggiunto al territorio soltanto se sarà caratterizzata da *utilità*, nel senso di migliorare sia l'efficacia sia l'efficienza delle amministrazioni, e da *visibilità*, vale a dire sarà percepita dai cittadini come nuova realtà sovracomunale cui fare effettivo ricorso.

⁷ Comune di Firenze, Comune di Bagno a Ripoli, Comune di Campi Bisenzio, Comune di Fiesole, Comune di Impruneta, Comune di Pontassieve, Comune di Scandicci, Comune di Sesto Fiorentino, Comune di Signa.

Infine è possibile che sulla strada dell'ente di secondo livello si orienti anche il *dibattito sulla attuazione della Costituzione per quanto riguarda la città metropolitana*. L'attività dell'area fiorentina sul tema dell'Unione di comuni potrebbe anticipare tale evoluzione costituendo un riferimento per le altre realtà italiane impegnate su questi temi.

3. Il progetto per l'Unione di Comuni

Da quanto finora esposto derivano argomentazioni favorevoli alla scelta dell'Unione di Comuni come formula istituzionale adeguata a trattare (almeno) tre questioni fondamentali per l'area fiorentina.

- **La prima questione si riferisce ad aspetti simbolico/istituzionali:** se il Comune di Firenze ha sempre più bisogno della collaborazione dei comuni contermini per la gestione dei problemi ad elevata complessità, nello stesso tempo Firenze continua ad essere un elemento chiave di identità per i Comuni della cintura (ad esempio per gli aspetti legati alla promozione del territorio).
- **La seconda è di tipo pedagogico:** l'Unione di comuni, in quanto strumento di co-decisione tra più amministrazioni, vincola i partner a introdurre all'interno dei propri criteri di scelta le priorità e le criticità esistenti negli altri territori. Ciò significa indurre il comune capoluogo ad occuparsi in modo virtuoso della periferia (non limitandosi a "scaricare" su di essa le questioni relative, ad esempio, alla localizzazione di infrastrutture sgradite) e, viceversa, rendere partecipi i comuni contermini della risoluzione dei problemi connessi alla congestione del centro.
- **La terza è di tipo amministrativo:** l'esistenza di un apparato burocratico dà continuità alle scelte politiche e amplifica le risorse a disposizione dei singoli comuni per la soluzione dei problemi, creando per questa via un vero valore aggiunto nella gestione d'area.

L'analisi del contesto politico ed istituzionale fiorentino delineato nelle pagine precedenti e la riflessione effettuata con la Committenza portano a concludere che il progetto per l'Unione dei Comuni, qualunque sia la "forma" specifica (modalità istitutive, membri, competenze...) che potrà assumere, dovrebbe essere finalizzato a:

- 1) **creare una forma associativa**, vale a dire una forma di cooperazione istituzionale di livello sovracomunale per la gestione dell'area che fa riferimento al capoluogo toscano;
- 2) **caratterizzata da una formula innovativa** nel panorama nazionale; ciò per caratterizzare l'esperienza toscana quale avanguardia del dibattito in corso sul governo di area vasta ed in particolare sui temi delle aree metropolitane;
- 3) **finalizzata alla gestione delle funzioni autoritative e non (solo) dei servizi**, considerando le prime come elementi cruciali del governo di area vasta e come l'elemento attualmente più debole nel caso fiorentino (che invece presenta un forte livello di coordinamento dal punto di vista dell'erogazione dei servizi),
- 4) **utile e visibile**, mirante cioè a migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività istituzionale, e chiaramente percepibile da parte dei cittadini,
- 5) **sostitutiva rispetto alle funzioni esercitate dai singoli comuni**, per evitare duplicazioni e contenere i costi complessivi del coordinamento,

- 6) costituita dagli 11 comuni dell'area fiorentina, poiché questa dimensione è quella ritenuta più idonea alla sperimentazione grazie anche a quanto già realizzato sia a livello di riflessione politica sia di gestione amministrativa (in particolare nel settore del trasporto pubblico locale).

Queste caratteristiche costituiscono i principi di fondo cui l'Unione fiorentina dovrebbe ispirarsi. La progettazione di massima deve tuttavia tenere conto di diversi altri fattori: le possibilità concesse dalla normativa in materia di Unioni di comuni, la scelta delle funzioni e dei servizi da attribuire, oltre che l'assetto organizzativo da dare all'Unione.

