

Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna

Stefano Bianchini

Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna, ispirato al carattere federativo del nuovo ente territoriale, delinea un sistema di governo in cui gli enti locali sono inseriti sia dal punto di vista istituzionale, anche in virtù del meccanismo elettorale di secondo grado, sia dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni di programmazione e pianificazione generale, in considerazione degli istituti di concertazione e partecipazione analiticamente disciplinati.

1. La lunga fase costituente della Città metropolitana di Bologna: dalle prospettive passate al nuovo Statuto

A conclusione di un processo di confronto e concertazione tra le amministrazioni territoriali e le organizzazioni sociali ed economiche dell'area bolognese intrapreso – sia pure a fasi alterne – da oltre un ventennio, con la recente approvazione dello Statuto si è completata la costituzione della Città metropolitana di Bologna, ente territoriale di area vasta che, dallo scorso primo gennaio 2015, è subentrato *ex lege*¹ all'omonima Provincia.

Già all'indomani della legge 142/1990 – che, come noto, ha introdotto la prima disciplina legislativa di questo nuovo livello di governo (art. 18), includendo espressamente Bologna tra le nove aree metropolitane (art. 17) – l'esigenza di dotare la realtà bolognese di un'architettura (anche) istituzionale adeguata rispetto a politiche di area vasta nonché all'altezza del contesto regionale, nazionale ed europeo², ha condotto

(1) Cfr. art. 1, comma 16, legge 56/2014.

(2) Secondo Corte cost. 50/2015, la Città metropolitana è ente di rilevanza nazionale e sovranazionale, anche ai fini dell'accesso a specifici fondi europei (punto 3.4.1 del Considerato in diritto).

alla definizione del Progetto Città metropolitana (settembre 1993)³: il documento programmatico, proposto da Comune e Provincia di Bologna, ha prospettato la progressiva realizzazione di moduli e assetti organizzativo-funzionali tesi all'attuazione in chiave evolutiva delle linee di riforma tracciate dalla legge 142, valorizzando logiche metropolitane che nel substrato bolognese avevano trovato terreno fertile ancor prima della legge del 1990⁴.

La prima fase attuativa del Progetto è stata consacrata dalla sottoscrizione, originariamente da parte di 37 Comuni e della Provincia, dell'Accordo per la Città metropolitana di Bologna (14 febbraio 1994), con l'obiettivo di realizzare «moduli di cooperazione volti a costituire le basi per un effettivo governo metropolitano», adeguato a rispondere «al crescente affermarsi [...] di esigenze e domande che trascendono ampiamente l'ambito dei singoli Comuni». L'Accordo – oltre a prevedere la costituzione di strutture organizzative intercomunali e l'adozione di strumenti di programmazione integrata dei servizi – ha sancito l'istituzione della Conferenza metropolitana dell'area bolognese (artt. 5 ss.), quale organo interistituzionale⁵ di cooperazione e codecisione in ordine a politiche e opere di interesse metropolitano. Si anticipavano, quindi, politiche e forme di *governance* metropolitane ora cristallizzate nel nuovo Statuto, il cui preambolo reca significativamente un rinvio espresso all'Accordo del '94 e al *lavoro comune* svolto dalla Conferenza dei Sindaci.

(3) Il testo del Progetto e dei relativi atti attuativi è pubblicato nel volume Aa.Vv., *Governare le città. L'Accordo per la Città metropolitana di Bologna*, Bologna, il Mulino, 1994.

(4) Si pensi alle sperimentazioni compiute in materia di pianificazione urbanistica ed in particolare all'esperienza, risalente agli anni '60, del Piano intercomunale del Comprensorio, con cui Bologna e 15 Comuni della prima cintura hanno inteso sistematizzare una pianificazione territoriale integrata con la programmazione economica ed infrastrutturale, volta ad orientare e coordinare le autonome scelte e politiche locali.

(5) Ai sensi dell'art. 5 dell'Accordo, la Conferenza metropolitana è composta dai rappresentanti degli enti sottoscrittori dell'Accordo stesso, nella persona del Sindaco e del Presidente della Provincia di Bologna o loro delegati (gli assessori competenti *ratione materiae* in relazione al tema oggetto di discussione); a tale struttura sono demandate principalmente funzioni di coordinamento e programmazione di area vasta, in generale adottando «linee di prevalente orientamento» e in particolare curando «la formulazione di un Piano strategico per la Città metropolitana» (art. 7).

Il percorso tracciato dal Progetto del '93 ha trovato un successivo momento di attuazione nell'approvazione della legge regionale 33/1995, recante «Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni⁶»: oltre alla formale delimitazione dell'area metropolitana, coincidente con «i Comuni ricompresi nel territorio della Provincia di Bologna» (art. 1, comma 2), il legislatore regionale, da un lato ha disposto il trasferimento all'ente metropolitano delle funzioni già delegate alla Provincia da leggi statali o regionali, dall'altro ha espressamente individuato un nucleo di funzioni – principalmente di pianificazione territoriale, coordinamento, programmazione, promozione, gestione e controllo dei servizi di area vasta – da allocare *ex novo* in capo alla Città metropolitana. Pur rimanendo inattuata – anche a causa del successivo mutamento del quadro normativo, che ha ridimensionato notevolmente il ruolo della Regione nel processo istitutivo⁷ – l'approvazione di questa legge ha rappresentato, per l'area metropolitana di Bologna, un segno di attenzione e riconoscimento anche da parte del legislatore regionale della rilevanza delle istanze metropolitane. Non a caso, anche i successivi tentativi di riavviare il dibattito attorno all'istituzione metropolitana hanno preso come base la perimetrazione prevista dalla citata legge regionale⁸.

Più di recente, il percorso verso la realizzazione dell'area metropolitana si è arricchito dell'adozione del Piano strategico metropolitano di Bologna (9 luglio 2013), a cui hanno aderito volontariamente Regione, Pro-

(6) L'art. 19 (da leggersi in combinato disposto con gli artt. 3, 14 e 15) della legge 142/1990 rinvia(va) alle singole leggi regionali l'individuazione delle funzioni amministrative da attribuire alle Città metropolitane.

(7) Per una disamina circa l'evoluzione normativa che ha interessato la disciplina del procedimento di formazione delle Città metropolitane e il ruolo della legislazione regionale, si rinvia a L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 103-110; G. DEMURO, *Sub art. 22*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006; F. PITERÀ, *Sub artt. 22 e 23*, in F. PITERÀ-R. VIGOTTI (a cura di), *La riforma degli Enti locali. Commentario al d.lg. 18 agosto 2000, n. 267*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 150-162.

(8) Si veda, ad esempio, l'Accordo quadro per la Città metropolitana di Bologna, sottoscritto il primo agosto 2006 tra Regione, Provincia e Comune capoluogo; Accordo nel quale, nel contesto di una considerazione di potenzialità, interdipendenze, caratteristiche, criticità del territorio, si istituiva un tavolo interistituzionale «allo scopo di definire quali siano le condizioni giuridico-amministrative per l'istituzione della Città metropolitana di Bologna».

vincia e Comune di Bologna, le realtà locali (Comuni singoli e associati) nonché le maggiori associazioni sindacali e di categoria dell'area bolognese. Segnatamente, «nella prospettiva della futura Città metropolitana», il Piano declina articolate ed eterogenee progettualità (in materia di innovazione tecnologica e sviluppo, ambiente e territorio, cultura ed istruzione, benessere e coesione sociale)⁹, da sviluppare in una visione strategica e concertata (tra gli enti e i soggetti sottoscrittori) di area vasta.

Nonostante «la vicenda legislativa delle aree metropolitane si [sia] sviluppata, in Italia, in maniera sofferta e, al tempo stesso, inconcludente»¹⁰, il contesto bolognese si è, quindi, dimostrato particolarmente permeabile e sensibile rispetto all'istituzione del nuovo ente territoriale¹¹.

Le innovative esperienze istituzionali e le articolate progettazioni di area vasta realizzate nel passato, più o meno recente, hanno evidentemente contribuito ad una definizione progressiva di quella “intelaiatura metropolitana” sulla quale è stato costruito e sviluppato il nuovo Statuto. Esperienze che certamente hanno giovato ad un procedimento costituente che, seppur complesso anche a fronte dei rilevanti interessi intercettati, è stato compresso dalle tempistiche imposte dalla legge 56/2014. Proprio per rispettare la *road map* delineata dal legislatore nazionale, il Consiglio metropolitano, nel giro di poco più di un mese dal giorno dell'insediamento (avvenuto il 16 ottobre 2014), ha elaborato una proposta di Statuto (18 novembre), successivamente sottoposta a consul-

(9) Basti considerare che il Piano è articolato in 15 programmi strategici, nella cui cornice sono organizzati 67 progetti dedicati allo sviluppo dell'area metropolitana di Bologna.

(10) L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in questa Rivista, 2, 2000, p. 328.

(11) Proprio tale sensibilità per la nuova realtà metropolitana e la percezione del suo ruolo strategico nel contesto di area vasta (oltre che nazionale ed europeo) hanno portato all'implementazione – già a partire dall'ottobre 2012 – del progetto denominato «Processo partecipativo e *Town Meeting* - Lo Statuto per la democrazia e la convivenza deliberativa nella Città metropolitana di Bologna»: nel quadro della legge regionale 3/2010 sul «procedimento partecipativo», il progetto – promosso spontaneamente da diverse associazioni e istituzioni – ha inteso provocare e realizzare il coinvolgimento della cittadinanza nella definizione di un «documento partecipativo», contenente proposte e orientamenti da inserire nel nuovo Statuto della Città metropolitana, le cui risultanze sono state trasmesse al Consiglio metropolitano. Al fine di promuovere la massima partecipazione, le consultazioni si sono svolte anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche, dando luogo ad un fattivo esempio di *e-Democracy*.

tazione pubblica di cittadini e *stakeholders* (20-30 novembre). A seguito dell'esame dei circa 500 emendamenti pervenuti e apportate parziali modifiche ed integrazioni al testo originario (nella seduta del 2 dicembre), il Consiglio metropolitano ha adottato la proposta di Statuto (11 dicembre), contestualmente trasmessa alla Conferenza metropolitana per l'approvazione in via definitiva. Nella seduta del 23 dicembre, la Conferenza ha approvato lo Statuto con 45 voti favorevoli e l'astensione dei Comuni di Dozza e Granaglione; il giorno successivo, lo Statuto approvato è stato pubblicato sul sito istituzionale della Città metropolitana e lo scorso 23 gennaio 2015, decorsi trenta giorni dalla pubblicazione *on line*¹², è entrato in vigore¹³.

Ancorché con l'approvazione dello Statuto possa dirsi completata la fase di formale costituzione della Città metropolitana, il nuovo atto statutario non può essere considerato come un punto di arrivo, bensì come un punto di partenza da cui il "processo metropolitano" deve prendere le mosse. Proprio in tale ottica, anche in considerazione dell'innovatività dell'esperienza istituzionale e degli inediti corollari funzionali e organizzativi che ne potrebbero conseguire, nello Statuto (art. 41, comma 2) è stata inserita una sorta di "clausola valutativa", in attuazione della quale il Consiglio metropolitano, decorsi due anni dall'entrata in vigore dello Statuto, sarà chiamato a verificare «l'adeguatezza delle soluzioni adottate», anche in un'ottica comparativa con le altre Città metropolitane. A fronte della rilevanza di tale previsione, opportunamente inserita quale strumento di valutazione delle scelte statutarie in relazione alle istanze metropolitane, sarebbe opportuno che l'adottando Regolamento consiliare (art. 26, comma 3, St.) individuasse più in dettaglio le modalità della "verifica di adeguatezza", prevedesse forme di partecipazione degli *stakeholders* nonché disciplinasse un ciclo virtuoso della valutazione tra Consiglio e Conferenza metropolitana (ad esempio, prevedendo che il Sindaco metropolitano relazioni in seno alla Conferenza sulle risultanze emerse dal processo di verifica).

(12) Cfr. art. 45, comma 1, St.

(13) A fini di pubblicità notizia, lo Statuto è stato altresì pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 365 del 29 dicembre 2014.

2. Il “carattere federativo” della Città metropolitana

Il nuovo Statuto – composto da sette Titoli e 45 articoli – si apre con un preambolo che, nel delineare in via generale gli obiettivi perseguiti dal nuovo ente e le istanze socio-economiche sottese alle politiche metropolitane, enuncia espressamente la volontà di realizzare un «nuovo sistema comune, di carattere federativo»¹⁴. Da tale previsione emerge la connotazione della nuova realtà di area vasta alla stregua di «federazione di territori»¹⁵, a caratura endogena rispetto ai territori: in altri e più specifici termini, nello Statuto viene a delinearsi un sistema metropolitano nel quale le realtà locali sono inserite sia dal punto di vista istituzionale, data la strutturazione degli organi metropolitani come proiezione dei territori locali in virtù del meccanismo elettorale di secondo grado, sia sotto il profilo funzionale, atteso che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte di Comuni e loro Unioni sarà informato agli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione generale adottati dalla Città metropolitana¹⁶. In linea con l'intenzione del legislatore del 2014, l'obiettivo espressamente enunciato nel preambolo, nonché – come si vedrà in dettaglio – trasversalmente sotteso alle disposizioni statutarie in materia di organi e funzioni della Città metropolitana, è quello di realizzare un sistema coeso a carattere federativo, superando il tradizionale schema plurilivello e la conseguente frantumazione funzionale, la cui insostenibilità economica rappresenta una delle direttrici del c.d. “riordino territoriale”¹⁷. Cionondimeno, nel rivestire tale ruolo di baricentro¹⁸ delle autonomie locali “federate”, il nuovo ente di area vasta è chiamato a confrontar-

(14) Cfr. secondo capoverso del preambolo.

(15) L. VANDELLI, *Relazione al Seminario di studio sulla L. 7 aprile 2014 n. 56 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Unioni e fusioni di Comuni”* (Imola, 16 aprile 2014).

(16) Significativa in tal senso appare anche la rubrica del Titolo IV dello Statuto, recante *Comuni e Unioni nel sistema metropolitano*, formulazione letterale da cui sembra potersi desumere che gli Enti locali e le loro forme associative sono concepiti come parti costitutive di una dimensione istituzionalmente unitaria e funzionalmente coesa.