4. Le funzioni chiave

Rinviando al più approfondito studio condotto dai proff. Sorace e Gasparri dell'Università di Firenze, per le indicazioni di dettaglio, occorre almeno sommariamente definire in questo documento le principali indicazioni che da esso emergono per quanto attiene alle funzioni da attribuire al nuovo ente.

Anche se la definizione di dettaglio dei compiti attribuiti dipende strettamente dal tipo di Unione che si vuole istituire (cfr infra) e dalla consistenza delle burocrazie tecniche che si intendono trasferire, è necessario operare una preliminare scelta di campo, cui peraltro si è già più volte accennato nelle pagine che precedono.

La scelta base è infatti quella di puntare sulle funzioni amministrative in senso stretto (poteri di pianificazione, di autorizzazione e di vigilanza/controllo) in materia di governo del territorio, mobilità e trasporti, ambiente e attività produttive attribuite o delegate ai Comuni (e come vedremo eventualmente anche alla Provincia) dalle leggi statali e regionali.

Ciò in ipotesi potrebbe riguardare:

- **funzioni di pianificazione e programmazione:** tra i quali, ad es., piano territoriale di coordinamento provinciale, piano del traffico e della mobilità, piano strutturale, regolamento urbanistico, piano di recupero del patrimonio edilizio, programma di riqualificazione urbana, programmi complessi di riqualificazione insediativa, piano degli orari e delle funzioni, programmi di sviluppo delle iniziative economiche ed imprenditoriali ex L.266/1997, piano comunale di classificazione e risanamento acustico, pianificazione in materia di gestione dei rifiuti;
- **funzioni autorizzatorie:** come ad es., rilascio del permesso di costruire, rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici, rilascio di licenze per l'autotrasporto, rilascio autorizzazione paesaggistica, attività amministrative in materia di realizzazione e localizzazione di impianti produttivi compresi i relativi permessi edilizi, attività amministrative in materia di fiere e mercati, commercio, strutture ricettive turistiche;
- **funzioni di vigilanza e controllo:** tra cui ad es., vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, controllo e verifica degli interventi di bonifica e di gestione dei rifiuti, ed in generale le attività di vigilanza e controllo svolte dalla polizia municipale.

Si può discutere se le funzioni più puntuali (ricevimento delle DIA, ad esempio) non possano essere meglio svolte ad un livello di prossimità, e tuttavia si può ipotizzare da un lato che il trasferimento del

SUAP e del SUE all'Unione renda meno rilevante questo problema, e, dall'altro, che nulla impedisca all'Unione stessa di avvalersi della rete degli sportelli comunali per la ricezione delle pratiche.

L'attribuzione delle funzioni di vigilanza, inoltre, pone la questione se non convenga attribuire all'Unione l'intera materia della Polizia Locale, attraverso la costituzione di un Corpo unico per l'area fiorentina. Si tratta, ovviamente, di una scelta di grande rilievo, soprattutto dal punto di vista organizzativo (ad esempio nel caso di Firenze il corpo di polizia locale rappresenta il 16% dell'intera burocrazia comunale⁸, nel caso di Scandicci il 14%⁹) con ovvie conseguenze sulle funzioni di back office (l'amministrazione del personale). Tuttavia, tra i vantaggi che attraverso questa decisione potrebbero essere colti vi è senza dubbio il valore simbolico di rendere immediatamente visibile a tutti i cittadini in nuovo ente come momento di passaggio verso la costituzione della Città Metropolitana.

L'ultima questione che converrebbe affrontare in tema di funzioni dell'Unione riguarda la dimensione fiscale e tariffaria. Il tema qui è da un lato quello dell'armonizzazione delle aliquote ICI e TARSU e dall'altro quello della gestione del Catasto. In questa sede è possibile solo accennare al tema che abbisognerebbe di una discussione più approfondita di quanto sia possibile fare in questa sede.

⁸ Comune di Firenze, Pianta organica settembre 2006.

⁹ Comune di Scandicci, Pianta organica al 21 novembre 2006.

5. Tre ipotesi di Unione

Di seguito vengono presentate tre ipotesi formulate sulla base di altrettanti scenari normativi:

- **Il primo scenario (Ipotesi A)** si inserisce nel quadro della normativa vigente in materia di Unione di Comuni come delineato dal TUEL;
- **Il secondo scenario (Ipotesi B)** viene delineato a partire dalla definizione di una nuova legge regionale;
- **Il terzo scenario (Ipotesi C)** si basa sull'evoluzione del quadro normativo nazionale ed in particolare sull'entrata in vigore di quanto attualmente previsto dal disegno di legge di riforma della Carta delle Autonomie Locali (disegno di legge Amato/Lanzillotta).