(17) In termini analoghi, cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa Rivista, 3, 2012, p. 724.

(18) Con riferimento alle Città metropolitane, parla di “Città baricentriche” F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *www.federalismi.it*, 13 febbraio, 2013, p. 9.

si con una realtà territoriale particolarmente diversificata¹⁹: al riguardo sia sufficiente considerare che la Città metropolitana di Bologna – il cui territorio coincide «col territorio dei Comuni che [...] sono in essa ricompresi» (art. 2, comma 1, St.)²⁰ – include 56 Comuni²¹, per un'estensione pari a 3.702 kmq²². A fronte di tale considerevole dimensione territoriale (che colloca Bologna al quarto posto, preceduta solo da Torino, Roma e Bari), anche la stessa localizzazione geografica dei Comuni appare un profilo meritevole di considerazione, dovendosi distinguere tra quelli rientranti nell'immediata agglomerazione urbana (Bologna e cd. "prima cintura"), quelli situati in zona di pianura ed infine Comuni delle zone collinari e di montagna. Oltre ai profili strettamente dimensionali e geografico-morfologici, la rilevanza degli elementi territoriali si declina, in senso più ampio, anche nelle peculiarità sociali e nelle specificità di tradizioni e vocazioni²³ che caratterizzano le singole realtà e che, in defini-

(19) Circa il rapporto tra ente e territorio, già R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, pp. 290-316, affrontava in chiave critica le due tesi maggiormente diffuse in dottrina circa la nozione di territorio, considerato ora come elemento costitutivo dell'ente territoriale, ora come oggetto diretto di un "diritto" dell'ente stesso.

(20) Salve le future adesioni ammesse dalla previsione di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge 56/2014, a cui rinvia, seppur non espressamente, l'art. 2, comma 1, St. Peraltro, il citato comma 6 dell'art. 1 era stato impugnato innanzi alla Corte costituzionale, sul presupposto che l'istituzione delle Città metropolitane mediante un procedimento imposto "dall'alto", con legge dello Stato, oblitererebbe di fatto le regole procedurali sancite dall'art. 133, comma 1, Cost. (cfr. ricorsi 2014/42, 2014/43, 2014/44, presentati rispettivamente dalle Regioni Veneto, Campania e Puglia). Con la recente sentenza 50/2015, la Corte ha respinto tali censure fornendo un'interpretazione «costituzionalmente adeguata» della disposizione impugnata, la quale – nel rispetto del parametro costituzionale – fa salva l'iniziativa comunale "dal basso" (e il parere della Regione interessata) sia per le successive adesioni all'ente metropolitano, sia – specularmente ed implicitamente – per l'esercizio della «facoltà di uscirne» da parte dei Comuni compresi nell'omonima Provincia (punto 3.4.2 del Considerato in diritto).

(21) Tra questi, il Comune di Valsamoggia, nato a seguito della fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno (legge regionale 1/2013). Attualmente, è in discussione in seno all'Assemblea legislativa regionale il progetto di legge di fusione dei Comuni di Granaglione e Porretta Terme nella Città metropolitana di Bologna; nella seduta dello scorso 25 marzo 2015, il Consiglio regionale ha approvato, a maggioranza, la delibera d'indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate (per la disciplina del procedimento legislativo regionale di fusione, sia consentito rinviare alla legge regionale 24/1996).

(22) Fonte: elaborazione IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale su dati Istat 2014.

(23) Cfr. P. FORTE, *Il percorso istitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 340-341.

tiva, ne impongono una considerazione differenziata. In relazione a tale contesto, ne deriva che la Città metropolitana, nell'esercizio del proprio ruolo di coordinamento e pianificazione-programmazione, dovrà considerare, pena lo «scollamento tra disciplina unitaria e sottostanti realtà differenziate»²⁴, tutti gli aspetti, oltre che giuridici, anche economici, di sociologia urbana e di psicologia sociale che qualificano le realtà locali²⁵: nello Statuto, infatti, «le diversità territoriali», con le loro «implicazioni di valori comuni che trascendono gli aspetti giuridici»²⁶, sono concepite «come un valore» da cui non è dato prescindere nella «definizione delle politiche di area vasta» (art. 1, comma 4).

3. L'organizzazione di governo tra elezione indiretta e capacità rappresentativa

Le specificità che connotano la dimensione territoriale, intesa in senso materiale e sociale, influenzano inevitabilmente la configurazione dell'ente, non solo – come si vedrà – sotto il profilo delle funzioni di area vasta, ma anche quanto all'organizzazione di governo e all'effettiva capacità dei suoi organi di rappresentare il territorio metropolitano e la relativa comunità.

Lo Statuto, non esercitando in prima battuta l'opzione per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (art. 1, comma 22, legge 56/2014), sceglie – per questa prima fase e in attesa della citata verifica – il modello dell'elezione indiretta, in base al quale il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo²⁷, mentre l'elettora-

(24) M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, p. 365.

(25) Cfr. L. BENVENUTI, *Città e territori nell'età della crisi (a proposito del libro Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre, a cura di Giuseppe Dematteis)*, in questa Rivista, 4, 2012, p. 989.

(26) COSÌ L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 845; cfr. anche M.S. GIANNINI, (VOCE) *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, p. 356.

(27) Secondo Corte cost. 50/2015, l'individuazione del Sindaco metropolitano nel Sindaco del Comune capoluogo «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato [...] allo Statuto di detta Città di optare per l'elezione diretta del proprio Sindaco» (punto 3.4.4 del Considerato in diritto).

to attivo e passivo dell'organo consiliare è riservato agli amministratori locali (Sindaci e consiglieri) dei Comuni compresi nell'area metropolitana (art. 1, commi 19 e 25, legge 56/2014).

Anche qualora si ritenga che il tessuto costituzionale non imponga l'elezione in via diretta degli organi rappresentativi degli enti territoriali²⁸, occorre considerare se l'assetto di governo della Città metropolitana, delineato nella legge 56/2014 e recepito nello Statuto, sia tale da garantire all'ente di area vasta una capacità rappresentativa effettiva e adeguata in relazione al territorio e alla comunità di riferimento.

Sotto tale profilo, lo Statuto – in coerenza con l'enunciazione di principi di cui all'art. 1, comma 2, secondo cui la Città metropolitana «rappresenta il territorio e le comunità che la integrano» – riconosce espressamente al Sindaco e ai consiglieri funzioni di rappresentanza della «intera comunità metropolitana» (art. 25, comma 2); simmetricamente, l'art. 28, comma 1, dispone che «ogni consigliere metropolitano rappresenta la comunità metropolitana», mentre l'art. 33, comma 1, individua nel Sindaco il rappresentante di «tutti i cittadini che fanno parte della comu-

(28) Per una disamina della problematica, cfr. L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., pp. 869-884. Secondo un diverso orientamento, l'art. 114 Cost. implica la piena equiparazione tra tutti gli enti territoriali anche – ed in specie – in termini di imprescindibile elettività diretta dei loro organi, sul presupposto che il concetto di autonomia locale postula la presenza di organi eletti a suffragio universale diretto, come sancito dall'art. 3 della Carta europea delle autonomie locali (in tal senso, *ex multis*, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa Rivista, 3, 2011, pp. 480-481; AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, in particolare, gli scritti di P. ANTONELLI, L. CASTELLI, G. D'ALESSANDRO).