5.1 IPOTESI A. L'UNIONE DI COMUNI A "NORMATIVA VIGENTE"

5.1.1 *Le modalità costitutive*

In base alla normativa vigente, due o più Comuni, di norma contermini, possono costituire una Unione per esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Il quadro normativo è quello delineato dal Testo Unico per gli Enti locali (TUEL, Decreto legislativo n. 267/2000), in base al cui art.32:

- c. 1. Le Unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.
- c. 2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.
- c. 3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.
- c. 4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.
- c. 5. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Pertanto in questa ipotesi l'Unione di Comuni è costituita a partire dall'approvazione, da parte dei consigli comunali degli 11 Comuni dell'area fiorentina, dell'atto costitutivo dell'Unione e del relativo statuto.

5.1.2 *Le funzioni*

A normativa vigente, i Comuni sono legittimati a trasferire alle Unioni le funzioni attribuite a qualsiasi titolo da leggi statali ai Comuni stessi.

Nel caso di funzioni sulle quali esiste una competenza legislativa regionale, è sostenibile che possano essere affidate all'Unione le funzioni attribuite ai Comuni nell'esercizio di competenza legislativa concorrente senza la necessità di un intervento legislativo regionale. Invece, per le funzioni attribuite ai Comuni nell'esercizio di competenza legislativa residuale e in concreto esclusiva, non è possibile l'attribuzione all'Unione se non con un'esplicita previsione in tal senso da parte della legge regionale¹⁰.

L'individuazione delle funzioni da fare esercitare all'Unione spetta allo Statuto, che individua anche le corrispondenti risorse. Lo statuto dell'Unione è approvato dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Le funzioni vengono svolte secondo quanto stabilito da regolamenti dell'Unione.

In base a quanto definito nel paragrafo precedente, le attività prioritarie da trasferire all'Unione dovrebbero essere relative a *funzioni autoritative*, con ciò non escludendo la possibilità di attribuirvi anche l'esercizio di alcuni servizi.

Fermo restando quanto detto in chiusura del precedente paragrafo in tema di Polizia Locale e di poteri fiscali, nell'ipotesi di Unione a legislazione invariata, il cuore delle funzioni sarebbe rappresentato dalle competenze in materia di urbanistica ed edilizia, di mobilità e trasporti e di attività produttive.

5.1.3 *L'assetto organizzativo*

In questa ipotesi l'assetto organizzativo è quello tipico della tradizione municipale delle amministrazioni italiane, formato cioè da un'assemblea rappresentativa e da un organo esecutivo.

L'assetto dell'Unione prevederebbe dunque:

- **Un Presidente dell'Unione**, che potrebbe essere di diritto, il sindaco di Firenze oppure essere eletto tra gli 11 sindaci dei Comuni membri. La prima ipotesi rafforza la visibilità del nuovo ente anche verso l'esterno; la seconda offre maggiore elasticità alla governance dell'Unione, dando la possibilità anche ai comuni minori di presiedere l'Unione;
- **Una Giunta formata dai sindaci degli 11 comuni** (il Presidente più gli altri 10 sindaci). I membri di Giunta rappresenterebbero gli Assessori dell'Unione, competenti nelle diverse materie attribuite all'ente;
- **Un'Assemblea** composta, secondo quanto disposto dalla normativa vigente¹¹, da un massimo di 50 consiglieri comunali dal momento che la popolazione complessiva dell'Unione sarebbe compresa tra 500.000 ed 1 milione di abitanti.

¹⁰ Già esistente per i Comuni di ridotta dimensione demografica: v. L. R. n. 40/2001 e Delib. Cons. Reg. 17/12/2003 n. 225 succ. mod.

¹¹ Art. 37 Dlgs 267/2000, comma 1. Il consiglio comunale è composto dal sindaco e:

- a) da 60 membri nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
- b) da 50 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
- c) da 46 membri nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
- d) da 40 membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
- e) da 30 membri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
- f) da 20 membri nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;

- **Un Presidente dell'Assemblea** eletto tra i membri dell'Assemblea stessa.

L'assemblea potrebbe ad esempio essere così composta:

5. La composizione dell'Assemblea dell'Unione – ipotesi a normativa vigente

Classi dimensionali dei Comuni dell'area fiorentina	N. comuni	N. rappresentanti all'assemblea dell'Unione (Min/Max)	Totale membri dell'Assemblea dell'Unione (Min/Max)
< 30 mila abitanti	7	3	21
< 100 mila abitanti	3	5	15
> 500 mila abitanti	1	7/9	7/9
Totale	11	-	43/45

In questa ipotesi per ciascun Comune sarebbe garantita la presenza in Assemblea di almeno un esponente di minoranza. Il Comune di Firenze avrebbe un numero di rappresentanti più elevato rispetto agli altri ma non direttamente proporzionale alla grandezza della popolazione di riferimento.

Per favorire il raccordo con le politiche comunali, questo modello potrebbe prevedere la costituzione di **comitati consultivi di settore** per le materie la cui competenza è attribuita all'Unione. I membri della giunta, responsabili di una specifica materia presiedono il relativo comitato. Ciascun comitato sarebbe composto dagli assessori dei comuni associati competenti per materia. Ovviamente sarebbe auspicabile che i poteri comunali passassero integralmente all'Unione e tuttavia poiché è abbastanza inevitabile che – soprattutto nella fase iniziale - vi siano dei “residui” lasciati nella disponibilità comunale, e comunque vi siano problemi “di confine”, questo meccanismo può favorire l'integrazione delle politiche.

Sarebbe infine possibile immaginare anche **l'istituzione di un'Assemblea collettiva** (gli “Stati generali”) composta da tutti i 276 membri dei consigli comunali, che potrebbe essere convocata almeno una volta l'anno, ed tutte le volte che sia opportuno che i consiglieri esprimano il proprio parere sui principali atti di indirizzo dell'Unione. Ciò potrebbe avvenire ad esempio in occasione di:

- Approvazione del Bilancio dell'Unione;
- Approvazione Piano strategico dell'Unione;
- Approvazione del Piano strutturale dell'Unione
- Approvazione di Piani poliennali dell'Unione.

Gli Stati generali potrebbero rafforzare la partecipazione dei consigli comunali all'attività dell'Unione rappresentando nel contempo un momento con forte rilevanza simbolica per la Città.

g) da 16 membri nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
h) da 12 membri negli altri comuni.

5.1.4 *Gli elementi qualificanti*

Questa proposta contiene due elementi innovativi rispetto a quanto già realizzato da altre esperienze di associazione sovracomunale in Italia.

- In primo luogo, si tratterebbe della più grande Unione di Comuni d'Italia (rappresentando oltre 600 mila abitanti);
- Il secondo aspetto innovativo riguarda il focus sulle funzioni anziché sui servizi.

5.1.5 *Le debolezze*

La principale debolezza di questa ipotesi consiste nel fatto che si tratta di una soluzione che potrebbe apparire eccessivamente tradizionale e statica. Particolare attenzione, allora, dovrebbe essere da un lato dedicata agli aspetti simbolico/comunicativi (ad esempio lo stemma dell'Unione) e dall'altro all'attento dimensionamento dei risparmi e/o miglioramenti della qualità delle funzioni che questa strada renderebbe possibili.

5.2 IPOTESI B - L'UNIONE CON MODIFICA DELLA NORMATIVA REGIONALE

5.2.1 *Le modalità costitutive*

Un'alternativa all'ipotesi appena presentata rende necessaria l'approvazione di una nuova legge regionale in materia, che permetterebbe di superare alcune restrizioni poste dall'attuale normativa in merito all'assetto organizzativo dell'Unione di Comuni. Le norme statali sulla organizzazione infatti possono essere sostituite da leggi regionali, dal momento che la Corte costituzionale ha ritenuto¹² che la disciplina degli enti locali diversi dai Comuni, dalle Province e dalle Città Metropolitane appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

Attraverso una nuova legge regionale potrebbe essere anche aumentato il novero di funzioni esercitabili dall'Unione.

5.2.2 *Le funzioni*

Oltre alle funzioni che sarebbero attribuibili all'Unione in base alla normativa vigente (cioè le funzioni rientranti nella potestà legislativa statale esclusiva oppure concorrente stato-regioni), una legge regionale potrebbe permettere di conferire all'Unione alcune ulteriori funzioni (cioè quelle che ricadono nella potestà legislativa residuale, ed in concreto esclusiva, delle regioni).

Tra queste funzioni ulteriori potrebbero essere conferite all'Unione con una apposita legge regionale, ad esempio¹³:

- le funzioni di delimitazione ed attuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate;
- numerose competenze amministrative in materia di artigianato, fiere e mercati e commercio;
- funzioni amministrative in materia di strutture ricettive e esercizio delle professioni turistiche.