Il modello dell'elezione indiretta degli organi di governo era stato, peraltro, censurato anche nei già citati atti d'impugnazione della legge 56/2014 (ricorsi nn. 2014/42, 2014/43, 2014/44), ove si rilevava che tale sistema elettorale pregiudicherebbe gli *standard* minimi di rappresentatività e democraticità, comprimerebbe i diritti politici di elettorato attivo e passivo e, in definitiva, vanificherebbe lo stesso principio autonomista fondato sul carattere direttamente democratico degli enti territoriali (cfr. spec. ricorso n. 42/2014, presentato dalla Regione Veneto). Anche tali censure sono state destituite di fondamento dalla citata sentenza 50/2015, con cui la Corte costituzionale, richiamando propri precedenti conformi (cfr. sentt. nn. 144/2009, 365/2007, 274/2003, 96/1968), ha espressamente statuito che i principi democratico ed autonomistico «non implicano [...] l'automatica indispensabilità che gli organi di governo [degli enti previsti dall'art. 114 Cost.] siano direttamente eletti», né è da escludere «che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado» (punto 3.4.3 del Considerato in diritto). La Corte convalida, quindi, il modello della rappresentanza di secondo grado, precisando che non rileva tanto che gli organi di governo siano ad elezione diretta o meno, quanto piuttosto che sia soddisfatta la «sostanziale [...] esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto le comunità interessate» (*ibidem*).

nità metropolitana». Al di là di esprimere il radicamento dell'ente nel territorio e nella comunità metropolitani in termini di rappresentanza dei propri organi, lo Statuto sembra andare oltre, laddove afferma che la volontà sottesa all'istituzione della Città metropolitana è quella «di realizzare un nuovo sistema comune [...] in grado di valorizzare in una visione condivisa le proprie caratteristiche e tradizioni in una nuova identità metropolitana»²⁹: dall'esegesi di tale previsione, appare possibile inferire che la Città metropolitana si pone non solo come soggetto istituzionale rappresentativo, ma anche – e ulteriormente – come ente esponenziale di una «nuova identità metropolitana», in cui i territori e le comunità in essa ricompresi si identificano e in cui le loro «caratteristiche e tradizioni» trovano sintesi «in una visione condivisa».

Alla piena ed effettiva espressione di tali enunciazioni statutarie, che hanno il pregio di enfatizzare la natura della Città metropolitana quale ente esponenziale del territorio e della comunità di riferimento (e non ente associativo di Comuni), potrebbero contrapporsi le limitazioni di rappresentatività conseguenti al meccanismo elettorale concepito nella legge 56/2014.

A monte e in una prospettiva più generale, già si potrebbe considerare se il numero dei componenti del Consiglio metropolitano, rigidamente limitato a diciotto consiglieri (art. 1, comma 20, lett. *b*), legge 56/2014), risulti adeguato a rappresentare, da un lato, una realtà territoriale particolarmente vasta e variegata nei suoi interessi, dall'altro una popolazione metropolitana che supera il milione di abitanti³⁰ e che potrebbe aumentare anche in vista di un possibile ampliamento dell'area vasta per l'eventuale adesione di nuove realtà comunali. In altri termini, occorre valutare se tale meccanismo rappresentativo sia in grado di garantire quella *effettiva rappresentatività* degli organi, che la Corte costituzionale concepisce come *condicio sine qua non* della democraticità dell'ente (sent. 50/2015, punto 3.4.3 del Considerato in diritto).

Più in particolare, la rigida limitazione numerica dei consiglieri, in uno

(29) Preambolo allo Statuto, secondo capoverso.

(30) Secondo dati Istat, la popolazione residente nell'area metropolitana bolognese al 31 dicembre 2014 è pari a 1.004.637 abitanti; solo nell'ultimo anno, si è registrato un aumento di 3.467 unità.

con un sistema elettorale fondato sulla rappresentanza politica (e non invece – come forse sarebbe stato opportuno – sulla rappresentanza dei territori, mediante elezioni per collegi territoriali all'interno dell'area metropolitana), se da un lato consente certamente di realizzare l'obiettivo del legislatore di creare un ente territoriale a "struttura leggera", dall'altro potrebbe rischiare di compromettere l'effettività della rappresentanza degli organi, non tanto in relazione alla popolazione, quanto piuttosto con riguardo ai territori stessi: con specifico riferimento all'area metropolitana bolognese, il meccanismo elettivo-rappresentativo congegnato dalla legge Delrio potrebbe consentire solo ad un numero particolarmente ridotto di territori, a fronte delle 56 realtà locali attualmente ricomprese nell'area vasta, di poter essere rappresentati in seno al Consiglio. In tale quadro, l'organo consiliare potrebbe essere esposto al pericolo di "degradare" da organo rappresentativo dell'intero territorio metropolitano, così come letteralmente concepito nello Statuto, a «una specie di rappresentante di un gruppo di Comuni»³¹: in altri e più semplici termini, pare sussistere il rischio che intere porzioni territoriali dell'area metropolitana finiscano per essere, quantomeno, sottorappresentate. Tale effetto dirompente appare poi amplificato se si considera che il Consiglio è l'organo metropolitano titolare effettivo della capacità decisionale e del potere di porre in essere atti con effetti verso l'esterno. Tali perplessità potrebbero apparire confermate laddove si considerassero – seppur *prima facie* e asetticamente – gli esiti dell'elezione indiretta del Consiglio metropolitano dello scorso 28 settembre 2014: in seno al nuovo Consiglio, solamente 12 dei 56 Comuni dell'area vasta contano un proprio amministratore³². Tra l'altro – obliterando l'espresa intenzione del legislatore del 2014 di «realizzare Città metropolitane [...] i cui organi siano composti dei Sindaci dei Comuni di maggior peso demografico»³³ – dei Comuni presenti nel Consiglio metropolitano con

(31) L'espressione è di F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, in E. ROTELLI (a cura di), *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 175.

(32) Si tratta dei Comuni di Bologna (6 consiglieri, oltre al Sindaco metropolitano che presiede il Consiglio), Imola (2 consiglieri), San Lazzaro di Savena, Vergato, Minerbio, Castel Maggiore, Calderara, Valsamoggia, Castenaso, Castel San Pietro Terme, Sant'Agata Bolognese, Dozza.

(33) Relazione al d.d.l. A.C. 1542, ora legge 56/2014.

un proprio amministratore, quattro di essi non arrivano alla soglia di 9 mila residenti³⁴; viceversa, non possono vantare un proprio amministratore realtà territorialmente più vaste e più densamente popolate come i Comuni di Budrio (18.426 ab.), Zola Predosa (18.625 ab.), Pianoro (17.461 ab.), Medicina (16.847 ab.)³⁵, fino ai casi di San Giovanni in Persiceto (27.977 ab.) e Casalecchio di Reno (36.252 ab.). Invero, un esame più distaccato dai meri dati numerici e più attento alle sostanziali istanze di coesione appare suggerire che l'attuale composizione del Consiglio metropolitano rifletta l'esigenza, da una parte, di superare questioni territoriali cruciali, specie tra il Comune capoluogo e alcune realtà limitrofe estremamente connotate nella loro identità (si pensi, su tutti, al contesto imolese)³⁶, dall'altra – volutamente tradendo lo spirito del legislatore – di evitare che all'interno del Consiglio siano rappresentate solo realtà locali territorialmente e demograficamente vaste con eccessiva marginalizzazione dei piccoli Comuni (specie della montagna). Peraltro, a mitigare il possibile difetto di rappresentatività sta il fatto che la maggior parte dei consiglieri metropolitani – ad eccezione dei consiglieri comunali di Bologna e del consigliere del Comune di Castenaso – sono amministratori locali di realtà comunali inserite in Unioni di Comuni, cosicché possono considerarsi portatori degli interessi, non solo e non tanto del singolo Comune di appartenenza, bensì dell'intera Unione intesa nella sua natura giuridico-istituzionale di Ente locale associativo (cfr. art. 1, comma 4, legge 56/2014).

Ad attenuare le possibili criticità rappresentative del Consiglio pare sopperire il fatto che la Conferenza metropolitana sia composta «da tutti i

(34) Si tratta dei Comuni di Dozza (6.624 ab.), Sant'Agata Bolognese (7.283 ab.), Vergato (7.714 ab.) e Minerbio (8.741). Fonte: Istat, popolazione residente al 31 dicembre 2014.

(35) Si pensi anche ai casi di Granarolo (11.588 ab.), San Pietro in Casale (12.095 ab.), Anzola dell'Emilia (12.266 ab.), Ozzano dell'Emilia (13.480 ab.), Crevalcore (13.504 ab.), Sasso Marconi (14.612 ab.), e Molinella (15.876 ab.). Fonte: Istat, popolazione residente al 31 dicembre 2014.

(36) Cfr. A. MORRONE, *Lelezione indiretta del Consiglio metropolitano dopo il flop delle primarie*, in *www.federalismi.it*, 10 ottobre 2014, p. 4); l'A. sottolinea come, nel contesto bolognese, i «limiti del sistema elettorale consegnato nella legge Delrio» ed in specie l'applicazione del criterio elettorale della rappresentanza politica – che «non mette in competizione i Comuni e i loro interessi, ma le liste di partito selezionate con la proporzionale» – abbiano consentito la (ri)affermazione dell'egemonia di un unico partito e la marginalizzazione delle minoranze.

Sindaci dei Comuni compresi nella Città metropolitana» (art. 31, comma 1, St.)³⁷, ma con il limite intrinseco che tale organo risulta titolare principalmente di soli poteri propositivo-consultivi (e solo eccezionalmente di poteri deliberativi), né tantomeno è previsto che possa «far valere un giudizio di responsabilità politica nei confronti»³⁸ del Consiglio e del Sindaco.

Proprio al fine di valorizzare il ruolo della Conferenza nei rapporti politico-istituzionali con gli altri organi metropolitani, si potrebbe prospettare – in sede di revisione dello Statuto, anche a seguito della “verifica biennale di adeguatezza” di cui all’art. 41, comma 2 – di devolvere ad essa funzioni ispettive e di controllo che, a titolo esemplificativo, potrebbero consistere: nella possibilità di richiedere al Sindaco e al Consiglio l’esibizione di atti e documenti collegati agli atti di rispettiva competenza, o prodromici all’adozione degli stessi; nella prerogativa di chiedere a Sindaco e consiglieri – ed in specie a quelli delegati – l’intervento alle proprie sedute nonché di riferire su determinate questioni; nell’obbligo per il Sindaco di riferire alla Conferenza sullo stato di attuazione del programma di governo a metà mandato³⁹.

Segnatamente, la prospettiva di riconoscere alla Conferenza metropolitana funzioni ispettive e di controllo non sembra contrastare con l’impianto istituzionale e con l’architettura dei rapporti interorganici delineati dalla legge 56/2014: in particolare, se è vero che l’art. 1, comma 8, individua nel Consiglio metropolitano l’organo di controllo, appare sostenibile che la legge non concepisca tale funzione dell’organo consiliare in termini di esclusività. In tal senso, e *a fortiori*, depongono diversi argomenti: innanzi tutto, in considerazione della flessibilità e dell’autonomia in ordine alle attribuzioni degli organi metropolitani, di cui la legge si limita ad individuare (solo) il nucleo essenziale di funzioni, «la Conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo Statuto»⁴⁰; in secondo

(37) Cfr. art. 1, comma 42, della legge 56/2014.

(38) Così E. FURNO, *Il nuovo governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della cd. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli Enti locali*, in *www.federalismi.it*, 21 gennaio 2015, p. 20.

(39) L’art. 33, comma 5, St. prevede che tale verifica di *midterm* sia effettuata solo dal Consiglio.

(40) Cfr. Corte cost. 50/2015, punto 3.4.4 del Considerato in diritto, in cui si evidenzia – tra

luogo, l'attribuzione di funzioni di controllo (e, quindi, anche ispettive) appare strumentale rispetto all'esercizio dei poteri propositivi e consultivi⁴¹ – di cui le funzioni conoscitive risultano essere un implicito *prius* logico, prima ancora che un necessario corredo giuridico – che lo Statuto già riconosce espressamente alla Conferenza (v. art. 31, commi 1 e 2); infine, il riconoscimento di tali funzioni di vigilanza consentirebbe di attribuire alla Conferenza, unico organo metropolitano in cui tutti i territori sono direttamente rappresentati tramite il proprio Sindaco, un ruolo di “controllo democratico”, mitigando quel possibile *deficit* di rappresentatività che potrebbe essere ascritto alla composizione del Consiglio. Al netto delle prospettive *de iure condendo*, se alla Conferenza sono devolute competenze principalmente propositive e consultive, è al Consiglio metropolitano che lo Statuto – sulla scia di quanto previsto dalla normativa nazionale (art. 1, comma 8, della legge 56/2014) – riconosce il ruolo di baricentro dell'organizzazione di governo nonché la titolarità della funzione d'indirizzo politico. In particolare, a norma dell'art. 27 St., il Consiglio è l'organo metropolitano titolare delle funzioni normative e deliberative, nonché delle funzioni «di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana»: dall'adozione di piani e programmi all'organizzazione dei servizi pubblici metropolitani, dall'approvazione del bilancio alle deliberazioni sulle partecipazioni in organizzazioni pubbliche o private, dalla concessione di ausili economici alla definizione della perimetrazione territoriale dell'area metropolitana. Ancora più in particolare, a conferma del ruolo preminente rivestito dal Consiglio, tra le funzioni ad esso devolute dallo Statuto vi è l'approvazione del Piano strategico metropolitano (art. 12, comma 1, St.) e del Piano territoriale generale metropolitano (art. 13, comma 4, St.), ossia di quegli atti di programmazione generale che, da un lato, sono preordinati ad orientare le politiche di area

l'altro – come lo Statuto metropolitano e le sue modifiche debbano essere approvate dalla Conferenza stessa, la quale «si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze».