Sarebbe ovviamente possibile nel caso di legislazione regionale spostare all'Unione alcune delle competenze attualmente attribuite alla provincia. Tuttavia occorre chiedersi anche sulla base dell'esperienza del circondario empoiese, se tale passaggio sia di tale importanza da giustificare l'inevitabile conflitto istituzionale che ne deriverebbe

¹² Si veda Corte costituzionale, sentt. n. 244 e 456 del 2005, che ha riconosciuto la competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, c. 4, Cost. sulla disciplina delle Comunità Montane – che il TUEL definisce Unioni di Comuni - a proposito di una L. R. Marche che ha attribuito al Presidente G. R. lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del Consiglio e di una L. R. Toscana che ha stabilito che, in caso di rinnovo, l'organo rappresentativo può essere insediato quando i rappresentanti dei Comuni raggiungono i 4/5 dei componenti.

¹³ Una disamina più approfondita è contenuta nel documento predisposto dai proff. Sorace e Gasparri dell'Università di Firenze.

5.2.3 *L'assetto organizzativo*

Attraverso una modifica della legislazione regionale sarebbe possibile inoltre delineare un assetto organizzativo più innovativo di quanto attualmente previsto dalla normativa in materia di Enti locali, e superare i limiti che tale assetto presenterebbe nel caso fiorentino.

Come abbiamo visto, le modalità operative dell'Unione dei Comuni dovrebbero consentire di migliorare il modo in cui sono trattati i problemi di area vasta (quella che abbiamo chiamato la "funzione pedagogica" dell'Unione), vincolando i partner a introdurre all'interno dei propri criteri di scelta le priorità e le criticità esistenti negli altri territori. L'obiettivo è pertanto quello di creare una burocrazia capace di rappresentare l'intero territorio, senza riprodurre le frammentazioni esistenti nella gestione per singoli comuni.

Ciò potrebbe essere perseguito delineando un assetto organizzativo atipico per la realtà italiana, ma ben noto nella tradizione anglosassone ed in particolare in quella britannica: l'assetto per "commissioni" o comitati (*committees*). Si tratta di un modello organizzativo che non prevede un esecutivo (non esiste quindi una Giunta), mentre è presente la sola Assemblea, a sua volta suddivisa in Commissioni competenti per materia.

L'idea è che **tutti i poteri esecutivi in senso stretto appartengono alla struttura amministrativa permanente** e che **l'indirizzo politico sia espresso collegialmente e settorialmente da Commissioni dell'assemblea** responsabili per determinate materie. In questa ipotesi, gli atti che lo statuto ed il regolamento dell'Unione affidano, nell'ipotesi tradizionale, agli organi politici (Giunta ed Assemblea), sono qui assunti dalle commissioni competenti per settore su impulso della struttura amministrativa.

In buona sostanza, l'Unione di Comuni nell'assetto per Comitati sarebbe composta:

- Da un **Presidente**, che potrebbe essere di diritto il sindaco di Firenze oppure essere eletto tra gli 11 sindaci dei Comuni membri, e che presiederebbe anche l'Assemblea in seduta plenaria;
- Da un'**Assemblea**, formata da un certo numero di consiglieri comunali degli 11 comuni e suddivisa in di commissioni, per l'espressione dell'indirizzo politico;
- Da **un certo numero di commissioni consiliari**, di cui una commissione "generale" con funzioni trasversali di direzione dell'attività stessa dell'Unione (bilancio, finanze, organizzazione, ecc.) e le altre finalizzate all'indirizzo politico nelle materie assegnate all'Unione (ad esempio, una commissione in materia di Attività produttive; una commissione in materia di Territorio, mobilità e ambiente). Ciascuna commissione elegge il proprio presidente tra i sindaci che ne fanno parte e mentre la commissione generale è presieduta dal Presidente dell'Unione. In ogni commissione è garantita la rappresentanza della minoranza.
- Da un **Direttore generale/city manager**, che agisce quale legale rappresentante dell'Unione. Il direttore generale nomina i dirigenti della struttura amministrativa.