(41) Le funzioni di controllo potrebbero essere riconosciute anche ed in particolare alle commissioni permanenti, di cui si prevede la possibile costituzione in sede di Regolamento della Conferenza (art. 31, comma 4), quali sedi istruttorie dei lavori della Conferenza.

vasta, dall'altro, rappresentano il quadro di riferimento per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle loro Unioni. Quanto alla disciplina specifica dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio, lo Statuto (art. 26) rinvia all'approvazione di un futuro Regolamento consiliare, atto formalmente e soggettivamente amministrativo con cui l'organo può anche prevedere l'istituzione di una o più commissioni competenti *ratione materiae*, con funzioni *lato sensu* preparatorie dei lavori delle sedute consiliari, ma alle quali si potrebbero riconoscere anche poteri ispettivi e conoscitivi. All'adottando Regolamento spetterà, altresì, declinare le prerogative dei consiglieri metropolitani (art. 29 St.), che si sostanziano nel potere di presentare atti di sindacato ispettivo e atti d'indirizzo politico, nonché nel diritto di intervenire e presentare emendamenti nel corso dell'esame degli atti consiliari.

Il Sindaco metropolitano (Capo III del Titolo V dello Statuto) è l'organo responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana. Oltre alle funzioni monocratiche espressamente riconosciute dalla legge 56/2014 e recepite nello Statuto (presidenza del Consiglio metropolitano, poteri d'impulso e proposta anche in materia di bilancio, sovrintendenza di uffici e servizi, controllo sull'esecuzione degli atti), l'art. 33, comma 2, St. prevede che spetti al Sindaco la nomina di rappresentanti della Città metropolitana in seno ai cc.dd. organismi di secondo grado nonché la competenza residuale all'adozione di ogni altro atto non riservato al Consiglio o alla Conferenza. Oltre a tali funzioni di amministrazione attiva, al Sindaco è, altresì, riconosciuto un ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico della Città metropolitana: il comma 3 del medesimo art. 33 prevede, infatti, che competa al Sindaco presentare al Consiglio, per la definitiva approvazione, un documento in cui siano declinate «le linee programmatiche relative all'azione e ai progetti da realizzare nel corso del mandato». Segnatamente, la predisposizione del programma di governo avviene ad esito di una procedura concertata: il Sindaco presenta un primo documento programmatico entro 90 giorni dall'insediamento del Consiglio, cui segue una fase d'esame nelle more della quale (30 giorni dalla presentazione) ciascun consigliere metropolitano può proporre emendamenti (modificativi, integrativi o anche soppressivi, attesa l'ampia formulazione della norma, che parla genericamente di *adeguamenti*). Nei successivi venti giorni, il Sindaco,

valutati gli emendamenti proposti ed eventualmente accolti i contributi emendativi, sottopone il nuovo testo al Consiglio per la definitiva approvazione (politica). Alla luce della lettera dell'art. 33, comma 3, vien da chiedersi se, in sede di approvazione finale del programma di governo, i consiglieri possano ripresentare gli emendamenti non accolti nella prima fase d'esame, ovvero si ponga un'alternativa netta tra approvare o non approvare il documento presentato dal Sindaco «nella sua forma definitiva», espressione quest'ultima che farebbe propendere per la seconda opzione ermeneutica (tale aspetto potrebbe essere chiarito – e, nell'eventualità, disciplinato – nell'emanando Regolamento consiliare). Come già anticipato, l'attuazione del programma di governo è sottoposta ad una verifica di metà mandato da parte del Consiglio, a cui il Sindaco deve sottoporre un documento sullo stato di realizzazione delle politiche e degli interventi in esso previsti.

In linea con quanto disposto dai commi 40 e 41 dell'art. 1 della legge 56/2014, lo Statuto (art. 34) prevede che il Sindaco, oltre a nominare un Vicesindaco a cui delegare specifiche funzioni, assegni deleghe di funzioni di propria competenza a singoli consiglieri, ad eccezione della funzione di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti consiliari⁴². In ossequio a quanto previsto dall'art. 1, comma 41, della legge 56/2014 – secondo cui il Sindaco può assegnare deleghe ai consiglieri metropolitani «nel rispetto del principio di collegialità» – sarebbe stato opportuno prevedere nello Statuto una forma di consultazione (ad esempio, un parere obbligatorio ma non vincolante) del Consiglio metropolitano in ordine al procedimento di assegnazione delle deleghe nonché istituti di tutela delle minoranze, comprese specifiche forme di censura dell'operato dei consiglieri delegati⁴³. Nell'esercizio di un potere statutario «così ampio e poliforme da consentire [...] la massima flessibilità»⁴⁴ in ordine alle scelte anche orga-

(42) L'assegnazione delle deleghe al Vicesindaco e ad altri sette consiglieri metropolitani è stata comunicata dal Sindaco nella seduta del Consiglio metropolitano del 14 gennaio 2015.

(43) In termini analoghi, cfr. D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *www.federalismi.it*, 9 aprile 2014, pp. 29-30.

(44) Così F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove Province. La riforma e la sua attuazione*, cit., p. 3.

nizzative, lo Statuto ha previsto che il Sindaco, oltre a conservare poteri di direzione e coordinamento (art. 34, comma 5), possa convocare riunioni con il Vicesindaco e i consiglieri delegati al fine di coordinare, in sede collegiale, l'azione di governo. Appare, quindi, evidente il tentativo di recuperare una dimensione collegiale all'attività dei consiglieri delegati, ciò che la legge 56/2014 sembra – invece – aver voluto escludere onde evitare la creazione di un organo (para)esecutivo.

4. Le funzioni della Città metropolitana nella dinamica dei rapporti con gli Enti locali

Come anticipato, le specificità territoriali (dimensionali, geografiche, identitarie, socio-economiche) che caratterizzano l'area vasta bolognese influenzano, oltre che il profilo dell'organizzazione di governo, la stessa configurazione funzionale della Città metropolitana, quale ente strumentale⁴⁵ alla cura degli interessi e dello sviluppo del territorio e della comunità (art. 1, comma 2, St.).

In un contesto in cui le esigenze dell'intera area metropolitana devono avere una considerazione unitaria rispetto alle istanze che riguardano i singoli territori, lo Statuto⁴⁶ assegna alla Città metropolitana funzioni istituzionali generali, delineandone la specializzazione urbana e «facendone un robusto soggetto di programmazione, con una precisa missione volta allo sviluppo strategico del territorio»⁴⁷ in tutte le sue componenti. Posto che le funzioni di area vasta possono consistere tanto in funzioni di indirizzo, pianificazione, coordinamento e supporto, quanto in funzioni di amministrazione attiva⁴⁸, con riguardo alle prime assume peculiare rilevanza la pianificazione strategica e territoriale generale.

(45) Sottolinea il carattere strumentale degli enti territoriali rispetto alla comunità di riferimento R. BIFULCO, *Sub art. 5 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commento alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 144.

(46) Si vedano, in particolare, le disposizioni di cui al Titolo III, rubricato «Ruolo e funzioni della Città metropolitana».

(47) Così L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 44.

(48) Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 220.

In particolare, l'art. 12 St. disciplina l'approvazione – e l'aggiornamento annuale – da parte del Consiglio metropolitano, previo parere obbligatorio (ma non vincolante) della Conferenza metropolitana, del Piano strategico metropolitano triennale⁴⁹, in cui cristallizzare gli obiettivi di sviluppo, anche per quanto attiene al governo del territorio, dell'intera area metropolitana e individuare le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione, così delineando «la vocazione della Città metropolitana» (art. 1, comma 44, lett. e), legge 56/2014). Proprio in considerazione della rilevanza dei contenuti essenziali del Piano – che dovrà riguardare l'intera gamma di politiche e azioni legate alla dimensione metropolitana (dai trasporti alle politiche socio-economiche, dalla cultura all'ambiente) – e delle sue intrinseche potenzialità, appare possibile ritenere che tale strumento pianificatorio e programmatico sia candidato a porsi come l'atto d'indirizzo più importante per la caratterizzazione e la specializzazione dell'ente metropolitano⁵⁰.

Sul presupposto che tali obiettivi di sviluppo cristallizzati nel Piano strategico postulano – proprio in quanto riferiti all'intera area vasta – l'azione raccordata e congiunta della Città metropolitana, da un lato, e degli Enti locali singoli e associati, dall'altro, rispetto alla precedente esperienza di pianificazione strategica dell'area bolognese, il nuovo Piano si connota per la sua innovativa vocazione di «atto d'indirizzo [...] per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni»: nell'ottica di realizzare un sistema metropolitano coeso (anche) sotto il profilo funzionale, il Piano si pone come strumento d'indirizzo volto ad informare (e, quindi, coordinare) l'esercizio delle funzioni amministrative allocate presso i Comuni e le loro forme associative, al fine di proiettarne le politiche e le azioni – pur differenziate in relazione alle istanze della collettività e del territorio di riferimento – in una dimensione metropolitana.

(49) Si concorda con chi ritiene che il termine triennale imposto dalla legge 56/2014 finisca – quantomeno – per svilire il carattere strategico del Piano, che vorrebbe porsi come strumento di pianificazione e programmazione di medio-lungo periodo (cfr. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, p. 145).

(50) In termini analoghi cfr. G. PIPERATA, *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 140.

L'altro strumento fondamentale di pianificazione-programmazione e governo strategico del territorio è rappresentato dal Piano territoriale generale metropolitano⁵¹ (art. 13 St.). Tale strumento si pone come particolarmente innovativo rispetto alla precedente pianificazione provinciale di coordinamento, non solo e non tanto sotto il profilo contenutistico (riguardando materie tra loro eterogenee ancorché interagenti, dalla mobilità alla rete di servizi, dalla tutela dell'ambiente allo sviluppo industriale), ma anche e soprattutto per la particolare forza precettiva nei confronti degli Enti locali ad esso riconosciuta dalla legge 56/2014 e dallo Statuto: anche nell'ottica della massima armonizzazione delle regole urbanistico-edilizie (v. anche art. 5 St.), il Piano territoriale generale «rappresenta il quadro di riferimento per gli strumenti urbanistici comunali» e può spingersi fino a determinare «vincoli e obiettivi» all'esercizio delle funzioni amministrative di governo del territorio da parte degli Enti locali.

Dalla lettura in combinato disposto degli artt. 12 e 13, emerge quindi che, sotto il profilo del governo del territorio, lo Statuto cristallizza un modello di pianificazione articolato in una pluralità di livelli, tra loro estremamente permeabili: un “primo livello” rappresentato dagli indirizzi di cui al Piano strategico, in coerenza ai quali sono dettate le previsioni del Piano territoriale generale (“secondo livello”), che – a sua volta – costituisce il quadro di riferimento per gli strumenti urbanistici comunali (“terzo livello”). Tale modello di pianificazione che si potrebbe definire “a cascata”, seppur innovativo e positivamente ambizioso, potrebbe risentire non solo della scadenza del Piano strategico una volta decorso il triennio di operatività dello stesso, ma anche del suo aggiornamento annuale, che potrebbe imporre uno speculare adeguamento degli atti pianificatori di “secondo” e “terzo livello”: in altri e più semplici termini, se da un lato si realizza un obiettivo di flessibilità degli strumenti di pianificazione territoriale rispetto al mutamento degli obiettivi strategici, dall'altro la stabilità del Piano territoriale – di cui peraltro lo Statuto non precisa la durata temporale di operatività – e dei piani comunali

(51) L'approvazione del Piano territoriale generale metropolitano spetta al Consiglio, in virtù della competenza generale di tale organo all'approvazione di piani e programmi (art. 27, comma 2, lett. a), St.), previo parere obbligatorio ma non vincolante della Conferenza metropolitana ex art. 31, comma 5, St.

potrebbe essere pregiudicata o comunque influenzata – “a cascata”, appunto – dalle vicende temporali del Piano strategico⁵².

Nell’ottica della progettazione cd. “corale”, l’approvazione e la revisione di tali atti di pianificazione generale è ispirata al principio di partecipazione degli Enti locali (cfr. anche art. 1, comma 5, St.), non solo tramite l’espressione del parere da parte della Conferenza metropolitana, bensì anche mediante gli istituti partecipativi che saranno definiti in sede regolamentare: il *favor* per la massima partecipazione di Comuni e Unioni vuole evitare che, specie a fronte della «rappresentatività attenuata»⁵³ del Consiglio metropolitano, essi finiscano per disconoscere (o eludere) in sede locale gli indirizzi di Piano, a detrimento dell’effettività dell’azione pianificatrice della Città metropolitana. Oltre alla partecipazione degli Enti locali, l’art. 8, comma 5, St. prevede che nei procedimenti di elaborazione del Piano strategico e del Piano territoriale siano adottate «specifiche forme di confronto collaborativo» (nelle modalità che saranno definite da un successivo Regolamento) preordinate a consentire la partecipazione delle associazioni e delle organizzazioni di categoria alla definizione di tali atti generali.

Nella disciplina del ruolo e delle funzioni dell’ente di area vasta, al netto delle ulteriori funzioni che saranno attribuite dal legislatore statale e regionale, lo Statuto valorizza quindi, in modo preponderante, il ruolo di «amministrazione indiretta»⁵⁴ della Città metropolitana, quale ente presso il quale sono allocate principalmente funzioni di promozione e coordinamento in diversi settori che variamente intercettano interessi della comunità e del territorio di riferimento: dallo sviluppo economico e del lavoro alle politiche di *welfare*, dallo sviluppo sociale all’istruzione,

(52) Anche a fini di completezza, occorre considerare che, fermo restando quanto previsto dalla legge 56/2014 in ordine al contenuto minimo di tali strumenti di pianificazione e programmazione (cfr. art. 1, comma 44, lett. *a*), *b*), *d*), *e*)), la legislazione regionale di attuazione della legge Delrio (attualmente in fase di elaborazione) potrebbe modificare – o confermare – l’interpretazione e l’ambito di operatività che lo Statuto ha riconosciuto ai citati strumenti di piano.

(53) L’espressione è mutuata da C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 202.