Un esempio di composizione dell'Assemblea potrebbe essere il seguente:

6. La composizione dell'Assemblea dell'Unione. Ipotesi di assetto per comitati

Classi dimensionali dei Comuni dell'area fiorentina	N. comuni	N. rappresentanti all'assemblea dell'Unione (Min-Max)	Totale membri dell'Assemblea dell'Unione (Min-Max)
< 30 mila abitanti	7	5/7	35/49
< 100 mila abitanti	3	7/9	21/27
> 500 mila abitanti	1	16/20	16/20
Totale	11	-	72/96

Con una tale composizione dell'assemblea (che come si può notare supera il tetto di 50 membri imposto dall'Art. 37 Dlgs 267/2000) è possibile l'articolazione in un certo numero di Commissioni.

Ad esempio, un'Assemblea di 72 membri potrebbe articolarsi in 3 commissioni composte da 24 membri ciascuna, oppure in 4 commissioni composte da 18 membri ciascuna (in entrambi i casi in ogni commissione vi sarebbe almeno un rappresentante per ciascun Comune costituente; nel caso di 3 commissioni, sarebbe anche garantita la presenza di un esponente di maggioranza di ciascun Comune in ogni commissione).

APPROFONDIMENTO. I MODELLI DI GOVERNO LOCALE SENZA ESECUTIVO

(tratto da: Luigi Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Bari, 2002)

Osservando le diverse declinazioni assunte dai governi locali dei paesi europei ed americani, è possibile notare che una delle differenze fondamentali riguarda la presenza/assenza di un organo esecutivo. Mentre tutti i governi locali hanno un organo assembleare (chiamato consiglio, council, Rat, a seconda dei paesi) che è eletto a suffragio universale con i più diversi sistemi elettorali e che normalmente (ma vi sono eccezioni) comprende sia la maggioranza sia l'opposizione, gli esecutivi assumono una larghissima varietà di assetti. In alcuni paesi non esiste alcun organo esecutivo separato dall'assemblea.

Prima delle rilevanti modifiche introdotte con la riforma del 2000, il **sistema di governo locale britannico** tradizionale non prevedeva alcun organo esecutivo separato dall'Assemblea. A differenza dei sistemi municipali "a predominanza dell'esecutivo" francesi, italiani (post 1993), tedeschi e spagnoli, in Gran Bretagna tutte le decisioni amministrative del governo locale sono assunte dal consiglio (*council*) o da commissioni consiliari (*committees*) specializzate per materia, cui partecipano tanto gli esponenti della maggioranza quanto quelli dell'opposizione. Per contenere la frammentazione del sistema e favorire una certa unicità di indirizzo, la maggior parte dei governi locali britannici assegnava poteri di coordinamento e supervisione a una speciale commissione consiliare (spesso denominata *policy and resources committee*), anch'essa composta da maggioranza e opposizione, che era presieduta dall'esponente di spicco del partito di maggioranza, il *leade of the council* che finiva per assumere, anche agli occhi dei cittadini, il ruolo di capo dell'istituzione comunale. Esisteva anche un sindaco (chiamato *mayor* in Inghilterra e Galles, e *prevost* in Scozia) che aveva però solo compiti onorifici e di rappresentanza e non svolgeva compiti esecutivi.

Il sistema di governo "per comitati" prevede in sostanza che le scelte esecutive siano assunte da commissioni consiliari politicamente rappresentative dell'intero consiglio. Si tratta di modelli a valenza spiccatamente tecnica (e spesso esplicitamente antipartitica), caratterizzati da una ricorrente tendenza

antipartigiana che si manifesta negli ambiti municipali, ben espressa dallo slogan dei riformatori americani di fine Ottocento: “There is no democratic or republican way to pave streets” (non esiste un modo democratico o repubblicano di pavimentare le strade). (...) Secondo questo punto di vista, i problemi locali, a differenza di quelli nazionali, possono essere affrontati più convenientemente con soluzioni tecniche e con il “buon governo” senza coloriture partitiche”. (...)

Anche in questo caso potrebbe essere prevista un’assemblea periodica di tutti i 276 membri dei consigli comunali dei comuni partner (gli Stati Generali dell’Unione).

5.2.4 Gli elementi qualificanti

La modifica del quadro normativo regionale, come si è visto, permetterebbe di intervenire sia sulle funzioni esercitate dall’Unione sia sulle modalità organizzative. Ovviamente la scelta del modello per Commissioni è solo una delle alternative essendo sempre possibile il ricorso ad un assetto “tradizionale” composto da Giunta e Assemblea.

L’ipotesi di Unione “per Commissioni” avrebbe quali elementi qualificanti, oltre al fatto di dare luogo (come per l’ipotesi “a normativa costante”) alla più grande Unione di Comuni d’Italia e alla prima incentrata sulle funzioni anziché sui servizi, anche la peculiarità di un’organizzazione basata sulla struttura amministrativa anziché sugli assessorati, enfatizzando la separazione tra politica e amministrazione e, in qualche modo il carattere transitorio dell’esperienza stessa dell’Unione, tappa verso la città metropolitana prevista dall’art.114 della Costituzione.

Attraverso questa architettura istituzionale sarebbe possibile forzare i consiglieri e i sindaci dei Comuni membri dell’Unione a “pensare” le politiche in termini di area complessiva e non, solamente, per i riflessi che tali politiche possono avere per il proprio Comune.

Il principale vantaggio, comunque, starebbe nella possibilità che tale scelta architetture consentirebbe di costruire una burocrazia tecnica coesa, in grado di superare le visioni più ristrette delle quali sarebbero inevitabilmente portatori coloro che in prima istanza entrerebbero a farne parte. La creazione di una amministrazione “metropolitana” è in altre parole un processo inevitabilmente lungo, che va probabilmente garantito nei confronti dell’eccesso di interferenza politica almeno per tutta la prima fase. Da questo punto di vista un abbandono, sia pure provvisorio, del modello tradizionale sembra essere giustificato. Va ricordato, infatti che l’assetto per commissioni è stato ampiamente criticato proprio nel paese che più l’ha utilizzato, vale a dire la Gran Bretagna. Il Libro Bianco¹⁴ per la riforma del governo locale britannico, cui ha fatto seguito il Local Government Act del 2000, indica quali maggiori limiti del modello privo di esecutivo l’assenza di una chiara leadership politica. Nel caso di un ente di secondo livello quale l’Unione dei comuni fiorentini, tuttavia, queste caratteristiche potrebbero essere considerate in senso positivo dal momento che uno degli atteggiamenti da scoraggiare è proprio la decisione presa sulla base delle singole rappresentanze territoriali e non sulla base dell’interesse dell’area nel suo complesso. In ogni caso, e proprio per rimarcare il carattere tecnico della scelta compiuta, varrebbe la pena di fissare un termine relativamente breve all’Unione – non più di 10 anni, ad esempio – alla scadenza del quale con un

¹⁴ Department for Communities and Local Government, *Modern local government: in touch with the people*, White Paper, 1998. <http://www.comunities.gov.uk/>. Si veda anche: Department for Communities and Local Government, *Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper*, October 2006 www.communities.gov.uk/

referendum si potrebbe decidere se passare alla città metropolitana ex art.114 Cost.ne o proseguire nell'esperienza.

5.2.5 *Le debolezze*

Le principali difficoltà di una simile ipotesi sono, in primo luogo, il fatto che l'assetto per commissioni richiede una modifica normativa che autorizzi tale scelta e renda possibile l'allargamento dell'Assemblea. In secondo luogo, e soprattutto, si tratta di un assetto organizzativo estraneo alla tradizione napoleonica che ha sempre caratterizzato il governo locale italiano. La scelta di procedere in questa direzione, quindi, dovrebbe essere accompagnata da un dibattito politico approfondito per evitare che essa sia interpretata come una riduzione del livello di democraticità, e per configurare, comunque, gli strumenti e i processi di partecipazione dei cittadini alle scelte dell'Unione.

5.3 IPOTESI C - L'UNIONE METROPOLITANA

5.3.1 Le modalità costitutive

La terza ipotesi è certamente la più ambiziosa e la più innovativa e, proprio per questo motivo, richiede, per essere attuata la legislazione più complessa. Il vero valore aggiunto di questa alternativa consiste nella possibilità di integrare nelle materie già menzionate – e cioè territorio, mobilità, ambiente e attività produttive – le competenze attualmente esercitate dalla Provincia con quelle dei Comuni.

Nella sostanza questa soluzione istituzionale, che non a caso abbiamo chiamato Unione Metropolitana, verrebbe a costituire una novità assoluta nel panorama italiano, rompendo l'uniformità che ha sino ad oggi caratterizzato il governo locale. Essa costituisce cioè il vero passaggio verso la Città Metropolitana prevista dalla Costituzione in quanto tende a prefigurare un ente di dimensione superiore a quella comunale dotato di poteri – e presumibilmente di risorse – almeno pari, se non superiori, a quello dei Municipi. Proprio per questo motivo, e nella logica gradualista e “pedagogica” che abbiamo più volte ricordato, appare prudente prefigurarla come un ente associativo, anche se, in coerenza con quanto già previsto nel caso precedente, sembrerebbe opportuno prevederne una scadenza e un percorso di trasformazione in ente elettivo.