(54) M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell’ordinamento regionale*, in AA. VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione (Cagliari-Sassari 1-6 aprile 1959)*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 186.

dalla cultura al turismo, dalla mobilità⁵⁵ alla viabilità. Più che di funzioni, pare trattarsi di vere e proprie materie, la cui ambiziosa declinazione nei successivi atti attuativi di carattere operativo pare messa in discussione dalle recenti manovre finanziarie, che hanno inciso profondamente sulla capacità funzionale delle Città metropolitane, compresa Bologna, peraltro già eredi del *deficit* in cui versavano le omonime Province. In un simile contesto, in cui Bologna subirà un taglio pari a 225 milioni di euro nel solo triennio 2015-2017, il rischio concreto è che «non sarà possibile alla nuova istituzione attivarsi ed erogare servizi»⁵⁶, pregiudicando in definitiva la stessa ragion d'essere della Città metropolitana: ancora una volta, la crisi finanziaria si pone come spinta propulsiva e, allo stesso tempo, limite all'attuazione delle riforme⁵⁷.

Proprio in contrapposizione alla congiuntura economica che ha portato alla crisi degli istituti di coesione dei sistemi⁵⁸, lo Statuto – nel disciplinare forme di organizzazione per l'esercizio coordinato e congiunto di funzioni metropolitane e comunali – ha “rivitalizzato” gli istituti dell'avvalimento e della delegazione dell'esercizio di funzioni (artt. 19-20), entrambi preposti all'instaurazione di relazioni intersoggettive tra la Città metropolitana e i Comuni.

Per quanto specificamente attiene alla delega di funzioni, non è secondario notare come lo Statuto riconosca priorità alle Unioni comunali⁵⁹ (art. 19, comma 2); la medesima priorità che, sotto il profilo organizzativo, si è tradotta nella previsione statutaria dell'Ufficio di Presidenza del-

(55) Ad esempio, risulta già in fase di sviluppo il progetto di potenziamento del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), quale sistema a rete di mobilità sostenibile nell'ambito del progetto europeo “RAIL4SEE – Rail Hub Cities for South East Europe”.

(56) Cfr. o.d.g. approvato dal Consiglio metropolitano nella seduta dell'11 novembre 2014.

(57) Così C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., p. 206.

(58) In termini analoghi, L. VANDELLI, *Relazione al Seminario Centralismo o secessione? Gli Stati decentrati di fronte alla crisi economica* (Bologna, 12 maggio 2014).

(59) Le forme associative attualmente ricomprese nell'area metropolitana di Bologna sono: Unione Reno-Galliera; Unione di Comuni Terre di Pianura; Unione di Terre d'Acqua; Unione Comuni Valli del Reno, del Lavino e del Samoggia; Unione dei Comuni Savena Idice; Unione dell'Alto Reno; Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese; Nuovo Circondario Imolese. Esse coprono attualmente la quasi totalità dei Comuni dell'area metropolitana bolognese.

la Conferenza metropolitana (art. 32), composto dal Sindaco e dai Presidenti delle Unioni, con «il compito di raccordare con le Unioni di Comuni le politiche e le azioni della Città metropolitana». Le ragioni di tali scelte statutarie sono da ricercarsi nell'adeguatezza dell'ambito intercomunale, quale dimensione ottimale – in termini di strutture e risorse – per l'esercizio delle funzioni amministrative, in linea peraltro con la legislazione regionale⁶⁰.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 11, lett. *d*), della legge 56/2014, l'art. 23 St. disciplina, infine, gli accordi che la Città metropolitana può concludere con Comuni o altri enti esterni al territorio metropolitano. Tali accordi, se certamente costituiscono un istituto preordinato all'esercizio integrato di funzioni o servizi, altrettanto certamente possono porsi come prodromici ad una successiva adesione territoriale alla Città metropolitana⁶¹.

5. Partecipazione popolare e percezione dell'identità metropolitana

Il Titolo III dello Statuto («Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa») disciplina gli istituti di cd. democrazia diretta, finalizzati a consentire una partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e degli Enti locali alla determinazione delle politiche metropolitane e alla verifica della loro attuazione (cfr. anche art. 1, comma 6, St.).

Salvo quanto già rilevato in ordine al confronto collaborativo nei procedimenti di elaborazione del Piano strategico e del Piano territoriale generale⁶², l'art. 8 St., rinviando la disciplina di dettaglio all'adozione del Regolamento dedicato, prevede che la consultazione – anche mediante l'istituto del *referendum* – e la partecipazione popolare siano attuate a monte, in fase di elaborazione delle politiche, e a valle, ossia in sede di monitoraggio e valutazione delle azioni poste in essere dalla Città metropolitana. Con specifico riguardo a quest'ultimo profilo, è da rilevare come il coinvolgimento dei cittadini nella verifica delle politiche

(60) Cfr. legge regionale 21/2012, che prevede incentivi, anche di ordine economico, per le gestioni associate.

(61) Analogamente, cfr. S. CALZOLAIO, *Città metropolitane e Province nella "legge Delrio". Appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2014, pp. 3-4.

(62) Cfr. par. 4.

pubbliche rappresenti, da un lato, un mezzo tramite il quale acquisire elementi conoscitivi per orientare le future azioni e strategie metropolitane ovvero approntare eventuali correttivi a quelle in atto, dall'altro, uno strumento di *accountability* democratica. Proprio al fine di agevolare l'efficienza dei processi di consultazione e partecipazione, lo Statuto (artt. 8, comma 4, e 11, comma 5) prevede che essi possano svolgersi anche mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche, perseguendo il più generale obiettivo di promuovere forme di *democrazia digitale*⁶³ (cfr. art. 9 del decreto legislativo 82/2005, c.d. *Codice dell'amministrazione digitale*, che disciplina la partecipazione democratica elettronica). Lo Statuto, quindi, valorizza forme di coinvolgimento dei cittadini nella definizione e attuazione delle politiche metropolitane, riconoscendo peraltro un ruolo preminente alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (artt. 10 e 11), anche al fine di sviluppare forme di *e-Democracy*.

Tali strumenti di massima partecipazione alla vita metropolitana, da un lato (e più immediatamente), rappresentano le terapie più efficaci per prevenire forme di resistenza avverso importanti interventi di trasformazione del territorio o innovative politiche di governo⁶⁴; dall'altro (e mediamente), esaltano la «vitalità della comunità»⁶⁵, alimentando nei cittadini la consapevolezza di far parte di una nuova formazione sociale – e non di una semplice forma di vita associata – connotata da una propria identità⁶⁶, quella «nuova identità metropolitana»⁶⁷ la cui percezione

(63) L'art. 11 St. cristallizza anche il «diritto di accedere alla rete internet», a tal fine prevedendo la rimozione di «ogni ostacolo di ordine economico, sociale e territoriale»: la disposizione in esame declina in sede statutaria l'obiettivo di riduzione del cd. *digital divide*, già al centro dell'Agenda Digitale di Bologna.

(64) Similmente, E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 128-129.

(65) L'espressione è di A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 149

(66) Cfr. U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1980, secondo cui le formazioni sociali sono connotate – rispetto alle generiche forme di vita associata – dall'elemento psicologico consistente nella coscienza dei loro membri di farne parte (p. 72).

(67) Preambolo allo Statuto, secondo capoverso.

da parte dei cittadini stessi costituisce il presupposto necessario perché la nuova Città metropolitana sia capace di porsi istituzionalmente come ente che «rappresenta il territorio e le comunità che la integrano» (art. 1, comma 2, St.).