La sua attuabilità dipende da un lato dalla approvazione da parte del Parlamento della Carta delle Autonomie Locali (e in particolare sia del già citato ultimo comma dell'art. 3 in tema di città metropolitana sia eventualmente dell'art. 6 comma 5 che prevede forme atipiche di collaborazione tra gli enti)¹⁵ e dall'altro da una legislazione regionale coerente sia dal punto di vista organizzativo che da quello funzionale.

5.3.2 Le funzioni

Il consolidamento verticale delle funzioni avrebbe, rispetto alle due ipotesi precedenti, conseguenze molto rilevanti sia per quanto riguarda il governo del territorio (superamento della dicotomia tra PTC e Piano Strutturale, eccetera), sia per quanto attiene alla materia delle OOPP (strade, edifici scolastici, eccetera), sia e forse soprattutto per le competenze in materia ambientale (gestione del ciclo dei rifiuti, autorizzazioni in materia di inquinamento idrico, atmosferico e acustico, eccetera).

5.3.3 L'assetto organizzativo

Il carattere fortemente innovativo della proposta sul versante istituzionale e funzionale suggerisce una maggiore prudenza sul versante organizzativo e pertanto si suggerisce un assetto tradizionale, basato su Assemblea e Giunta.

L'Unione Metropolitana, quindi, sarebbe formata dagli 11 Comuni e dalla Provincia, e la sua struttura potrebbe essere così delineata:

- La Presidenza dell'Unione è attribuita al Sindaco di Firenze ;
- La Giunta è formata dagli 11 sindaci dei Comuni;

¹⁵ La legge regionale disciplina altresì, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera i), le forme e le modalità di associazionismo comunale, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni.

- Il Presidente della Provincia è di diritto Presidente dell'Assemblea e in tale qualità partecipa ai lavori della Giunta;
- L'Assemblea è costituita dai membri dei consigli comunali dei Comuni associati e da un certo numero di membri del consiglio provinciale.

7. La composizione dell'Assemblea dell'Unione Metropolitana

Classi dimensionali degli enti	n. enti	N. rappresentanti all'assemblea dell'Unione	Totale membri dell'Assemblea dell'Unione
Comuni < 30 mila abitanti	7	5	35
Comuni < 100 mila abitanti	3	7	21
Comune capoluogo	1	15	15
Provincia	1	10	10
Totale	12	-	81

Anche in questa ipotesi potrebbero essere previsti dei comitati di settore per le materie la cui competenza è attribuita all'Unione, formati dagli assessori competenti per materia (sia comunali sia provinciali) e sotto la responsabilità di un membro della Giunta con l'esclusione del Presidente dell'Unione; i comitati sono finalizzati a favorire il raccordo delle politiche dell'Unione con le politiche comunali.

Anche in questo caso potrebbero essere previsti gli Stati Generali dell'Unione, un'assemblea periodica di tutti i 276 membri dei consigli comunali dei comuni partner più i 36 membri del Consiglio Provinciale.

5.3.4 *Gli elementi qualificanti*

Gli elementi qualificanti di questa ipotesi sono costituiti principalmente dal rafforzamento dell'integrazione verticale tra livelli di governo (tra Provincia e Comuni), il che costituirebbe un'innovazione nel panorama amministrativo italiano. Come nei casi esposti precedentemente, gli elementi qualificanti sarebbero costituiti inoltre dalla dimensione dell'Unione e dal focus sulle funzioni anziché sui servizi.

5.3.5 *Le debolezze*

Una evidente debolezza di questa ipotesi è che essa, in una prospettiva più o meno lontana, inevitabilmente comporterebbe un riassetto profondo della Provincia di Firenze che si troverebbe ad amministrare un territorio privato del suo cuore centrale, esercitando in forma associata alcune delle sue competenze più significative. E tuttavia questa caratteristica potrebbe forse anche essere un punto di forza nella misura in cui tenderebbe inevitabilmente ad abbreviare il periodo transitorio, e favorire un più veloce passaggio all'assetto definitivo.

In ogni caso il principale svantaggio di questa ipotesi è che essa richiede una complessa catena normativa che rischia di rinviare ad un futuro non facilmente prevedibile l'entrata in vigore del nuovo assetto.